



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

**Rapportage verkenning anonieme brief. Directies Werk, Participatie
en Inkomen: Over racisme en discriminatie bij de gemeente
Amsterdam**

Çelik, S.; Berndsen, M.; Baggen, M.

Citation

Çelik, S., Berndsen, M., & Baggen, M. (2024). *Rapportage verkenning anonieme brief. Directies Werk, Participatie en Inkomen: Over racisme en discriminatie bij de gemeente Amsterdam*. Amsterdam: Clavis. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4211744>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4211744>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Rapportage verkenning anonieme brief

Directies Werk, Participatie en Inkomen

Saniye Çelik

Magda Berndsen

Manette Baggen

4 juli 2024



INHOUD

1.	AANLEIDING	2
2.	DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING	2
3.	AANPAK	3
4.	CONTEXTBESCHRIJVING	4
5.	ANONIEME BRIEF	8
6.	FEITEN EN CIJFERS	9
7.	ANALYSE.....	12
8.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	26
	BIJLAGE A. SAMENSTELLING COMMISSIE	31



1. AANLEIDING

Op 20 september 2023 ontvingen enkele gemeenteraadsleden een anonieme brandbrief over racisme bij de directies Werk, Participatie en Inkomen (WPI) van de gemeente Amsterdam. De gemeente heeft daarop een onafhankelijke commissie gevraagd een analyse te maken van de beschrijvingen in de brandbrief, een feitenrelaas op te stellen en een advies voor vervolgstappen uit te brengen.

De voorbeelden in de brief gaan over discriminerende en racistische uitlatingen en grensoverschrijdend gedrag. Ze betreffen onder meer agressie en intimidatie, racisme, microagressie, belemmering bij promotie- en loopbaankansen en de wijze van klachtenmelding en klachtenafhandeling. In de brief wordt hoofdzakelijk verwezen naar uitsluiting van medewerkers met een migratieachtergrond en met een chronische ziekte. Vooral leidinggevenden maar ook stafmedewerkers maken zich schuldig aan racisme en grensoverschrijdend gedrag, aldus de briefschrijvers. De beschuldigde personen zijn met naam genoemd in de brief.

2. DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING

Het doel van de commissie is inzicht geven in de mate waarin de punten in het anonieme bericht worden ervaren, en aanbevelingen formuleren voor een veilige werkomgeving. De centrale vraagstelling luidt: in hoeverre zijn de beschrijvingen in het anonieme mailbericht gebaseerd op feiten en hoe kan de gemeente een veilige werkomgeving bevorderen?

Deze hoofdvraag beantwoordt de commissie met behulp van de volgende deelvragen:

1. Zijn er signalen van discriminatie, racisme en ongewenst gedrag binnen de directies WPI? Zo ja, wat betekent dit voor het gedrag en handelen van de medewerkers, en op welke wijze komt dit tot uiting in hun gedrag en handelen? Welke uitlatingen, gedragingen en patronen in het anonieme bericht worden herkend of bevestigd binnen de directies WPI, al dan niet ten aanzien van de personen die worden genoemd in de brief?
2. Welke rol hebben leidinggevenden of andere betrokkenen, zoals vertrouwenspersonen en arbodienst, gespeeld in het proces?



3. Hoe gaan leidinggevendenden om met signalen van racisme, uitsluiting en ongewenst gedrag van medewerkers, en hoe zijn eerdere klachten binnen de directies WPI afgehandeld? Zijn de leidinggevendenden voldoende toegerust voor de afhandeling van meldingen over discriminatie, racisme en ongewenst gedrag? Weten de medewerkers bij wie ze terecht kunnen met hun klachten?

3. AANPAK

De commissie is gestart met het bestuderen van alle relevante stukken en heeft in totaal met 53 personen gesproken. Allereerst met de personen die in de anonieme brief zijn genoemd, met uitzondering van één van hen. Aanvullend zijn enkele mensen uitgenodigd zodat de commissie meer inzicht en duiding kon krijgen, zoals een leidinggevende en een medewerker van Bureau Integriteit, twee voorzitters van de onderdeelcommissies van de Ondernemingsraad, twee vertrouwenspersonen, twee afdelingshoofden, twee directeuren en de wethouder Personeel & Organisatie.

Op 31 januari 2024 heeft de gemeente Amsterdam een uitnodiging gepubliceerd op het intranet, gericht aan huidige en voormalige medewerkers van de directies Werk, Participatie en Inkomen. Deze uitnodiging, met een aanmelddeadline van 10 februari 2024, riep medewerkers op zich te melden bij de commissie. Uiteindelijk hebben 30 medewerkers zich bij de commissie gemeld, van wie enkelen kort na het verstrijken van de deadline. Met deze verlate aanmeldingen is de commissie coulant omgegaan.

De gesprekken vonden plaats van 26 januari tot en met 12 april 2024. De commissie heeft hierbij een gestructureerde interviewleidraad gebruikt. Deze gesprekken focusten zich op persoonlijke ervaringen met racisme, discriminatie en ongewenst gedrag gedurende de laatste twee tot drie jaar. Voor allen gold een interviewprotocol. De geïnterviewden hebben vertrouwelijk met de commissie gesproken, zonder dat er sprake was van hoor en wederhoor. De commissie heeft geen gedetailleerde gespreksverslagen opgesteld; zij beperkte zich tot het maken van aantekeningen, enkel ten behoeve van de analyse en het opstellen van de eindrapportage.



In tabel 1 is geanonimiseerd een overzicht weergegeven van de achtergrondkenmerken van de 30 mensen die commissie heeft gesproken op basis van de open aanmelding.

Tabel 1. Overzicht achtergrondkenmerken op aanmelding

	Totaal	Man	Vrouw	Migratieachtergrond	Leidinggevende
Werk en Participatie	17	5	12	6	2
Inkomen	13	2	11	7	1
Totaal	30	7	23	13	3

Opvallend is dat veel mensen die zich bij commissie hebben gemeld, werkzaam zijn bij de directie Inkomen. Dit terwijl de meeste in de anonieme brief aangeklaagde personen werkzaam zijn bij de directie Werk en Participatie. Tien medewerkers hadden zich bij de commissie gemeld omdat zij de aantijgingen jegens hun leidinggevenden die in de brief werden genoemd, niet herkenden en die wilden weerspreken.

