



Gemeente Amsterdam

Aan: De leden van het presidium van Amsterdam
Datum: 24 september 2025

Onderwerp: Zorgen functioneren Ombudsman

Geachte leden van het presidium,

U kent ons standpunt over het belang van het instituut ombudsman. Binnen de democratische rechtsstaat vervult de ombudsman een essentiële rol als onafhankelijke toezichthouder op het handelen van de overheid. Hij biedt burgers een laagdrempelige mogelijkheid om klachten te laten onderzoeken, buiten de rechter en de politieke arena om. Daarmee draagt de ombudsman niet alleen bij aan herstel van individuele rechtvaardigheid, maar ook aan structurele verbeteringen in beleid en uitvoering. Zo versterkt het instituut het vertrouwen van burgers in de overheid en bewaakt het de balans tussen burger en bestuur.

De gemeentesecretaris en ik hebben u gisteren in 5.1, 2, i
5.1, 2, i geïnformeerd over de toenemende zorgen die we hebben rondom het functioneren van de huidige ombudsman. De directe aanleiding is het onderzoek uit eigen beweging naar het functioneren en de positionering van Bureau Integriteit (BI) en het opgeleverde concept-rapport. De wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd, de presentatie in het rapport en het daaropvolgende gesprek roepen ernstige vragen op over de neutraliteit en de onafhankelijkheid van de ombudsman. We constateren tevens dat er sprake is van een aantal terugkerende patronen die bij eerdere onderzoeken ook al aan de orde waren. 5.1, 2, i
5.1, 2, i
5.1, 2, i Ik heb u toegezegd deze zorgen ook per brief met u te delen.

Na onze afspraak ben ik benaderd door de ombudsman. Hij heeft aangegeven met mij te willen reflecteren op ons eerdere gesprek over het onderzoek. Hij heeft mij tevens laten weten het rapport niet op deze manier te willen publiceren en spreekt uit op een andere manier samen te willen werken. Dit gesprek zal eind van deze week plaatsvinden. 5.1, 2, i
5.1, 2, i Ik hecht er daarom aan om mijn toezegging gestand te doen en u te informeren over de door ons geobserveerde patronen.

Voor de goede orde, de ombudsman bedient 8 gemeentes in de metropoolregio, het betreft hier observaties vanuit de gemeente Amsterdam.

Terugkerende patronen

- Schijn van partijdigheid.

In het onderzoek naar BI worden verhalen van klagers als feiten gepresenteerd, zonder volwaardig wederhoor en aan de hand hiervan worden verregaande conclusies getrokken. Bij een aantal van de dossiers die zijn aangemerkt als exemplarisch (om aan de hand hiervan het gesprek te voeren om geïdentificeerde rode draden verder uit te diepen) heeft de ombudsman zich actief als belangenbehartiger met de zaak bemoeid. Dit uit zich concreet bijvoorbeeld door mee te gaan naar gesprekken met directeuren of bestuurders en daar namens de betrokkene inbreng te hebben. Deze dossiers vormen nu de basis voor een neutraal onderzoek.

In de (geheime) openingsbrief naar het college en uw raad in december 2023 wordt gesteld dat de herkomst van medewerkers een rol speelt bij de vraag of medewerkers van BI onderzoek gaan doen en wat betreft de benadering richting melders met een migratie achtergrond. Deze aantijging is nogmaals bevestigd in het Parool artikel van 23 januari 2024 nog voor het onderzoek überhaupt was begonnen, dat duidt niet op een neutrale houding. Overigens is in het rapport 1 zinnetje opgenomen, waarin staat dat beschuldiging niet bevestigd is door het onderzoek. Wel wordt nu opgemerkt dat het de vraag is of medewerkers wel de benodigde competenties hebben om discriminatie te herkennen en in staat zijn onderzoek te doen naar sociale integriteit. Waar die expertise aan moet voldoen wordt hierbij niet duidelijk gemaakt.

Een ander voorbeeld waar de schijn van partijdigheid zich opdringt is de zaak waar de ombudsman een mediationgesprek organiseert met een klager en verschillende vertegenwoordigers van de gemeente om begrip te krijgen voor elkaars standpunten, de gemeente mag hier vervolgens niks zeggen alleen luisteren naar de kant van de klager.

- Opereren op of buiten de randen bevoegdheden

In de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeenschappelijke Regeling Ombudsman Metropool Amsterdam zijn regels opgenomen over het klachtrecht en het werk van de Ombudsman. Regels die dienen te waarborgen dat het klachtrecht bij de Ombudsman en reguliere rechtsbescherming (via bezwaar en beroep) elkaar niet doorkruisen, maar juist versterken. Artikel 9:22 van de Algemene Wet bestuursrecht stelt dat de Ombudsman niet bevoegd is een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien het verzoek betrekking heeft op een gedraging ten aanzien waarvan door een administratieve rechter uitspraak is gedaan.

