



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: **Datum verzending / Datum collegevergadering**
Portefeuille(s): Integriteit
Portefeuillehouder(s): Femke Halsema
):
Behandeld door: Bureau Integriteit + algemeen mailadres
(5.1, 2, e @amsterdam.nl)
Onderwerp: Ontwikkelingen integriteit en reactie op onderzoek
Ombudsman

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief informeert het college u over de ontwikkelingen bij Bureau Integriteit en de reactie op het onderzoek van de ombudsman naar Bureau Integriteit [titel toevoegen]. Daarbij gaan we onder andere in op de rol van Bureau Integriteit bij de organisatiebrede opgave van het verbeteren van sociale veiligheid op de werkvloer.

Aanleiding

Amsterdammers moeten kunnen vertrouwen op een integere overheid. Medewerkers van de gemeente dienen de publieke zaak. Integer handelen hoort daarbij. Bureau Integriteit adviseert en ondersteunt ambtenaren en bestuurders om een integere organisatie te zijn, worden en blijven. Alle medewerkers moeten zich welkom en veilig weten bij Bureau Integriteit en erop kunnen vertrouwen dat het alles binnen het mandaat doet om toe te zien op de naleving van de ambtseed en de bijbehorende gedragscode. Sociale veiligheid is hier een belangrijk onderdeel van. De eerste regel van de gedragscode gaat daarom over 'omgaan met anderen'. Er wordt expliciet beschreven dat we respectvol met elkaar omgaan, niet discrimineren en niet pesten of buitensluiten.

Ons bewustzijn van wat sociale veiligheid betekent is de afgelopen jaren gegroeid, mede door maatschappelijke ontwikkelingen. We worden gesterkt in het aangeven van grenzen en aanspreken op onwenselijk gedrag en onheuse bejegening. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de me-too-beweging en uit de scherpere blik op het tegengaan van discriminatie. Ook subtielere, vaak minder zichtbare vormen van discriminatie of bias – ook wel microagressie genoemd – tolereren we niet langer. We zien een verschuiving waarin we onacceptabel gedrag willen normeren en corrigeren op de werkvloer. En dat is een groot goed.

Dit verandert ook wat we verwachten van Bureau Integriteit (hierna BI). Voorheen lag de voornaamste focus op het bewaken van zakelijke integriteit, denk aan het tegengaan van diefstal en fraude, maar ook op de extremere uitwassen van (seksuele) intimidatie of discriminatie. Dat is niet langer voldoende. BI heeft een verantwoordelijkheid te nemen en moet zich ontwikkelen om te beantwoorden aan de opgaven van vandaag. Dat is ook de aanleiding van het onderzoek van de Ombudsman, waarop later in deze brief wordt ingegaan. Eerst lichten we het ontstaan en de ontwikkelopgave van BI toe.

Ontstaan en werkwijze van Bureau Integriteit

Vanwege het belang dat de gemeente hecht aan integriteit, heeft het in 2001 Bureau Integriteit opgericht. De gemeente is daarin een voorloper en geldt daarom ook landelijk als expertisecentrum en plek waar nieuwe ontwikkelingen vorm krijgen. Dat is een continu proces. BI zoekt daarvoor samenwerking met het Rijk, andere gemeenten, universiteiten en expertisecentra.

BI werkt met verschillende disciplines. Naast het Meldpunt Integriteitsschendingen verzorgt BI trainingen over bijvoorbeeld Morele oordeelsvorming of over de Gedragscode en denkt mee met eventuele dilemma's op het gebied van integriteit die medewerkers of bestuurders ervaren [powerpoint technische sessie als bijlage]. Ook voert zij risicoanalyses uit naar bedrijfsprocessen en eventuele kwetsbaarheden in de beheersmaatregelen. Daarnaast screent zij contractpartijen van de gemeente op eventuele integriteitsrisico's .

Het werk van BI is niet altijd zichtbaar, of eigenlijk andersom, het meeste ervan is niet zichtbaar. Dat komt enerzijds door de vertrouwelijke aard van het werk en de privacywetgeving. Maar anderzijds ook door het mandaat van BI: BI adviseert. BI neemt geen zelfstandige besluiten over de afhandeling van meldingen, het wel of niet uitvoeren van onderzoek en de opvolging daarvan.