Geen van de geïnterviewde personen identificeerde zichzelf als medeauteur van de anonieme brief. Veel medewerkers gebruikten de interviews om kwesties van sociale onveiligheid aan te kaarten, met name in relatie tot hun leidinggevenden. Gevraagd naar de bekendheid met de brief, antwoordden negen geïnterviewden dat zij niet bekend waren met de inhoud. Van degenen die de inhoud wél kenden, had slechts een enkeling daadwerkelijk de brief gelezen. De overigen zijn op een andere wijze, bijvoorbeeld door een leidinggevende, over de inhoud geïnformeerd.

4. CONTEXTBESCHRIJVING

In deze paragraaf schetsen we chronologisch de relevante ontwikkelingen van de afgelopen drie jaar.

Bestuursopdracht en uitvoeringsplan inclusie en diversiteit

De gemeente Amsterdam heeft in 2020 de Bestuursopdracht Inclusie en Diversiteit 2020-2023 vastgesteld. Aanleiding waren verhalen en signalen over microagressie, uitsluiting, pesten, discriminatie en racisme in de organisatie. In de bestuursopdracht staan twee



ambities centraal. De eerste is het vergroten van representativiteit en herkenning, waarbij de gemeente streeft naar een personeelsbestand dat een afspiegeling vormt van de Amsterdamse beroepsbevolking, met de specifieke focus op het vergroten van het aandeel medewerkers met een niet-westerse migratieachtergrond in hogere management- en directiefuncties. De tweede ambitie is het realiseren van betere resultaten door te werken in inclusieve en diverse teams. Dat moet leiden tot beter en uitvoerbaar beleid, beter contact met de stad en haar inwoners, en meer waardering voor diversiteit binnen de organisatie. De bestuursopdracht is in specifieke, meetbare acties en doelen vertaald in het uitvoeringsplan. Hierin staan kernthema's om een inclusieve werkomgeving te creëren: verbeteren van de sociale veiligheid, normen tegen discriminatie en pesten, vergroten van het bewustzijn over diversiteit en streven naar een representatief medewerkersbestand dat de stad weerspiegelt. Regelmatig worden de doelen gemonitord.¹ De commissie weet niet wat de concrete resultaten zijn van de bestuursopdracht 2020-2023 en in hoeverre de doelen in het uitvoeringsplan zijn gerealiseerd. In de integrale monitor inclusie en diversiteit en de voortgangsrapportage van 2022 zijn enkel de activiteiten en de inspanningen van het uitvoeringsplan inclusie en diversiteit gerapporteerd.²

In het kader van de bestuursopdracht heeft de gemeente Amsterdam gewerkt aan de toegankelijkheid van de gemeente voor mensen met een (niet-) zichtbare handicap en/of chronische ziekte, de ontwikkeling van een intern antidiscriminatiebeleid, het stimuleren van de meldingsbereidheid en het verbeteren van de respons op incidenten van pesten, discriminatie en uitsluiting. Onderdeel ervan was een onderzoek naar de haalbaarheid van een veilig, onafhankelijk en toegankelijk intern adviespunt. Dit zou nieuwe standaarden kunnen scheppen binnen de werkomgeving, zoals het aanpakken van ongewenste grappen en pesterijen.

¹ Voor Bestuursopdracht Inclusie en Diversiteit 2020-2023, zie <https://openresearch.amsterdam.nl/page/62631/bestuursopdracht-inclusie-en-diversiteit-2020-2023>

En voor het uitvoeringsplan Inclusie en Diversiteit zie link https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/971779/uitvoeringsplan_inclusie_en_diversiteit_1.pdf

² Gemeente Amsterdam (2022). Integrale monitor inclusie en diversiteit. Onderzoek Informatie en Statistiek [OIS], in opdracht van Programma Inclusie en Diversiteit; Gemeente Amsterdam (2022). Voortgangsrapportage Programma Inclusie en Diversiteit 16-09-2022.



Eind 2023 is een (aanvullende) samenwerking gestart met Discriminatie.nl Regio Amsterdam (voorheen MDRA), als extern meldpunt specifiek voor medewerkers van de gemeente Amsterdam.

Onderzoeken discriminatie en racisme

De afgelopen jaren zijn er verschillende (onderzoeks)rapporten gepubliceerd over discriminatie, racisme, inclusie en diversiteit binnen de gemeente Amsterdam. We bespreken beknopt alleen de onderzoeken die onze verkenning het meest raken. De focus en de vraagstelling van deze onderzoeken verschilden en daarom belichtten ze verschillende kanten van het vraagstuk.

- Nederlandse Inclusiviteitsmonitor

In de Inclusiviteitsmonitoren van 2019 en 2022 wordt het belang benadrukt van het opstellen van een duidelijke en goede visie op diversiteit, inclusief specifieke, meetbare en haalbare doelstellingen, om een inclusieve werkomgeving binnen de gemeente Amsterdam te bevorderen.³ In beide rapporten vragen de opstellers speciale aandacht voor het verminderen van de uitstroom van medewerkers uit ondervertegenwoordigde groepen en de regelmatige evaluatie van het beleid om gestelde doelen te realiseren. In 2022 wordt daarnaast geadviseerd om voor elk initiatief specifieke effectmetingen door te voeren teneinde de effectiviteit van de diversiteitsinitiatieven beter te beoordelen en doelen te realiseren.

- KIS-onderzoek

Tussen september 2021 en januari 2023 vond een onderzoek plaats in zes Nederlandse gemeenten, waaronder Amsterdam. De centrale onderzoeksvraag was: zijn er signalen van institutioneel racisme bij gemeentelijke organisaties, en zo ja, welke signalen zijn dat, wat is de aard ervan en wat zijn de gevolgen? Om deze vraag te beantwoorden, zijn 30 interviews afgenomen met gedupeerde ambtenaren met een migratieachtergrond en 21 leidinggevendenden. Onbekend is hoeveel van de gedupeerde ambtenaren verspreid waren over de zes betrokken gemeenten en hoeveel er werkzaam waren binnen de gemeente Amsterdam. Er worden in de rapportage geen uitspraken gedaan op gemeentelijk niveau.

³ Nederlandse Inclusiviteitsmonitor [NIM]. Rapportages 2019 en 2022 Gemeente Amsterdam. Universiteit Utrecht en NIM.



