



Gemeente Amsterdam

Aan: De leden van het presidium van Amsterdam
Datum: 8 oktober 2025

Onderwerp: Zorgen functioneren Ombudsman

Geachte leden van het presidium,

U kent ons standpunt over het belang van het instituut Ombudsman Metropool Amsterdam (hierna: ombudsman). Binnen de democratische rechtsstaat vervult de ombudsman een essentiële rol als onafhankelijke instantie op het handelen van meerdere gemeenten, waaronder de gemeente Amsterdam. Hij biedt burgers een laagdrempelige mogelijkheid om klachten over gedragingen van de gemeente 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 (gemeente-)beleid en uitvoering. Zo versterkt het instituut het vertrouwen van burgers in de overheid in het algemeen en in de gemeente in het bijzonder, en bewaakt het tevens de balans tussen burger en bestuur.

De gemeentesecretaris en ik hebben u, 5.1, 2, i
5.1, 2, i op 22 september geïnformeerd over de toenemende zorgen die we hebben rondom het functioneren van de huidige ombudsman. De directe aanleiding is het onderzoek uit eigen beweging van de ombudsman naar het functioneren en de positionering van Bureau Integriteit (BI) en het daartoe opgeleverde concept-rapport. De wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd, de presentatie van de bevindingen van het onderzoek in het rapport en het daaropvolgende gesprek roepen ernstige vragen op over de kwaliteit van het onderzoek. Daarnaast zetten we vragen bij de objectiviteit 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 Ik heb u toegezegd deze zorgen ook per brief met u te delen.

Na onze afspraak zijn wij benaderd door de ombudsman. Hij gaf aan te willen reflecteren op ons eerdere gesprek over het onderzoek, het rapport in deze vorm terug te trekken en in plaats daarvan een knelpuntennotitie te presenteren. Op 1 oktober hebben wij in de nacht van dinsdag op woensdag

een ruim 40 pagina's tellend document ontvangen, een "bijna af-versie". In dit document, waar overigens zelf nog steeds wordt gesproken van een rapport, zijn weliswaar verbeteringen aangebracht ten opzichte van de eerdere versie, maar de maar de fundamentele kritiekpunten blijven bestaan, met als meest opvallende verschil dat de centrale onderzoeksvraag ineens rigoureuus is veranderd.

De onderzoeksvraag is verbreed van ambtenaren naar ook inwoners, en van BI naar de hele gemeente. Probleem is echter dat aan die verbreding geen onderzoek ten grondslag ligt, waarmee de vraag rijst in hoeverre je conclusies kan trekken en aanbevelingen kan doen. Wij zijn op 6 oktober jl. opnieuw met de ombudsman het gesprek aangegaan en hebben de mogelijkheden verkend die het gedane onderzoek biedt om bij te dragen aan opgaven op het gebied van sociale integriteit. Daarop stelde de ombudsman voor het rapport om te zetten tot een knelpuntennotitie op metaniveau, die eerst ter feitencheck nog aan zal worden geboden aan de gemeente. Daarnaast hebben wij de ombudsman de suggestie gedaan uw raad door middel van een procesbrief op de hoogte te stellen van de voortgang. De ombudsman heeft gisteren einde dag een brief aangeboden voor de dagmail. 5.1, 2, i

5.1, 2, i

neemt de ombudsman een voorschot op conclusies waarvan de onderbouwing bij de gemeente tot op heden onbekend is. We hebben immers nog geen definitieve notitie ontvangen.

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 alleen 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 door de ombudsman 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 in een eerder stadium actief als belangenbehartiger van de klager 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 onderzoek uit eigen beweging.

In de (geheime) openingsbrief naar het college en uw raad in december 2023 wordt gesteld dat de herkomst van de desbetreffende medewerkers een rol heeft gespeeld bij de vraag of medewerkers van BI onderzoek gaan doen en ook wat betreft de benadering richting melders met een migratieachtergrond. Deze aantijging is nogmaals bevestigd in een artikel in het Parool van 23 januari 2024

nog voor het onderzoek überhaupt was begonnen, dat duidt niet op een neutrale houding.

