



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: **Datum verzending / Datum collegevergadering**
Portefeuille(s): Integriteit
Portefeuillehouder(s): Femke Halsema
):
Behandeld door: **Naam directie + algemeen mailadres
(bestuurszaken.etc@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 daarin belangrijk. De eerste regel van de gedragscode gaat niet voor niets over het 'omgaan met anderen'. Daarin wordt onder andere beschreven dat we respectvol met elkaar omgaan, niet discrimineren en niet pesten of buitensluiten.

Onze blik op wat sociale veiligheid betekent en wat wij mogen verwachten van elkaar is door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen veranderd. We zien een verschuiving in wat we als organisatie, of breder, als maatschappij, acceptabel vinden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de me-too-beweging, maar ook 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. 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. 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 maar vindt plaats op de achtergrond of als onderdeel van processen. Dat komt enerzijds door de vertrouwelijke aard van het werk en de privacywetgeving. Maar anderzijds ook door het mandaat van BI: BI adviseert. Het BI neemt geen zelfstandige besluiten over de afhandeling van meldingen, het wel of niet uitvoeren van onderzoek en de opvolging daarvan. Daarbij geldt wel dat een BI-advies een zwaarwegend advies is, waar alleen onderbouwd van kan worden afgeweken (*comply or explain*).

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. En daar neemt het ook verantwoordelijkheid voor.

Stevigere rol bij sociale veiligheid

Zoals onder andere blijkt uit de Bestuursopdracht Inclusie & Diversiteit is het realiseren van sociale veiligheid een organisatiebrede opgave. Sociale veiligheid moet op elke werkvloer en in elk team gerealiseerd worden. Eigenlijk elke dag opnieuw. En leidinggevend en hebben daarin een cruciale rol.

BI kan de roep om sociale veiligheid dus niet oplossen. Maar het kan wel een stevigere en duidelijker rol pakken. Daarover moet het helder communiceren, zodat de medewerkers weten wat ze van BI kunnen verwachten. BI wil de signalerende en agenderende rol te verstevigen en zichtbaarder te maken, onder andere door in te zetten op preventie en strenger toe te zien op de naleving van adviezen.

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. Door mensen aan te nemen met specifieke expertise (psychologie, kennis van discriminatie/racisme). En door medewerkers te trainen op het gebied van ongewenst gedrag en cultuur-specifieke gespreksvoering. 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 [directeurenpanel—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.

~~-waar de adviezen van BI gewogen worden en wordt bepaald hoe deze worden opgevolgd. 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. [Dit panel bestaat uit de directeur P&O,]. De diverse samenstelling van expertises moet waarborgen dat casussen vanuit verschillende perspectieven worden gewogen en tot een onafhankelijk oordeel en handelingsperspectief te komen.~~

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 leidraad sociale veiligheid komt er een herijking van de Gedragscode waarbij het begrip sociale integriteit, waar dit begrip 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. Een probleem rondom sociale veiligheid is niet altijd een kwestie van sociale integriteit. Zo kan roddelen een grote impact hebben op de werkvloer, maar is het geen schending van de ambtseed of gedragscode. Het vraagt wel om een gesprek waarin je het ongewenste gedrag moet durven te benoemen. En je moet consequenties eraan verbinden als dit gedrag niet wordt gewijzigd. Dit zijn heftige kwestiessituaties die kunnen leiden tot een melding.

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 kan voorhouden 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 directie Juridische Zaken 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 constatering 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. Zo is het pijnlijk om te lezen wanneer medewerkers niet het gevoel hadden dat ze bij BI terechtkonden, als zij te maken

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.

hadden met discriminatie of racisme. Dat roept de vraag op of BI voldoende oog had voor de subtielere vormen van discriminatie en de manier waarop deze een rol speelden bij meldingen en signalen. BI versterkt daarom deze expertise met meer diversiteit in teams, trainingen en door de meldketen sociale veiligheid te evalueren.

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. Maar de subtielere vormen van discriminatie kunnen-zijn vaak lastiger aantoonbaar zijn. Meldingen hierover kunnen echter wel wat zeggen over de sociale veiligheid op de afdeling van de melder. In een inclusief werkklimaat waarin verschillen worden gewaardeerd en medewerkers zichzelf kunnen zijn, wordt ongewenst gedrag besproken en gecorrigeerd. BI zal agendeert signalen en meldingen over subtielere vormen van discriminatie daarom 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.

[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 ze hebbenzijn 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 hierin een meer zichtbare en actieve partner ~~in~~-zijn.

- Herhalen doel

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.