Het onderzoek belicht hoe discriminatoire praktijken vaak onopgemerkt blijven en hoe zij worden versterkt door bestaande sociale normen en structuren binnen gemeenten. De onderzoekers benadrukken het belang van het verbeteren van transparantie in wervingsprocessen en het versterken van meldprocedures om de discriminatie effectief aan te pakken.⁴

- Muzus-onderzoek

In de periode november 2022 tot september 2023 vond in opdracht van de gemeente Amsterdam een kwalitatief onderzoek plaats naar het antidiscriminatiebeleid binnen deze organisatie. Het onderzoek richtte zich op de motieven van medewerkers om melding te maken van discriminatie, pesten, uitsluiting en microagressie, de ervaring van personele zorg na zulke meldingen, en de beschikbare handelingsperspectieven voor aanpak. Voor dit onderzoek zijn 40 diepte-interviews afgenomen, aangevuld met drie focusgroepen met in totaal 10 medewerkers. Zestien medewerkers waren werkzaam binnen de Cluster Sociaal. Over het aantal geïnterviewden binnen de directies Werk, Participatie en Inkomen zijn geen gegevens bekend.

De resultaten van het onderzoek tonen aan dat medewerkers een melding maken als ze vertrouwen hebben in de afhandeling en dat de behoefte aan betere personele zorg en duidelijke handelingsperspectieven groot is. Het onderzoek laat zien dat discriminatie in diverse vormen voorkomt, variërend van raciale en genderdiscriminatie tot discriminatie op basis van leeftijd en (onzichtbare) beperkingen. De belangrijkste conclusies benadrukken de noodzaak voor een open en eerlijk sollicitatieproces, betrokken en capabele leidinggevers, het actief handelen op zowel meldingen als signalen, en de implementatie van een laagdrempelig intern en onafhankelijk extern meldpunt.⁵

In de laatste twee onderzoeken staan signalen van discriminatie, pesten, uitsluiting en microagressie centraal. Vanwege de omvang en breedte van het onderzoek zijn er geen uitspraken gedaan over de mate waarin dit gedrag voorkomt binnen de gemeente

⁴ Kros, K., De Winter- Koçak, S., Felten, H. Keers, T., Van de Gevel, M., Yenga, M., Van Rhemen, R., Speelman, I., Bektas, G., Does, S. (2023). Institutioneel racisme bij de gemeente als werkgever een kwalitatief onderzoek onder gemeenteambtenaren van zes gemeenten. Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS): Utrecht.

⁵ Kistemaker, S. Rietdijk, R. Vos, S. (2023). Ervaren discriminatie op de werkvloer. Rapportage van het onderzoek uitgevoerd door Muzus in opdracht van de Gemeente Amsterdam.



Amsterdam en in het bijzonder bij de directies WPI. Een aanvullend kwantitatief onderzoek naar racisme en discriminatie bij de gemeente Amsterdam vond plaats in het voorjaar van 2024 uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut. Tijdens de afronding van onze verkenning waren de resultaten nog niet bekend.

Onze verkenning spitst zich toe op de feitelijkheden van de aantijgingen in de anonieme brief. Ook hebben wij nagegaan in welke mate signalen van racisme, discriminatie en ongewenst gedrag voorkomen. De commissie heeft zich beperkt tot de directies waarover de anonieme brief gaat, namelijk de directies Werk, Participatie en Inkomen (WPI).

5. ANONIEME BRIEF

Op woensdag 20 september 2023 ontvingen enkele leden van de gemeenteraad van Amsterdam een anonieme brief over racisme en discriminatie bij de directies WPI. Deze brief is volgens de schrijvers verstuurd namens 200 anonieme medewerkers en oud-medewerkers werkzaam bij de directies Werk, Participatie en Inkomen. Er worden ernstige beschuldigingen geuit van discriminatie, racisme, pesten en intimidatie. De briefschrijvers, die zichzelf omschrijven als van buitenlandse afkomst, melden dat zij worden onderworpen aan mensonterende omstandigheden, waaronder raciale agressie en mentale mishandeling door leidinggevendenden. In totaal worden dertien medewerkers van de gemeente bij naam genoemd: elf leidinggevendenden en twee medewerkers van Personeel en Organisatie. Zij worden beschuldigd van betrokkenheid bij deze misstanden. Van de genoemde personen zijn er acht werkzaam bij de directie Werk en Participatie en één bij de directie Inkomen. De overige genoemde personen zijn werkzaam bij een stafafdeling of elders binnen de gemeente. De briefschrijvers noemen voorbeelden van grof gedrag, zoals dat van leidinggevendenden die hun medewerkers publiekelijk uitschelden, kleineren, en zich racistisch uiten. Ze beschrijven publiekelijke vernederingen te ervaren, tegenwerking bij sollicitaties, en een algemene cultuur van angst en onderdrukking. In de brief wordt de gemeente bekritiseerd, omdat de organisatie er niet in slaagt deze misstanden adequaat aan te pakken, ondanks herhaalde meldingen en klachten. De briefschrijvers roepen op tot fundamentele veranderingen om het ingewortelde systeem van discriminatie en racisme te doen verdwijnen.



Politieke context

In de politieke context van Amsterdam heeft de gemeenteraad en het college het bestaan van institutioneel racisme erkend, een belangrijke stap in het aanpakken van deze complexe kwestie.

De brief is uitgebreid besproken tijdens de vergadering van de raadscommissie Financiën, Kunst en Diversiteit op 5 oktober 2023. Over de inhoud van de brief bestond geen verbazing. Volgens diverse raadsleden is het een bekend feit dat discriminatie en racisme binnen de gemeente Amsterdam voorkomen. Veel raadsleden namen de inhoud van de brief voor waar aan. Men benadrukte dat de inhoud weliswaar serieus genomen moet worden, maar ook dat voorzichtig handelen geboden is, omdat de Raad de feiten nog niet volledig kent. Raadsleden bepleitten zorgvuldigheid in het proces dat op gang zou moeten komen. Veel vragen werden gesteld over de wijze waarop klachten worden behandeld, met name vanwege twijfels over de effectiviteit van de huidige aanpak door vertrouwenspersonen en Bureau Integriteit (BI).