Een ander voorbeeld waar de schijn van partijdigheid zich opdringt is de zaak waar de ombudsman een bemiddelend gesprek organiseert met een klager en verschillende vertegenwoordigers van de gemeente om begrip te krijgen voor elkaars standpunten, de gemeente mag hier vervolgens niks zeggen en alleen maar 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 de bevoegdheden van de Ombudsman. Regels die dienen te waarborgen dat het klachtrecht bij de Ombudsman en reguliere rechtsbescherming (via bezwaar en beroep bij de bestuursrechter, dan wel een andere rechterlijke instantie) elkaar niet doorkruisen, maar juist versterken. Artikel 9:22 van de Algemene Wet bestuursrecht bepaalt dat de Ombudsman niet bevoegd is een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien het verzoek betrekking heeft op een zaak die onder de rechter is, dan wel ten aanzien waarvan door de rechtspraak uitspraak is gedaan.

De ombudsman heeft zich echter actief bemoeid met zaken die nog onder de rechter waren, dit geldt voor het onderzoek naar BI in ieder geval voor tenminste twee zaken. Ditzelfde patroon is terug te zien in een zaak waarbij de ombudsman jarenlang betrokken is geweest en 5.1, 2, e

Een ander punt van zorg is de 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 eerst een klacht moet worden ingediend bij de gemeente.

- o De ombudsman geeft aan dat er in het kader van het onderzoek met 82 mensen is gesproken, waarvan ongeveer 75% “zaken heeft gedaan met BI”. Het is onduidelijk om wie het gaat en of deze mensen eerder klachten bij de gemeente hebben ingediend. Gelet op het grote aantal mensen waarmee de

ombudsman heeft gesproken, is vrijwel zeker dat dit niet bij allemaal het geval is (geweest).

- o In het kader van het onderzoek naar BI is vanuit de ombudsman herhaaldelijk aangegeven dat het een onderzoek uit eigen beweging en geen individuele klachtbehandeling betreft, toch staan er in het concept-rapport volledige e-mails en verhalen geciteerd en komt het woord klacht maar liefst 66x voor in het concept-rapport. Dit klemt temeer omdat er in het kader van het onderzoek geen volwaardig hoor- en wederhoor heeft plaatsgevonden, de gemeente in een groot aantal gevallen niet weet wie de klagers en wat de grieven zijn, en daar om die reden ook niet adequaat op heeft kunnen reageren.

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 in strijd met het bestemmingsplan 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 ter behandeling naar de eerstelijns dienen te worden verwezen. (maar die wel in het jaarverslag belanden)

- Bevoegdheid Ombudsman

Voorts zijn er van de kant van de gemeente in het kader van het onderzoek naar BI vragen gesteld of de ombudsman na inwerkingtreding van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) per 1 januari 2020 bevoegdheid toekomt om onderzoek in te stellen naar aanleiding van of op basis van klachten van individuele gemeenteambtenaren over de gemeente als zijnde hun werkgever. Dit omdat de arbeidsrelatie van gemeenteambtenaren met de komst van de WNRA buiten het bestuursrecht is gehouden. In het concept-rapport heeft de ombudsman vooralsnog geen overtuigend antwoord gegeven op die vragen, terwijl er op basis van klachten van individuele ambtenaren wel een onderzoek uit eigen beweging is gestart.

5.1, 2, i

5.1, 2, i

- Onheuse bejegening richting ambtenaren
In het kader van het onderzoek is van de kant van de gemeente meermaals naar voren gebracht dat er weinig zorg of empathie is voor betrokken ambtenaren die onderwerp zijn van het onderzoek door de ombudsman. In geval van het onderzoek naar BI zijn ernstige (en mogelijk zelfs strafbare) aantijgingen gedaan aan het adres van medewerkers BI, namelijk van discriminerende en intimiderende bejegening. De ombudsman heeft zich hier actief over uitgelaten in zijn openingsbrief en in een interview in het Parool. Desgevraagd is de reactie dat de ombudsman geen invloed heeft op de media, maar er is ook geen (publiekelijk)afstand genomen van de aantijgingen. Er is tijdens onderzoek herhaaldelijk gewezen op de impact hiervan op de medewerkers van BI, waar verbaasd op werd gereageerd. In het concept-rapport is nu één 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 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 tijdens de interviews aan een apart tafeltje zitten en mochten niet deelnemen aan de gesprekken.

