



Jaar 2021
Afdeling 1
Nummer <gemblnr>
Publicatiedatum Niet invullen
Agendapunt <agpnr>
Datum datum

Onderwerp

Instemmen met het initiatiefvoorstel van raadsleden M. Taimounti, S. Mbarki, J. Veldhuyzen, D. Ceder en W. van Soest van datum getiteld: "Met beleid werken aan integriteit".

Met dit initiatiefvoorstel stel ik u voor het volgende besluit te nemen:

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

De gemeenteraad van Amsterdam

gezien het initiatiefvoorstel van raadsleden Taimounti, Mbarki, Veldhuyzen, Ceder en Van Soest van datum getiteld: "Met beleid werken aan integriteit", mede gezien de bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel en de behandeling in de raadscommissie AZ c.a.

besluit:

- I. in te stemmen met genoemd initiatiefvoorstel;
- II. het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:
 1. Te onderzoeken hoe de beslissing om over te gaan tot onderzoek, na een melding van een integriteitsschending, met meer waarborgen omkleed kan worden om daarmee de belangen van de medewerker in kwestie beter te beschermen;
 2. Een commissie in het leven te roepen die periodiek de kaders van de integriteitsonderzoeken toetst aan het integriteitsbeleid en hierover in zijn algemeenheid rapporteert aan de raad en/of het presidium. Het zou de voorkeur genieten dat in deze commissie personen plaatsnemen die een expert zijn op het gebied van integriteit, maar zelf niet direct onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie zodat daarmee de onafhankelijkheid en onpartijdigheid wordt gewaarborgd;
 3. Te onderzoeken hoe de personeelszorg van personen, die direct of indirect onderwerp zijn van een onderzoek naar integriteitsschendingen, verbeterd kan worden en hun rechtspositie binnen de organisatie intact blijft gedurende het onderzoek;
 4. In het verlengde van punt 3 te onderzoeken hoe meer bescherming geboden kan worden aan de eigen medewerkers wanneer zij onderwerp van bespreking zijn in de media.
- III. kennis te nemen van de bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel.

Wettelijke grondslag

Art. 147a, lid 1

Art. 39 Reglement van orde voor de raad van Amsterdam

Initiatiefvoorstel

Introductie

Ambtenaren zijn tegenwoordig niet meer onzichtbaar voor het publiek. Waar zij vroeger in anonimiteit hun werk konden doen, zien we vandaag de dag steeds meer dat zij onderwerp van discussie kunnen worden. Dat roept vragen op in hoeverre onze ambtenaren beschermd zijn door haar werkgever en zich zo beschermd voelen. Dit compliceert verder wanneer ambtenaren door, bijvoorbeeld, een interne integriteitsmelding in het oog van een mediastorm belanden. Ambtenaren dienen zich in dergelijke situaties zich altijd gesteund te voelen door én moeten onvoorwaardelijk kunnen rekenen op een werkgever bij wie goed werkgeverschap centraal staat.

De ondertekenaars van dit initiatiefvoorstel zien in dit kader ruimte om het vigerend integriteitsbeleid te verbeteren. Hiertoe dienen wij viertal maatregelen voor. Hierna wordt als eerst ingegaan op de achtergrond van het integriteitsbeleid en vervolgens worden de vier voorstellen nader uitgelegd.

Achtergrond

De gemeente Amsterdam zet sinds 1997 sterk in op het integriteitsbeleid, zowel in preventieve als repressieve zin. In Amsterdam zijn in de afgelopen decennia grote stappen gemaakt. Toen het onderwerp meer aandacht kreeg in Den Haag heeft Amsterdam als eerste stad het beleid aangescherpt en de handhaving versterkt. Amsterdam was tevens de eerste stad met een eigen Bureau Integriteit (BI). Deze intensivering van de aandacht voor en aanpak van integriteitsschendingen heeft geleid tot meer meldingen en behandelingen van integriteitstekeningen. Men vermoedt dat als gevolg van de aandacht en opsporing hetgeen wat er was nu pas aan het licht kwam; niet van meer integriteitsschendingen; Amsterdam werd als eerste 'wakker'¹.