6. FEITEN EN CIJFERS

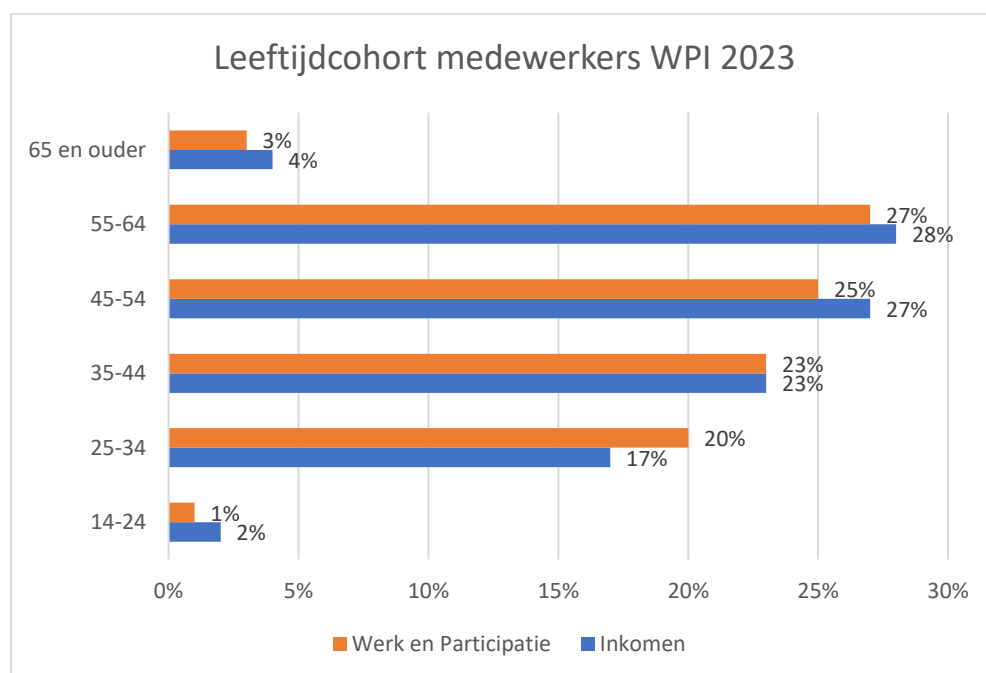
De personele bezetting in fte van de directies Werk en Participatie en Inkomen was in 2023 2.065 fte, waarvan 1.223 fte bij de directie Werk en Participatie en 842 fte bij de directie inkomen.⁶ Beide directies hebben een meerderheid van vrouwelijke medewerkers. Bij de directie Inkomen was eind 2023 66 procent van de medewerkers vrouw tegenover 34 procent mannelijke medewerkers. Bij de directie Werk en Participatie was die verdeling 63 procent vrouwen tegenover 37 procent mannelijke medewerkers. Deze trend is consistent over de jaren heen.

Wanneer we inzoomen op de bezetting naar leeftijd blijkt dat de meeste medewerkers tussen de 45 en 64 jaar zijn. De leeftijdsverdeling voor de twee directies komen nagenoeg overeen. Bij de directie Inkomen werken iets meer oudere medewerkers vergeleken met de directie Werk en Participatie. Figuur 1 visualiseert de procentuele leeftijdsverdeling in december 2023 voor de twee directies.

⁶ De cijfers in deze paragraaf zijn afgeleid van aangeleverde data van de directie P&O P control gemeente Amsterdam over WPI, CBS Barometer Culturele Diversiteit 2023 gemeente Amsterdam: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/15/barometer-culturele-diversiteit-gemeente-amsterdam-november-2023>) en de factsheet van de gemeente Amsterdam van oktober 2023 gebaseerd op de CBS Barometer Culturele Diversiteit.



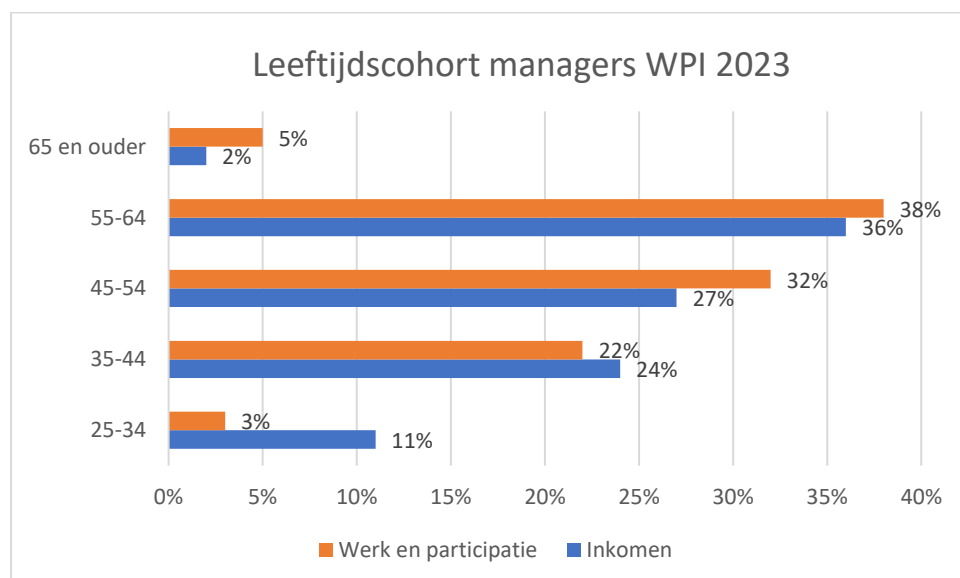
Figuur 1. Leeftijdscohort in procenten directies WPI⁷



De leeftijdscohort voor managers binnen de directies WPI laten een iets ander beeld zien.

Figuur 2 toont dat er bij de directie Inkomen meer jonge managers werken in de leeftijd 25-44 jaar dan bij de directie Werk en Participatie.

Figuur 2. Leeftijdscohort managers in percentages directies WPI



⁷ Het totaal telt niet op tot 100%. Dit heeft te maken met afrondingsverschillen van cijfers achter de komma.

Over de migratieachtergrond van de medewerkers van de directies WPI zijn uitsluitend de cijfers over 2022 voorhanden. De directies WPI bestonden in 2022 uit 57 procent medewerkers met een migratieachtergrond. Dat cijfer ligt 15 procentpunt boven het gemiddelde van de hele gemeente.⁸ De cijfers over doorstroom en uitstroom naar migratieachtergrond voor de directies WPI zijn onbekend.

Tabel 2. Migratieachtergrond directies WPI 2022

	Werk en Participatie	Inkomen	Gemeente Amsterdam
Niet-westerse migratieachtergrond	47%	46%	32%
Westerse migratieachtergrond	10%	11%	10%
Geen migratieachtergrond	43%	43%	58%

Binnen de gehele gemeente Amsterdam werd 30 procent van de managementfuncties bezet door medewerkers met een migratieachtergrond, van wie 20 procent met een niet-westerse migratieachtergrond.⁹ De verdeling in managementfuncties naar migratieachtergrond voor de directie WPI is onbekend. De gemeente registreert niet op migratieachtergrond en voor het CBS geldt dat de populatie groot genoeg moet zijn om cijfers te kunnen aanleveren.