De ombudsman heeft zich achter actief bemoeid met zaken die nog onder de rechter waren, dit geldt voor het onderzoek naar BI voor tenminste 2 zaken. Ditzelfde patroon is terug te zien in de zaak waar de ombudsman jarenlang betrokken is geweest en 5.1, 2, i

Een ander punt is het tweedelijns klachtafhandeling. Volgens de Awb kunnen klachten pas door de Ombudsman in behandeling worden genomen, nadat de eerstelijns klachtafhandeling is afgerond.

Met het oog op het onderzoek rondom BI betekent dit dat wanneer er klachten zijn over de afhandeling van meldingen door BI, er een klacht moet worden ingediend bij BI.

- o De ombudsman geeft aan dat er 82 mensen zijn gesproken, waarvan ongeveer 75% “zaken heeft gedaan met BI”. Het is onduidelijk om wie het gaat en of deze mensen klachten hebben ingediend. Zeker is dat dit niet bij allemaal het geval is.
- o Aangegeven wordt dat het geen individuele klachtbehandeling betreft, toch staan er volledige e-mails en verhalen geciteerd en komt het woord klacht 66x voor in het rapport.

Andere voorbeelden van dit patroon zijn bijvoorbeeld zichtbaar bij het onderzoek naar de markten waar ambtenaren hebben verklaard dat marktlieden van de ombudsman te horen kregen dat ze niet meer met de gemeente moesten praten, terwijl het ambtelijke proces nog volop bezig was. Of een situatie rondom een pand, waarbij de eigenaar tegen het bestemmingsplan in een detailhandel wilde beginnen en de ombudsman de eigenaar al bijstond nog voor er ook maar een vraag gesteld was aan de gemeente. In dit licht is ook het jaarverslag van de ombudsman interessant, waarin 294 klachten zijn geregistreerd over Parkeren, terwijl de directie Parkeren er zelf 146 telt, een verschil van 148 klachtdossiers. Dit blijkt na uitzoekwerk ook om signalen en meldingen te gaan die niet als formele tweedelijns Ombudsmanklachten gelden en dus naar de eerstelijns dienen te worden verwezen. (maar die wel in het jaarverslag belanden)

Mogelijk nog paragraaf toevoegen over juridische grondslag onderzoek uit eigen beweging (5.1, 2, e ?)

- Onheuse bejegening richting ambtenaren
Meermaals komt dit voren dat er weinig zorg of empathie is voor betrokken ambtenaren.

In geval onderzoek BI zijn (strafbare) aantijgingen gedaan aan het adres van medewerkers BI, namelijk van discriminerende en intimiderende bejegening. De ombudsman heeft zich hier actief over uitgelaten zijn openingsbrief en in een interview in het Parool. Desgevraagd is de reactie dat de ombudsman geen invloed heeft op de media, maar berichtgeving hierover is ook nooit tegengesproken. Er is herhaaldelijk gewezen op de impact hiervan op de medewerkers van BI, waar verbaasd op werd gereageerd. In het rapport is nu 1 zinnetje opgenomen, waarin staat dat beschuldigingen niet bevestigd worden door het onderzoek. Wel wordt nu opgemerkt dat het de vraag is of medewerkers van BI wel de competenties hebben om discriminatie te herkennen of in staat zijn onderzoek te doen naar sociale integriteit. Waar die expertise aan moet voldoen wordt niet duidelijk gemaakt.

Deze aantijging en het gehele onderzoek liet de medewerkers van BI niet onberoerd, maar zij moesten wel uiteraard wel meewerken aan het onderzoek in de vorm van gesprekken over hun zaken tegenover verschillende ombudsmanmedewerkers. Pas na veel discussie werd een toehoorder in het kader van personele zorg bij de interviews van medewerkers door de ombudsman toegestaan. Dit moest een door de ombudsman goedgekeurde toehoorder zijn, van bijvoorbeeld een zelfgekozen vertrouwenspersoon kon geen sprake zijn. De toehoorders zelf werd de toegang aan tafel geweigerd. Ze moesten aan een apart tafeltje zitten met een eigen koekje en werden vermanend toegesproken wanneer er spaarzame behulpzame opmerkingen tijdens het gesprek werden gemaakt.