Desalniettemin werd in 2008, 10 jaar na de intensivering van het integriteitsbeleid, bekend dat 10% van de Amsterdamse respondenten van de Burgermonitor 2008² toch nog 'niet-integer handelen van een ambtenaar' hebben ervaren in de jaren voorafgaand aan de enquête. De helft daarvan komt overeen met de algemeen gehanteerde definitie van integriteit. Dat is zorgelijk, aangezien een integere overheid een noodzakelijke voorwaarde is voor vertrouwen in de politiek en overheid. Zo niet, dan ontstaat een beeld van politiek en ambtenarij als 'zakkenvullers' en nepotisme ofwel wordt deze versterkt. Ook (of juist) in de stad waar de inzet op dit thema het grootst is, vinden redelijk veel integriteitsschendingen plaats naar het oordeel van haar inwoners.

¹

https://www.researchgate.net/profile/Gjalt_Graaf/publication/236677415_Integriteit_in_het_Nederlands_openbaar_bestuur/links/545a01910cf26d5090ad40f3/Integriteit-in-het-Nederlands-openbaar-bestuur.pdf

² link

Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van

Het is daarom goed dat onze stad het belang van een integere organisatie benadrukt en zich inzet om continu aan een integere organisatie te werken. We verwachten dat medewerkers onkreukbaar zijn en dat bestuurders en andere politieke ambtsdragers op een integere wijze hun functie uitoefenen. Tegelijkertijd leeft het besef binnen de organisatie dat de gevaren van integriteitsschendingen altijd op de loer liggen. Om die reden hanteert de gemeente Amsterdam al een integraal integriteitsbeleid. Maar dit beleid is nog in ontwikkeling en recente casussen hebben blootgelegd dat het gemeentelijke integriteitsbeleid op een aantal punten verbeterd en bestendig kan worden. Bijvoorbeeld als het gaat om de personeelszorg voor en rechten van ambtenaren.

Voorstel

Gelet op bovenstaande stelt de fracties van de ondertekenaars voor om onderstaande vier voorstellen uit te werken.

1. Meer waarborgen bij de afweging om over te gaan tot onderzoek.

Hoewel de gemeente in brede zin aan integriteit werkt van de organisatie en integriteit altijd samenhangt met de bredere cultuur in een organisatie, kunnen individuele onderzoeken vooral de aandacht trekken. Integriteitsonderzoeken vinden meldingsgericht plaatst. Als een ambtenaar onderwerp wordt van een integriteitsonderzoek, dan kan dit verregaande gevolgen hebben voor diens privé- en professionele leven. Het is daarom van belang dat de keuze om over te gaan tot onderzoek na een melding onbetwist is. Als een melding binnenkomt wordt eerst in gesprek getreden met de melder en adviseert BI vervolgens de afdelingsdirecteur of gemeentelijk secretaris over het wel of niet overgaan tot onderzoek naar die persoon. Momenteel is het zo dat de keuze om over te gaan tot behandeling van een melding naar de mening van de ondertekenaars nog niet met voldoende waarborgen omkleed is. Een directeur kan zelfstandig een oordeel vellen over het advies van BI en kiezen om wel of niet over te gaan tot onderzoek naar een ondergeschikte. In het kader van controle en functiescheiding is dat onwenselijk. Dit voorstel verzoekt het college dan ook om te onderzoeken hoe de beslissing, om van een melding over te gaan naar daadwerkelijk onderzoek, met meer waarborgen te omkleden.