Het ziekteverzuim bij de twee directies was in 2023 9,5 procent. Dit is ongeveer 2 procentpunt hoger dan het gemiddelde van het ziekteverzuim in 2023 bij de gemeente Amsterdam.¹⁰ Er is een stijging te zien in het ziekteverzuim bij de directies WPI. Deze stijging

⁸ De cijfers in Tabel 2 zijn gebaseerd op de factsheet van de gemeente Amsterdam oktober 2023 met als titel: Barometer culturele diversiteit binnen de gemeente Amsterdam 2022. Tot 2023 hanteerde CBS nog de onderverdeling westerse en niet-westerse migratieachtergrond. Per 2024 wordt deze onderverdeling niet meer gemaakt, zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/15/barometer-culturele-diversiteit-gemeente-amsterdam-november-2023>

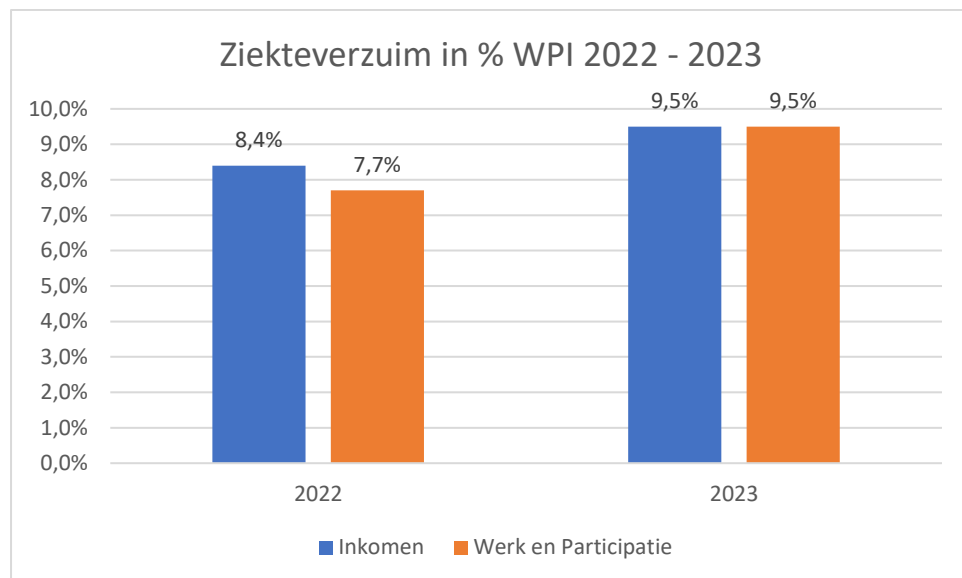
⁹ Gebaseerd op de factsheet van de gemeente Amsterdam van oktober 2023 gebaseerd op de CBS Barometer Culturele Diversiteit.

¹⁰ <https://www.aeno.nl/uploads/Resultaten-extra-meting-verzuim-2023.pdf>



is volgens de cijfers van de gemeente Amsterdam vooral bij langdurig verzuim 43 dagen tot 2 jaar. In figuur 3 is het ziekteverzuim voor de twee directies weergegeven.¹¹

Figuur 3. Ziekteverzuim WPI



Het valt buiten onze opdracht om naar de algemene vertrekcijfers te kijken. Wij hebben echter wel gevraagd naar een overzicht van de redenen voor het vertrek van medewerkers bij de gemeente Amsterdam. Deze redenen vallen onder zeer algemene categorieën zoals beëindiging op eigen verzoek, arbeidsongeschiktheid en van rechtswege. Er wordt niet gerapporteerd over vertrekredenen die verband houden met verschillende vormen van uitsluiting of sociale veiligheid.

7. ANALYSE

Feitelijkheden anonieme brief

De briefschrijvers uiten beschuldigingen van discriminatie, racisme, pesten en intimidatie. Na gesprekken met 53 personen concludeert de commissie echter dat deze beschuldigingen niet kunnen worden vastgesteld voor de dertien in de brief genoemde individuen. De in de brief genoemde uitlatingen, gedragingen en patronen worden t.a.v. de genoemde personen niet herkend noch bevestigd. Veel ondervraagden, met name diegenen die in dezelfde

¹¹ Aangeleverde cijfers WPI 2021- 2023 door Personeel en Organisatie: P-control

omgeving als een of meer van de beschuldigde personen hebben gewerkt, hebben uitvoerig met de commissie over de beschuldigingen gesproken. Zonder uitzondering verklaarden zij dat zij de in de brief beschreven gedragingen nooit hebben waargenomen of ervaren. De commissie heeft bovendien ongeloof waargenomen bij de geïnterviewden, omdat zij vertelden dat enkelen zich in hun leiderschap juist actief inzetten voor een inclusieve en diverse werkomgeving.

De anonieme brief met de beschuldigingen heeft diepe emotionele reacties teweeggebracht onder het personeel, zowel bij de beschuldigten als bij hun collega's. Voor de in de brief genoemde leidinggevenden vormde de confrontatie met de inhoud van de brief een schokkende ervaring, die bij sommigen pas de dag erna echt doordrong. De ernst van de beschuldigingen en de wijze waarop deze naar buiten zijn gebracht, leidden tot persoonlijke reflecties en emoties. Het besef dat zij in de openbaarheid met naam en toenaam werden genoemd in relatie tot racisme, zonder enige mogelijkheid tot verdediging, had en heeft op sommigen een grote impact.

Daarnaast ontstond er binnen verscheidene teams veel onbegrip en boosheid over de keuze van de briefschrijvers om anoniem te blijven. Deze anonieme aanpak bracht verwijten met zich mee, waarbij collega's elkaar mogelijk de schuld gaven van het niet-openlijk adresseren van hun zorgen. Een groot deel van de geïnterviewden heeft op basis van hun ervaringen aangegeven dat zij zich niet konden voorstellen dat de brief mede namens 200 medewerkers is verstuurd.

Desondanks was er ook een vorm van empathie bij enkele personen, omdat ze een noodkreet in de brief zagen en een duidelijke wens voor een open dialoog; zij verwoordden het besef dat de anonieme route, hoe pijnlijk ook, wijst op een dieperliggend probleem van wantrouwen en angst binnen de organisatie. Een groot aantal medewerkers gaf aan dat de gedragingen en ervaringen zoals beschreven in de brief, onherkenbaar waren in relatie tot hun eigen ervaringen. Dit alles heeft duidelijk gemaakt hoe complex en emotioneel geladen de situatie is, en hoezeer deze kwestie veel mensen heeft geraakt.