Andere voorbeelden:

- o In het onderzoek markten is door de ombudsman een gesprek gefaciliteerd met mensen van de Waterloopleinmarkt en betrokken ambtenaren en bestuurders. In dat gesprek werden de ambtenaren uitgemaakt voor Gestapo en werd gezegd dat 5.1, 2, e
5.1, 2, e De ombudsman greep niet in, en schreef vervolgens in een memo: “Op 21 april heb ik twee diep geraakte, gekwetste en teleurgestelde marktondernemers en de voorzitter van de Marktvereniging gezien aan een grote tafel, tegenover een bestuurder en vier ambtenaren, die geen enkele neiging uitstraalden tot maar een poging tot enig inlevingsvermogen en/of tot enige bereidheid om een oplossingsgerichte houding aan te nemen... Aan de ambtelijke zijde heb ik tot driemaal toe geregistreerd dat marktondernemers in communicatie met de gemeente niet hun eigen woorden mochten kiezen om hun ongenoegen kenbaar te maken” .
- o In een zaak is een medewerker van de gemeente van onbehoorlijk en racistisch gedrag beschuldigd. De ombudsman heeft zich bemoeit met deze zaak en de klacht naar verschillende mensen rondgemaild, waardoor de naam van deze medewerkers op verschillende ‘tafels’ is beland. Uiteindelijk is de zaak door een extern bureau getoetst en is onafhankelijk vastgesteld dat de beschuldiging aan het adres van de medewerker onterecht was. De

- medewerker in kwestie heeft dit zich enorm aangetrokken en heeft dit de ombudsman kwalijk genomen. Wanneer dit door de gemeente wordt aangekaart bij de ombudsman ziet deze geen rol voor zichzelf om iets recht te zetten richting medewerker.
- o Het gedrag richt zich ook op externe partijen die door de gemeente worden ingehuurd. Tijdens het BI onderzoek is de door de gemeente ingehuurde advocaat meer dan eens onheus bejegend, ook werd in het gesprek donderdag -onterecht- de schuld op haar afgeschoven van de onduidelijkheid rondom het onderzoek. Dit was eerder ook al het geval bij het Bureau DTNP in het rapport "Marktwaarde". Het Bureau heeft hier in 2023 nog een brief naar uw raad gestuurd.
 - Onduidelijke en onnavolgbare onderzoeksmethodiek
Het onderzoek naar Bureau Integriteit is een klachtgestuurd onderzoek zonder controlegroep met neutrale of tevreden medewerkers. Een deel van de klagers was bovendien zelf onderwerp van onderzoek i.v.m. integriteitsschending. Er is geen onderzoeksprotocol. Hiernaar gevraagd wordt aangegeven dat de Awb leidend is. In de Awb staat echter niet hoe de Ombudsman onderzoek doet en welke waarborgen bijvoorbeeld gelden voor betrokkenen. Gevolgen hiervan zijn onder andere een meanderende scope, het ontbreken van waarborgen tijdens het onderzoek, geen afspraken over uitwisseling gegevens, personele zorg of rol toehoorder etc. De ombudsman verwijst naar algemene behoorlijkheidsnormen in openingsdocument en rapport als toetsingskader, maar wordt niet concreet. Daarin staat bv niet toegelicht wanneer welke onderzoeksmethode wordt ingezet en op basis van welke bevoegdheden gehandeld wordt. De onderzoeksopzet is niet meegeleverd in het concept-rapport en blijkt nog niet af, wat opmerkelijk is na afloop van het onderzoek.

Aangegeven wordt dat het onderzoek geen individuele klachtbehandeling betreft, toch staan er in het rapport volledige e-mails in geciteerd en komt het woord klacht 66x voor, zonder wederhoor bij de gemeente. Een deel is daarbij makkelijk herleidbaar. Zoals gesteld is voor de gemeente geheel onduidelijk om welke en hoeveel klachten het gaat en of deze mensen zich überhaupt bij BI gemeld hebben. Deze input is vertrouwelijk, en alle getrokken conclusies hierover niet of nauwelijks verifieerbaar en niet navolgbaar. Op basis van 80 gesprekken zijn verschillende rode draden in de klachtgronden gedestilleerd, de zogenaamde grieven. 8 'Exemplarische' dossiers zijn aangemerkt om als instrument om rode/draden grieven te verdiepen. Opvallend is dat de helft hiervan gaat over zakelijke integriteit (2x dubbel dienstverband, misbruik machtpositie en diefstal) terwijl het rapport gaat over sociale integriteit. Daarbij zijn 4 van de 8 dossiers van beklaagden en niet van melders terwijl het onderzoek melden centraal stelt. Daarnaast problematisch want betreft veelal uitzonderlijke dossiers. Er zijn vragen gesteld en beantwoord op basis

van deze uitzonderlijke casuïstiek. Op basis van die antwoorden worden nu algemene organisatiebrede conclusies getrokken.