2. Periodieke doorlichting door een nog op te richten commissie

Het is voor de volksvertegenwoordiging momenteel moeilijk om de uitvoering van het integriteitsbeleid te controleren. De noodzaak hiervoor neemt toe als informatie over een casus wordt gelekt aan de media, dan ontstaat er een grote behoefte om duidelijkheid te verkrijgen over de uitvoering van het integriteitsbeleid. Een sterkere binding met de volksvertegenwoordiging zonder de vertrouwelijkheid te schaden zou dus wenselijk zijn. Daarbij is wel een bepaalde afstand noodzakelijk; ook om politisering van het integriteitsbeleid te voorkomen. Een mogelijkheid zou zijn om een commissie in het leven te roepen die periodiek de kaders van de integriteitsonderzoeken doorlicht, het bredere integriteitsbeleid evalueert en daarover in zijn algemeenheid rapporteert aan de raad en/of het presidium. Hierbij moet strikt onderscheid gemaakt worden tussen algemene informatie en individuele casuïstiek c.q. informatie die herleidbaar is naar personen. Informatie over

Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van

individuen worden niet gedeeld met de raad om de privacy van de persoon of personen in kwestie te waarborgen en om politisering te voorkomen. Het zou de voorkeur genieten dat in deze nog op te richten commissie personen plaatsnemen die een expert zijn op het gebied van integriteit, maar zelf niet direct onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie. In het verleden is het weleens voorgevallen dat een individuele ambtelijke integriteitstekst bij de media terecht kwam. De commissie zou dergelijke voorvallen moeten meenemen in haar periodieke evaluatie van het integriteitsbeleid en aanbevelingen moeten doen hoe dit in het vervolg moeten worden voorkomen. Met daarin ook in achtneming van de rechtspositie van de ambtenaren. De raad wordt periodiek ingelicht over de stand van zaken over de geldende kaders en diens werkbaarheid en effecten. Ook neemt de raad besluiten over de advisering van voornoemde commissie.

3. Personeelszorg verbeteren

Zoals reeds omschreven, kan het verstreckende gevolgen hebben voor een individu als deze persoon onderwerp is van een integriteitsonderzoek.

Integriteitsonderzoeken lijken heel eenvoudig. Het handelen van individuele personen wordt getoetst aan de wetten, regels en gedragscodes waaraan zij zich moeten houden. Wie zich aan die regels houdt, is integer; wie dat niet doet, is dat niet. Met deze binaire houding krijgt dit type onderzoek daarmee gemakkelijk het karakter van een gerechtelijk onderzoek, zeker in de beeldvorming, waarbij waarborgen voor de rechten van 'verdachten' met voeten worden getreden of op z'n minst zeer worden verzwakt. De onschuldpresumptie wordt niet altijd door toeschouwers en collega's in acht genomen omdat men denkt: 'waar rook is, is vuur'. Ook dit verzwakt de rechtspositie van de 'verdachte' enorm in de praktijk. Het kan een probleem zijn dat gegevensverzameling ('waarheidsvinding') en het uiteindelijke oordeel over bestuurlijke integriteit ('rechterlijk oordeel') in één hand liggen. De zorgvuldigheid van de oordeelsvorming komt dan gemakkelijk in het geding. Die zorgvuldigheid is vooral van belang, omdat het vaststellen van integriteitsteksties vaak erg ingewikkeld is en verstreckende gevolgen kan hebben. Het richt zich op het gedrag van individuen, terwijl dat gedrag tot stand komt en beoordeeld wordt in een complex geheel van relaties, rollen en verwachtingen dat onderhevig is aan allerlei organisatorische en politieke ontwikkelingen in de gemeente. Integriteitsonderzoek is daarom gelijktijdig ook een cultuuronderzoek³. Het betekent dat ook moet worden meegewogen dat het ontstaan van de heersende cultuur en de factoren die hierop van invloed zijn geweest, niet meteen en enkel kan worden teruggevoerd op het functioneren van één persoon. Toch is dit niet altijd te voorkomen. Derhalve moet de personeelszorg binnen het integriteitsbeleid verder uitgewerkt worden.

Individuen die onderwerp zijn van een integriteitsonderzoek moeten weten waar zij in vertrouwelijkheid terecht kunnen met hun zorgen. Bijvoorbeeld door hen een 'buddy' aan te wijzen: iemand die op het niveau van hun leidinggevende meedenkt over de bescherming van de positie van de 'verdachte' in het team en tegenover de leidinggevende.