Signalen van discriminatie, uitsluiting en sociale onveiligheid

Hoewel de aantijgingen in de anonieme brief niet feitelijk bevestigd zijn, hebben mensen wel zorgen geuit over sociale onveiligheid. Zij spraken over persoonlijke ervaringen met



vormen van pesten, intimidatie en discriminatie binnen de directies WPI. Deze komen deels overeen met de analyses die op directieniveau gemaakt zijn van de antwoorden op de open vragen door 502 medewerkers in het medewerkersonderzoek van 2022. Hieruit blijkt dat medewerkers diverse vormen van ongewenst gedrag ervaren, zoals geroddel, pesterijen en verbale agressie. Het is niet altijd duidelijk of dit gedrag enkel door collega's of ook door leidinggevendenden wordt getoond. Wat leiderschap betreft, is er een daling in de tevredenheid op te merken sinds de laatste meting in 2019. Mogelijk heeft dit te maken met recente reorganisaties en de uitvoering van de coronamaatregelen die onrust veroorzaakten. Er wordt een gebrek aan visie en transparantie genoemd, evenals een te top-down gerichte sturing die niet bevorderlijk is voor teamvorming en het creëren van een veilige, vertrouwelijke werkomgeving. In termen van inclusie en diversiteit uiten medewerkers hun zorgen over het gebrek aan openheid in gesprekken over discriminatie, die vaak alleen aan bod komen als deze media-aandacht krijgen.¹²

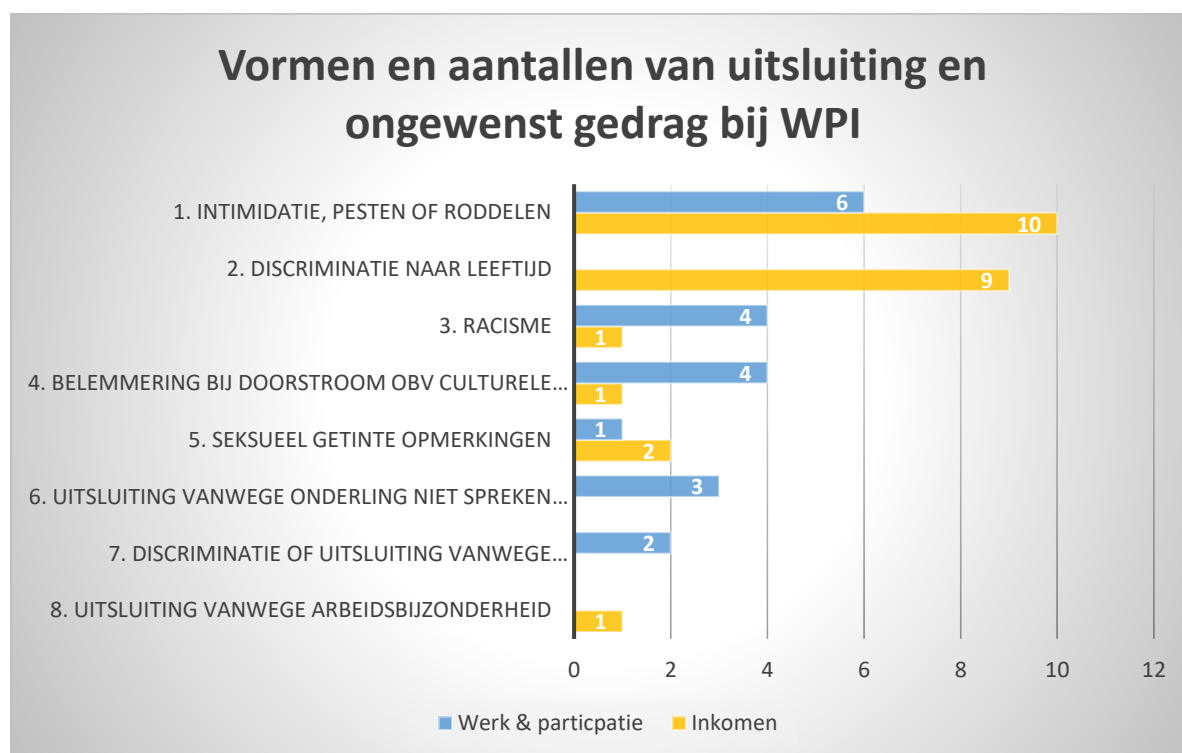
Figuur 4 biedt een overzicht van de verschillende vormen van uitsluiting en ongewenst gedrag die zijn geïdentificeerd tijdens de gesprekken met ons, inclusief het aantal geïnterviewden dat melding heeft gedaan van deze incidenten. In totaal rapporteerden van de 53 geïnterviewden 27 personen een of meer vormen van uitsluiting of ongewenst gedrag. Dit heeft 44 meldingen opgeleverd. Een deel hiervan betrof eigen ervaringen, een ander deel ging over situaties die men als getuige had waargenomen. In totaal zijn er acht vormen genoemd (zie figuur 4).

Achttien geïnterviewden hebben hun situatie gemeld bij een hogere leidinggevende, de Arboarts, de Ondernemingsraad of Bureau Integriteit. Twee personen deden een melding bij Bureau Integriteit, terwijl drie anderen aangaven een melding te hebben overwogen. In totaal hebben tien mensen er een vertrouwenspersoon bij betrokken.

¹² Internetspiegel (2022). De resultaten van directies Werk en Participatie en Inkomen.



Figuur 4. Gemelde vormen van uitsluiting en ongewenst gedrag binnen de directies WPI.



Bij het samenstellen van Figuur 4 hebben wij gebruikgemaakt van de persoonlijke ervaringen en beschrijvingen van individuen die racisme, discriminatie of andere vormen van ongewenst gedrag hebben gemeld. Een aantal meldingen heeft betrekking op een incident dat door meerdere mensen is genoemd. De commissie heeft geen hoor en wederhoor toegepast over deze meldingen. De aan ons vertelde en hier beschreven situaties zijn dus een weergave van wat de melders hebben ervaren.

Sommige geïnterviewden hebben ons verteld over actuele situaties van ongewenst gedrag. Aan hen hebben wij voorgesteld alsnog intern een melding of klacht in te dienen bij Bureau Integriteit, bij het meldpunt Discriminatie.nl Regio Amsterdam of bij de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de decentrale overheid (LKOOG).