De gesloten werkwijze begint nu te knellen. Met de verschuivende maatschappelijke opgave veranderen ook de verwachtingen over BI. Steeds vaker klinkt de vraag waarom BI, medewerkers die problemen ervaren met sociale veiligheid of discriminatie niet kan helpen. Ook wordt het door medewerkers soms als ingewikkeld ervaren dat adviezen van BI altijd binnenskamers blijven en er weinig mandaat en capaciteit is om te zorgen dat deze worden opgevolgd. Bij vragen of kritiek kan BI vanwege privacy of vertrouwelijkheid ook niet altijd uitleggen waarom bepaalde afwegingen zijn gemaakt. Het is duidelijk dat BI hierin een stap te zetten heeft. BI neemt hier haar verantwoordelijkheid en zet in op ontwikkelen en doorontwikkelen. Het is voor BI van belang dat de werkwijzen rond vraagstukken over sociale veiligheid worden aangepast. Het werken aan standaarden van nu en ontwikkelingen van de toekomst is een blijvend proces.

Stevigere rol bij sociale veiligheid

De verantwoordelijkheid voor een sociaal veilige omgeving ligt bij een ieder die werkzaam is bij de gemeente. Leidinggevendenden hebben hier een verbijzonderde opgave, zij dragen verantwoordelijkheid, hebben mandaat en leven voor.

BI wil bij sociale veiligheidsschendingen adequaat, op maat, realistisch en duurzaam optreden. BI wil de signalerende en agenderende rol verstevigen en zichtbaarder maken, onder andere door in te zetten op preventie en kwalitatiever toe te zien op de naleving van adviezen. Hierbij is het belangrijk dat processen goed functioneren, dat medewerkers inhoudelijk worden geïnformeerd over de te volgen routes en wat men van een dergelijk traject mag verwachten. Heldere communicatie is hierin cruciaal.

BI heeft de afgelopen periode al een aantal belangrijke stappen gezet. Zo is het Meldpunt Integriteit uitgebreid met extra capaciteit (van 1,5 naar 4 fte). Ook is gewerkt aan het verder opbouwen van expertise, zoals op het gebied van Inclusie en Diversiteit. Er wordt ingezet op het duurzaam verankeren van expertise, kennis en kunde op het gebied van psychologische druk, anti-discriminatie en anti-racisme, sensitieve gespreksvoering, herkenning van grensoverschrijdend gedrag en onheuse bejegening. De pool van interne getrainde en gecertificeerde vertrouwenspersonen is uitgebreid met externe vertrouwenspersonen. De geslaagde pilotfase wordt nu doorontwikkeld naar een structurele inzet van externe vertrouwenspersonen. Ook zijn er analyses gemaakt van de meldketen met de vraag: wat gebeurde er met de medewerker en in de werkomgeving, vanaf het eerste ongemak tot de uiteindelijke melding? Wat is daarbij de rol van het lijnmanagement en wat is de rol van BI of P&O? Daaruit blijkt dat BI zowel impact kan hebben bij preventie, als bij de fase na de melding en de afhandeling daarvan.

In 2023 is een directeurenteam BPI (Besluitvorming Persoonsgericht Integriteitsonderzoek) ingesteld. Dit team bestaat uit drie verschillende directeuren die flexibel aanschuiven, de gemeentesecretaris, directeur P&O en als adviseur het hoofd BI. In dit team worden besluiten genomen over persoonsgerichte integriteitsonderzoeken, één van de interventies die kunnen worden ingezet wanneer er sprake is van een concreet vermoeden van een integriteitsschending. De diverse samenstelling van expertises moet waarborgen dat casussen vanuit verschillende perspectieven worden gewogen en tot een onafhankelijk oordeel en handelingsperspectief te komen.

Het is dus niet langer aan individuele directeuren, die ook een persoonlijke betrokkenheid kunnen hebben, om dit te bepalen. Daarvoor lag dit besluit bij de Gemeentesecretaris. Daarnaast adviseert BI ook over gevalideerde meldingen die geen concreet vermoeden van een integriteitsschending opleveren. Omdat

dat niet wil zeggen dat er niets aan de hand is. Juist die adviezen vinden soms lastig hun weg in de organisatie.

Op het gebied van preventie werkt BI aan een risicoanalyse sociale integriteit, vergelijkbaar met die voor zakelijke integriteit¹. Ook komt er een herijking van de Gedragscode waarbij het begrip sociale integriteit concreet wordt gemaakt. Het is namelijk belangrijk om dit te kunnen onderscheiden van het ongemak dat ontstaat bij een meningsverschil, of teleurstelling bij een niet ontvangen promotie of beloning. Het is belangrijk dat er in de preventieve zin duidelijk wordt gemaakt wat het verschil tussen ongemakkelijkheid en onveiligheid is. Soms is het zelfs noodzakelijk om het ongemakkelijke gesprek te voeren om sociale veiligheid bespreekbaar te maken. Daarnaast moet er bij onwenselijk gedrag opgeschaald kunnen worden.