Daarnaast moet men ergens terecht kunnen als men denkt onjuist behandeld te zijn gedurende een integriteitsonderzoek. Men kan momenteel een melding maken bij het 'Huis voor de Klokkenluiders' en indien gewenst bij de Ombudsman. In het

³ Van den Heuvel, J.H.J., L.W.J.C. Huberts., Z. van der Wal, K. Steenberg (2010). Integriteit van het Lokaal Bestuur: raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit. Den Haag: Lemma

Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van

uiterste geval zou een persoon die onderwerp is van een integriteitsonderzoek de mogelijkheid moeten kunnen krijgen om een klacht in te dienen bij de commissie die ook de periodieke doorlichting van het integriteitsbeleid en -onderzoeken doet. Eventueel zou hierbij kennis opgedaan kunnen worden bij de praktijk van meldingen over (seksuele) intimidatie en/of wangedrag.

4. Beter bescherming van de gemeentelijke medewerkers als zij in de media komen

Waar ambtenaren voorheen onzichtbaar waren voor het publiek, is dat tegenwoordig steeds minder het geval. Dikwijls verschijnen er berichten in de media over ambtenaren. Soms in positieve zin en soms negatief. In dergelijke gevallen moeten ambtenaren zich beschermd voelen door hun eigen organisatie, omdat zij onderdeel zijn van die organisatie. Maar meer nog omdat het voor hen onmogelijk is om zichzelf publiekelijk te kunnen verdedigen. De gemeentelijke organisatie is terughoudend in dergelijke gevallen, omdat zij dan graag het interne c.q. justitieel onderzoek afwacht. Er is dus sprake van een spanningsveld tussen enerzijds de bescherming van de ambtenaren en het afwachten van de waarheidsvinding. Dit leidt tot een tweedeling binnen het ambtelijk apparaat van de gemeente Amsterdam: hen die vallen onder de bescherming van de gemeente en hen die van minder bescherming genieten zonder dat er een (rechts)uitspraak aan ten grondslag ligt. Momenteel is er nog geen beleid ontwikkeld hoe hiermee om te gaan. Ondergetekenden stellen voor om tot een protocol te komen dat zal leiden tot meer duidelijkheid over de wijze waarop de gemeente omgaat met dergelijke gevallen als zij zich voordoen. Met als leidraad dat men onschuldig is tot het tegendeel is bewezen.

Samengevat stellen de initiatiefnemers het college voor om:

1. Te onderzoeken hoe de beslissing om over te gaan tot onderzoek, na een melding van een integriteitsschending, met meer waarborgen omkleed kan worden om daarmee de belangen van de medewerker in kwestie beter te beschermen;
2. Een commissie in het leven te roepen die periodiek de kaders van de integriteitsonderzoeken toetst aan het integriteitsbeleid en hierover in zijn algemeenheid rapporteert aan de raad en/of het presidium. Het zou de voorkeur genieten dat in deze commissie personen plaatsnemen die een expert zijn op het gebied van integriteit maar zelf niet direct onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid waarborgt;
3. Te onderzoeken hoe de personeelszorg van personen die direct of indirect onderwerp zijn van een onderzoek naar integriteitsschendingen verbeterd kan worden en hun rechtspositie binnen de organisatie intact blijft gedurende het onderzoek;
4. In het verlengde van punt 3 te onderzoeken hoe meer bescherming geboden kan worden aan de eigen medewerkers wanneer zij onderwerp van bespreking zijn in de media.

Jaar 2021
Afdeling 1
Nummer <gemblnr>
Datum

Gemeente Amsterdam
Gemeenteraad

R

Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van

Stukken

Meegestuurd
Ter inzage gelegd

Bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel
n.v.t.

De leden van de gemeenteraad van Amsterdam

M. Taimounti
S. Mbarki
J. Veldhuyzen
D. Ceder
W. van Soest