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 [redacted]". 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 medewerker 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 de beschuldigde 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 “Marktwaaarde” . Het Bureau heeft hierover 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. een ernstig en concreet vermoeden van een integriteitsschending. Er bleek tijdens het onderzoek bij de ombudsman geen onderzoeksprotocol te zijn. Hiernaar gevraagd is 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 van het onderzoek, het ontbreken van waarborgen tijdens het onderzoek, geen afspraken over uitwisseling gegevens, personele zorg of de rol van de toehoorder etc. De ombudsman verwijst naar algemene behoorlijkeidnormen in het openingsdocument en het concept-rapport als algemeen 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 te zijn, wat opmerkelijk is na afronding 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 tot individuele personen, terwijl in het kader van het onderzoek van de kant van de ombudsman de toezegging is gedaan dat verklaringen vertrouwelijk zouden blijven. 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 volgens de ombudsman betrouwbaar, en alle getrokken conclusies hierover zijn daardoor voor de gemeente niet of nauwelijks verifieerbaar en ook niet navolgbaar. Op basis van 80 gesprekken zijn door de ombudsman verschillende rode draden in de klachtgronden gedestilleerd, de zogenaamde grieven. Acht door de ombudsman betitelde 'Exemplarische' dossiers zijn aangemerkt om rode/draden grieven te verdiepen. Opvallend is dat de helft hiervan gaat over zakelijke integriteit (2x dubbel dienstverband, misbruik machtspositie en diefstal), terwijl het rapport gaat over sociale integriteit. Daarbij zijn 4 van de 8 dossiers van beklaagden (dat wil zeggen van medewerkers die onderwerp zijn geweest van een integriteitsonderzoek) en niet van melders terwijl het onderzoek melden centraal stelt. Daarnaast problematisch want het betreft veelal uitzonderlijke dossiers. Er zijn door de ombudsman vragen gesteld en beantwoord op basis van deze uitzonderlijke casuïstiek. Op basis van die antwoorden worden nu algemene organisatiebrede conclusies getrokken. Ook concludeert de gemeente dat bij veel van deze dossiers relevante informatie ontbreekt, deze is bij een aantal dossiers alsnog aangeleverd, maar niet verwerkt in dit rapport (bijv. de uitkomst van rechtszaken waarin de gemeente door de rechtbank in het gelijk is gesteld).

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, waarvoor de gemeente onduidelijk is op basis van welke informatie en stukken dit is gebeurd. Ook daar werd slechts één 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 in het kader van het onderzoek naar BI geen sprake geweest 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 reageren op dat wat voorgelegd werd, vaak gedetailleerde klachten over zaken van soms wat langer geleden. 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 was 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 van de feiten en het onderzoeksproces tot gevolg.

Bij het rapport “Marktwaarde” 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*”. Door de gemeente is aangegeven 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 in het concept-rapport. Definities worden niet gegeven en termen worden door elkaar gebruikt (ongewenst gedrag, sociale veiligheid, psychologische veiligheid). Bovendien worden in het concept-rapport termen gebruikt die in het onderzoek in het geheel niet ter sprake zijn gekomen, zoals racisme. Er worden conclusies getrokken op basis van onvolledige en eenzijdige informatie, aangeleverd door mensen die zich bij de ombudsman hebben beklagd, zonder dat de gemeente mag weten wie dat zijn. 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. onderzoeken naar sociale integriteit. Betrokken personen waren bovendien beklagde c.q. onderwerp van een integriteitsonderzoek, 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 meldingen over leidinggevenden 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 de desbetreffende manager.


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



5.1, 2, i



Het is uiteraard aan u om eventuele conclusies daaraan te verbinden

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