De meldingen en signalen die binnenkomen geven veel informatie over de organisatie en waar mogelijk problemen kunnen ontstaan. Dit is een spiegel die BI de organisatie voorhoudt, ook bij meldingen en signalen waar een integriteitsonderzoek niet aan de orde is. Om dit beter te doen zoekt BI nauwere samenwerking met de afdelingen die op eenzelfde wijze signalen ontvangen: Bureau Inclusie & Diversiteit, directie Personeel & Organisatie en ook het GMT. Daarnaast is de samenwerking met Directie Juridische Zaken belangrijk om te kijken welke maatregelen of interventies kunnen worden opgelegd. Veel casussen vinden plaats op het snijvlak van het mandaat en de expertise van deze afdelingen. Door informatie te delen en gezamenlijke analyses te maken, kunnen risico's eerder worden gesignaleerd en steviger worden aangepakt.

Bestuursopdracht Inclusie & Diversiteit

Inclusie is een randvoorwaarde voor sociale veiligheid. Daarom zijn de maatregelen uit de Bestuursopdracht Inclusie en Diversiteit zo belangrijk. Ze scheppen een voorwaarde voor het creëren van een veilige werkcultuur door de hele organisatie.

De resultaten uit de onderzoeken van Muzus, KIS en het Verwey-Jonker Instituut over discriminatie en ongewenst gedrag bij de gemeente Amsterdam gelden voor de hele organisatie, ook voor BI. Uit de onderzoeken van Muzus, KIS en het Verwey-Jonker Instituut blijkt dat medewerkers die discriminatie en racisme ervaren aangeven, dat ze het gevoel hebben, dat ze niet bij BI terecht kunnen. Dit is voor BI een belangrijk signaal om de meldketen sociale veiligheid steviger

¹ Met een risicoanalyse worden de beheersmaatregelen van mogelijke risico's in kaart gebracht en kan worden beoordeeld of die voldoende werken. Daarmee kan het ontstaan van problemen worden voorkomen.

te evalueren en meer specifieke expertise in te brengen om dit kwalitatief een duurzaam te kunnen borgen.

In een inclusief werkklimaat waarin verschillen worden gewaardeerd en medewerkers zichzelf kunnen zijn, wordt ongewenst gedrag besproken en gecorrigeerd. BI wil er zijn voor alle medewerkers, wanneer de vraag is of de ambtseed en gedragscode wordt overschreden. Discriminatie is een ernstige integriteitsschending waarop kan worden gesanctioneerd. Subtielere vormen van discriminatie zijn vaak lastiger aantoonbaar zijn. Meldingen hierover kunnen wel wat zeggen over de sociale veiligheid op de afdeling van de melder. BI agendeert signalen en meldingen over subtielere vormen van discriminatie actiever agenderen bij de relevante directies en de partners bij P&O en I&D.

De Bestuursopdracht Inclusie & Diversiteit bevat ook specifieke acties voor Bureau Integriteit, zoals het rapporteren over meldingen en sancties en de second opinion, waarin mensen terecht kunnen voor een herbeoordeling van hun melding of signaal door een externe adviseur. En er is op intranet één meldknop ingericht waar medewerkers alle informatie kunnen vinden om een melding te doen. **[wordt nog aangevuld]**

[Bestuurlijke reactie ombudsman]

- **Ik zou hier iets inzetten over dat de oma een onderzoek uit eigen beweging heeft gedaan nav signalen van ambtenaren die ontevreden zijn over de afhandelen van hun meldingen.**
- Allereerst waarderen we de inzet van de ombudsman. De gemeente staat altijd open voor aanbevelingen die bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het werk van BI, het verstevigen van de positie van BI en – breder – het bevorderen van de integriteit binnen de organisatie.
- In de reactie op het onderzoek van de ombudsman zullen we ingaan op de rode draden die hij in zijn onderzoek schetst.
- Het is niet mogelijk om in te gaan op de specifieke casuïstiek. De gemeente doet vanwege de personeelsvertrouwelijkheid immers geen uitspraken over individuele ambtenaren, ook niet als zij er zelf voor kiezen om in de openbaarheid te treden. Wel kunnen we zeggen dat de genoemde casussen bij ons bekend zijn en onze aandacht hebben.
- over de medewerkers BI. Zij hebben nog minder dan andere ambtenaren de mogelijkheid om zich te verdedigen. Omdat vertrouwelijkheid voorop staat kunnen zij geen uitspraken doen over de afwegingen die zijn gemaakt. Ook zij verdienen bescherming en veiligheid.