Enkele vormen van uitsluiting en discriminatie, zoals vermeld in figuur 4, vereisen enige toelichting. Drie geïnterviewden hebben aangegeven dat zij het niet-spreken van de Nederlandse taal in de werkomgeving ervaren als een vorm van uitsluiting, omdat zij de taal die dan gesproken wordt, niet begrijpen. Wat ervaren discriminatie op basis van culturele verschillen betreft: dit gaat bijvoorbeeld over een situatie waarin een medewerker tegen een vrouwelijke collega zegt dat haar kleding te bloot is. Daarnaast hebben wij genoteerd dat er bij één teamactiviteit geen rekening werd gehouden met de behoefte aan halal voedsel.

Uit de gegevens blijkt dat leeftijdsdiscriminatie, vaak in combinatie met intimidatie, pesten en roddelen, het meest voorkomt. Een groot aantal medewerkers ervaart dat het management klachten en meldingen van ongewenst gedrag systematisch negeert of bagatelliseert, met weinig tot geen effectieve respons vanuit interne kanalen zoals de Ondernemingsraad of de Arbodienst. Dit heeft geleid tot een gevoel van machteloosheid en frustratie onder de medewerkers en heeft bijgedragen aan een sociaal onveilige werkomgeving. Deze vormen van uitsluiting zijn vooral gerapporteerd door medewerkers van een specifiek onderdeel van de directie Inkomen, en betroffen enkele leidinggevenden.

Medewerkers van enkele teams van dit onderdeel merken aanhoudende discriminatie, zoals leeftijdsdiscriminatie; oudere werknemers ervaren ondanks een verminderde werklast die ze zouden moeten hebben op basis van hun leeftijd, toch een onevenredig hoge werkbelasting. Bovendien rapporteren zij pesten en intimidatie, inclusief publiekelijk kleineren en ongevraagde wijzigingen in werktijden. Dit heeft geleid tot een algemeen gevoel van onveiligheid op de werkvloer.

Deze situatie heeft een grote emotionele impact op de medewerkers, mede versterkt door bepaalde acties en ongewenste omgangsvormen van enkele leidinggevenden. Een groep oudere medewerkers heeft de commissie verteld dat leidinggevenden kwetsende uitlatingen hebben gedaan die bij hen tot een gevoel van uitsluiting hebben geleid. Volgens de medewerkers hebben deze leidinggevenden onvoldoende erkenning getoond, zelfs niet nadat zij kennis hadden genomen van de effecten van hun handelen. Deze oudere medewerkers zijn overtuigd van een diepgewortelde 'wij-zij'-cultuur, die ervoor zorgt dat zij zich uitgesloten en ondergewaardeerd voelen. De commissie heeft waargenomen dat deze ervaren verslechterde arbeidsomstandigheden en de emotionele tol die dat eist, een grote impact hebben op de medewerkers en ook leidt tot lichamelijke klachten. Er is dringend behoefte aan meer aandacht en actie van hogerop om een veiligere, inclusievere werkplek te garanderen voor alle medewerkers. De commissie maakt zich ernstig zorgen over de psychosociale arbeidsbelasting¹³, waaronder met name de gemelde leeftijdsdiscriminatie en

¹³ Artikel 1, derde lid onder e Arbeidsomstandighedenwet definieert psychosociale arbeidsbelasting als volgt: de factoren direct of indirect onderscheid met inbegrip van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk, in de arbeidssituatie die stress teweegbrengen.

de ervaren intimidatie binnen bepaalde teams. Zij heeft tijdens het onderzoek haar zorgen over de situatie gerapporteerd aan haar opdrachtgever.

Organisatiecultuur

Op verschillende afdelingen ervaren medewerkers verandering van de dominante cultuur door een toename van diversiteit. Hierdoor is er een nieuwe balans nodig: een inclusieve cultuur gericht op meer openheid, debat en reflecties. Leidinggevenden spelen een cruciale rol in dit proces. Zij staan voor de uitdaging om deze culturele veranderingen te herkennen en hier effectief op in te spelen. Dit heeft ook invloed op het selectieproces van nieuwe leidinggevenden, waarbij inclusie en diversiteit steeds belangrijker worden als criteria.

Sommige medewerkers vertelden dat er een cultuur heerst die luidt: "In Amsterdam lossen we het zelf wel op". Soms resulteert dat in terughoudendheid om zaken aan de kaak te stellen. Volgens de geïnterviewden wordt een melding over ongewenst gedrag hierdoor vaak afgedaan als een arbeidsconflict. Dit lijkt overeen te komen met informatie uit de jaarrapportages van het vertrouwenswerk voor de gemeente (2021 en 2022). Daarin staat dat arbeidsconflicten een buitenproportioneel aandeel hebben in het aantal hulpvragen van medewerkers bij vertrouwenspersonen. Bovendien blijkt dat bij arbeidsconflicten vaak ook ongewenste omgangsvormen en sociale onveiligheid worden ervaren.

Daarnaast hebben de medewerkers ons verteld dat de directies WPI zeer hiërarchisch zijn ingesteld. Er is een verschil tussen de veronderstelde verantwoordelijkheid op laag niveau en de werkelijkheid; vaak wordt naar de directeur verwezen voor beslissingen over zaken die op een lager niveau afgedaan hadden kunnen worden. Diverse geïnterviewden hebben kritiek geuit op het besluitvormingsproces. Ze vinden dat het managementteam (MT) voornamelijk de beslissingen neemt over de organisatorische richting van bepaalde beleidszaken. Deze medewerkers vinden dat hun inhoudelijke deskundigheid en creatieve en ambitieuze potentieel onvoldoende worden benut. Pas nadat het MT de koers heeft bepaald, krijgen teams de ruimte om in werkgroepen mee te denken. Ook ervaren mensen dat wijziging van beleid naar aanleiding van besluiten van de politiek onvoldoende wordt uitgelegd.



De geïnterviewden ervaren een gebrek aan duidelijke richtlijnen en normen voor het omgaan met diversiteit binnen het team, zoals het wel of niet geven van handen of het maken van opmerkingen over kleding. Dit kan leiden tot situaties waarin problemen worden vermeden of niet adequaat worden aangepakt. Bovendien constateren medewerkers dat leidinggevendenden het soms ook ingewikkeld vinden om met dit soort situaties om te gaan.