Ook concludeert gemeente dat bij veel van deze dossiers relevante info ontbreekt, deze is bij een aantal dossiers alsnog aangeleverd, maar niet verwerkt in dit rapport (bijv. rechtszaken)

Een ander voorbeeld van onduidelijke en onnavolgbaar onderzoeksmethodiek is bijvoorbeeld het onderzoek naar de 5.1, 2, e [REDACTED] waar de ombudsman een reconstructie heeft gemaakt, waar voor de gemeente onduidelijk is op basis van welke informatie en stukken dit is gebeurd. Ook daar werd slechts 1 partij in de gelegenheid gesteld zijn kant van het verhaal te doen, een mondelinge toelichting op de gang van zaken door alle partijen en de betrokken ambtenaren van de gemeente op de gang van zaken zou een evenwichtiger beeld hebben opgeleverd.

- Onterecht suggestie van wederhoor
Er is geen sprake van volwaardig of fatsoenlijk wederhoor, hoewel dit in het rapport wel wordt gesuggereerd. Het beginsel van hoor en wederhoor omvat vier deelaspecten: het recht om informatie te verschaffen, het recht om informatie te ontvangen, voldoende voorbereidingstijd ter verdediging van het eigen standpunt en *equality of arms* (een evenwichtige uitgangs- en informatiepositie voor beide partijen). Bij de gesprekken over de zogenaamde exemplarische dossiers kregen medewerkers van tevoren te horen over welke casus het ging, maar geen toegang tot informatie of stukken. Zij moesten ter plekke moeten reageren op dat wat voorgelegd werd, vaak gedetailleerde klachten. Wanneer nadere onderbouwing werd gevraagd of aanvullende informatie werd aangeboden (omdat bleek dat het dossier onvolledig was) werd dit geweigerd op grond van het argument dat het om patronen ging en dus niet nodig was. Ook werd de medewerkers gezegd het kort te houden, want het is aan de ombudsman om vragen te stellen, niet aan de gemeente. Andere in het rapport uitgebreid aan de orde komende grieven zijn helemaal niet voor wederhoor voorgelegd. Ook naar aanleiding van de ambtelijke feitencheck, waarbij de gemeente meer dan 200 inhoudelijke opmerkingen heeft gemaakt, is het aangeleverde wederhoor beperkt en soms onvolledig verwerkt in het dossier met een vertekend beeld tot gevolg.

Bij het rapport “Marktwaaarde” geeft de betrokken ambtenaar aan dat het wederhoor bestond uit het bij de ombudsman op het bureau met een pen notities te maken in een papieren versie zonder de mogelijkheid om even te overleggen met een collega omdat ze haar telefoon had moeten inleveren. Dit staat bekend als “de methode brandweer”. Ook dit een is herhalend patroon, niet zelden herkent de gemeente haar reactie niet terug in rapporten.

- Wijze van conclusies trekken en de presentatie hiervan
Er is gebruikt gemaakt van een “breed scala aan bronnen”, maar onduidelijk is welke bronnen het zijn. Individuele ervaringen worden als feiten gepresenteerd zonder dit kenbaar te maken in rapport. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de “*brandbrief van circa 200 medewerkers*”. Aangegeven is dat na onafhankelijk onderzoek geen enkele aanwijzing is gevonden voor die 200, maar dat het eerder om 1 of een aantal medewerkers ging. Toch is dit niet aangepast.
Definities worden niet gegeven en termen worden door elkaar gebruikt (ongewenst gedrag, sociale veiligheid, psychologische veiligheid). Bovendien worden termen gebruikt die in het onderzoek niet voorkwamen, zoals racisme. Er worden conclusies getrokken op basis van onvolledige en eenzijdige informatie. Relevante openbare informatie zoals bijvoorbeeld een rechterlijke uitspraak wordt niet opgenomen in het rapport.
Daarnaast worden soms vergaande conclusies getrokken op basis van een beperkt aantal klachten. Eén hoofdstuk is gebaseerd op 3 casussen, waarvan er 2 gaan over zakelijke integriteit, toch worden hier verregaande conclusies getrokken m.b.t. sociale integriteit. Betrokken personen waren bovendien beklagde, terwijl conclusies worden getrokken over melders. Tot slot worden soms onduidelijke onnavolgbare conclusies getrokken. Zo wordt casuïstiek van zakelijke integriteit gebruikt om conclusies over sociale integriteit te onderbouwen en wordt aan de hand van een zaak over een hogere manager geconcludeerd dat leidinggevendenden minder vaak worden behandeld. Opmerkelijk is overigens dat in het rapport voorbij wordt gegaan aan de werknemers die hebben verklaard te hebben geleden onder het grensoverschrijdende gedrag van dit afdelingshoofd.

In verband met de herleidbaarheid en vertrouwelijkheid wordt in deze brief geen concrete casuïstiek benoemd, op reeds bij u bekende kwesties na zoals de markten.

Tot slot

5.1, 2, i

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

Femke Halsema
Burgemeester

Thea de Vries
Gemeentesecretaris (wnd)

Bijlagen

1. Openingsbrief?

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.