Tot slot

BI wil duidelijk zijn over wat het kan betekenen bij het verbeteren van de sociale veiligheid in de organisatie. Het dilemma is dat, ook met betrokkenheid

van BI, het echte werk op de werkvloer moet plaatsvinden. BI zal hier een meer zichtbare en actieve partner zijn. [aanpassen op basis van definitieve brief]

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente
Amsterdam,

Femke Halsema
Burgemeester

Bijlagen

1. Proces meldingen
2. Naam bijlage
3. ...

Bijlage 1 Proces meldingen

Alle meldingen en signalen die BI ontvangt, worden gevalideerd. Dat wil zeggen dat op basis van de informatie van de melder en eventueel aanvullend verkregen informatie afkomstig uit publiek toegankelijke bronnen (zie de eerder verstrekte privacyverklaring van BI), gekeken wordt of er sprake is van een *concreet vermoeden* van een *integriteitsschending*. Daarbij hanteert BI een afwegingskader (eveneens eerder verstrekt).

De validering van een melding vindt plaats langs de volgende lijnen:

- bij alle meldingen en signalen die BI binnen krijgt wordt gekeken of het gaat om een *medewerker* en of het gaat om een *integriteitsschending*. Soms gaat het namelijk niet om een medewerker van de gemeente, of gaat het om een arbeidsconflict of om een klacht;
- de meldingen/signalen worden na registratie in een alleen voor medewerkers van het team Meldpunt en Onderzoek toegankelijk systeem, besproken in het zogeheten vooroverleg. In dit overleg zitten de 5.1, 2, e de medewerkers van het Meldpunt en een aantal onderzoekers (in wisselende samenstelling);
- in dit overleg wordt besproken of en hoe de betreffende melding/het signaal kan worden gevalideerd. Essentieel hierbij is of de melder ook melding wil doen of slechts advies wil. In het laatste geval wordt de melding wel geregistreerd, maar niet door BI opgevolgd. Als het gaat om vermoedens van strafbare feiten is het niet altijd mogelijk om de wensen van de melder te volgen.^[2] Indien de melding wel door BI opgevolgd kan worden wordt vervolgens gekeken naar welke informatie nodig is en of die informatie redelijkerwijs beschikbaar is. Daarbij wordt gekeken of het een voldoende *concrete* melding is of dat er meer informatie nodig is om te kunnen spreken van een vermoeden van een integriteitsschending. Het gaat daarbij om informatie die opgevraagd zou kunnen worden bij de melder of de betrokken leidinggevende of te raadplegen publiek toegankelijke bronnen zoals Kamer van Koophandel, internet, socials (open accounts). Uiteraard horen gesprekken met de melder hier ook bij. Bij het opvragen/ophalen van informatie wordt rekening gehouden met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit^[3], als ook met relevante regelgeving op het gebied van privacy en verwerking van persoonsgegevens.

Nadat alle informatie is verkregen binnen de validatiefase wordt gekeken welke vervolgstappen mogelijk en noodzakelijk zijn. Toelichting:

- Bij een deel van de meldingen gaat het niet om een concreet vermoeden van een integriteitsschending. Omdat zij bijvoorbeeld een klacht opleveren over door de gemeente verleende dienstverlening of

omdat het gaat om een arbeidsconflict of een discussie over iemands functioneren. In die gevallen is het aan de lijn om het (weer) op te pakken en heeft BI (dus) geen rol meer. Regelmatig wordt daarom bijvoorbeeld geadviseerd om in de lijn gesprekken te voeren^[4];

- Ook komt het voor dat er wel degelijk wat aan de hand is met de sociale veiligheid, maar dat de melding te weinig concreet is of omdat de arbeidsverhouding onder druk is komen te staan door een functioneringstraject. In die gevallen geeft BI ook advies aan de lijn over welke interventies nodig/mogelijk zijn. Waar nodig wordt daarbij P&O en/of I&D en/of een arbeidsjurist betrokken (denk bijvoorbeeld aan trainingen, coachingstrajecten, mediation);
- In sommige gevallen is het nodig dat een persoonsgericht onderzoek wordt uitgevoerd. Overigens leidt slechts 10% van de meldingen tot een persoonsgericht onderzoek;
- In de gevallen waarin een schending wordt vastgesteld zonder dat daarvoor een persoonsgericht onderzoek door BI nodig is, wordt de lijn geadviseerd om advies te vragen aan de Directie Juridische Zaken over de eventuele arbeidsrechtelijke consequenties. Ook P&O wordt hier dan bij betrokken.