Rol van leidinggevendenden

Uit de gesprekken blijkt dat leiderschap een centraal thema vormt binnen de hedendaagse organisatiecultuur, met een sterke focus op het wervings- en selectieproces van leidinggevendenden, gericht op inclusie. Aan inclusief leiderschap moet nog gewerkt worden, vindt een aantal geïnterviewden. Zij benadrukten de noodzaak dat leiders een open oog hebben voor discriminatie en zorgen voor een omgeving waarin medewerkers zich veilig voelen en zich kwetsbaar kunnen opstellen. Medewerkers zeiden behoefte te hebben aan leidinggevendenden die binding hebben met hen. Belangrijk vinden ze dat de leidinggevendenden aangesproken kunnen worden op hun gedrag en kritische vragen van hun medewerkers kunnen waarderen, waarbij ook reflectief vermogen noodzakelijk is. In verschillende gesprekken wordt het gebrek aan transparantie van vacatures en de wijze van invulling benadrukt. Enkele geïnterviewden hebben belemmeringen ervaren bij de doorstroom, waarbij het voor de commissie onduidelijk is of een andere culturele achtergrond een rol speelt. Andere geïnterviewden nuanceren dit door te wijzen op de beperkte verticale carrièremogelijkheden als gevolg van de organisatorische inrichting.

De geïnterviewde leidinggevendenden ervaren gebrek aan ondersteuning vanuit de organisatie wanneer zij stuiten op praktische vraagstukken rondom inclusie. Een illustratie van dit gemis aan concrete handvatten is het verhaal van een leidinggevende die op verschillende plekken in de organisatie aanklopte, maar na weken nog steeds geen bruikbare adviezen of hulpmiddelen had ontvangen om effectief te kunnen handelen in een concrete casus die binnen het team speelde.

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat de hoge werkdruk en de toegenomen *span of control* belangrijke factoren zijn die personele zorg bemoeilijken. Dit blijkt onder meer door ervaren gebrek aan bilaterale gesprekken, waarin onder andere persoonlijke groei en carrièremogelijkheden besproken kunnen worden.



Bovendien blijkt uit de interviews dat exitgesprekken nauwelijks plaatsvinden en dat er weinig wordt vastgelegd, inclusief dossiervorming. Daarnaast is ons verteld dat sommige leidinggevendenden niet deelnemen aan aangeboden trainingen, zoals die over inclusief leiderschap. Het is echter niet duidelijk of dit te wijten is aan werkdruk of desinteresse. Veel medewerkers hebben aan de commissie verteld over hun ervaringen met ongewenst gedrag en de daaraan gerelateerde door hen ervaren sociale onveiligheid. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd over ervaren sociale onveiligheid op het werk, kwam naar voren dat geïnterviewden hun directe leidinggevende of een hogere leidinggevende hebben betrokken, zelfs wanneer het onveilige gedrag door hun eigen leidinggevende werd veroorzaakt. In het merendeel van de geschetste situaties bleek de rol van de leidinggevende echter niet te leiden tot een daadwerkelijke oplossing van het probleem of tot een reactie die de geïnterviewde medewerker als passend beschouwde. Slechts een klein aantal vertelde de betrokkenheid van de leidinggevende als een positieve interventie te hebben ervaren. In gevallen waar het ongewenste gedrag tussen collega's plaatsvond, nam de betreffende leidinggevende vaak geen of onvoldoende stelling, of werd het gedrag niet adequaat gesanctioneerd.

Wanneer een hogere leidinggevende of een directielid betrokken werd, zo bleek uit de verhalen, verwezen zij de medewerker rechtstreeks terug naar de eigen leidinggevende, met de boodschap dat het gesprek over de kwestie daar moest plaatsvinden. Het betrekken van (direct) leidinggevendenden bracht uiteindelijk geen verbetering in de gemelde situaties van sociale onveiligheid. Voor medewerkers die onveiligheid ervoeren in relatie tot hun leidinggevende, leek de situatie zelfs verder te verslechteren, en bleef de onveiligheid voor sommige geïnterviewden zelfs voortduren.

Maatregelen in het kader van de wettelijk zorgplicht - psychosociale arbeidsbelasting

De gemeente Amsterdam heeft een uitgebreid ondersteuningssysteem ontwikkeld om aan werkgeversverplichtingen te voldoen, psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen of te beperken, en een veilige werkomgeving te waarborgen. Dit systeem omvat zowel interne als recentelijk ook externe vertrouwenspersonen. Deze vertrouwenspersonen spelen een cruciale rol in het bieden van ondersteuning en het bespreekbaar maken van ongewenste omgangsvormen zoals discriminatie, uitsluiting en intimidatie. Bovendien bieden zij vanuit



hun adviesrol handelingsperspectieven voor individuele medewerkers. Door de trends die zij waarnemen, hebben zij ook een belangrijke adviesrol richting de werkgever, waarbij zij zowel gevraagd als ongevraagd advies geven.

De gemeente beschikt naast vertrouwenspersonen ook over andere mogelijkheden om integriteitsschendingen en ongewenst gedrag bespreekbaar te maken en te melden. Er zijn verschillende meldloketten ingericht, zoals Bureau Integriteit en het Steunpunt Agressie en Geweld, waar melders en signaalgevers, al dan niet vertrouwelijk, terecht kunnen.

Recent is er een extern meldpunt bij Discriminatie.nl speciaal voor de gemeente Amsterdam opgezet, waar ook medewerkers discriminatie kunnen melden. Deze informatie is ook beschikbaar via het intranet van de gemeente. Daarnaast kunnen medewerkers externe routes bewandelen zoals naar de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag en het College voor de Rechten van de Mens. De commissie heeft verder geen aanvullende informatie over deze routes gezien, behalve een verwijzing in een infographic.

De gemeente Amsterdam heeft haar verplichtingen verder vastgelegd in een Gedragscode voor ambtenaren. Hierin staat expliciet dat medewerkers zich moeten onthouden van ongewenste omgangsvormen en gedragingen, zoals discriminatie, uitsluiting, intimidatie, agressie, geweld, seksuele intimidatie, pesten en stalking. De gemeente beschouwt dergelijke ongewenste omgangsvormen als integriteitsschendingen.

Analyse jaarrapportages vertrouwenswerk

Uit de analyse van de jaarrapportages van vertrouwenswerk van 2021 en 2022 van de gemeente Amsterdam, zijn diverse thema's en trends te herkennen die betrekking hebben op ongewenst gedrag, discriminatie, racisme en seksuele intimidatie. Hier volgt een geïntegreerde beschrijving van de bevindingen uit beide jaren voor de hele gemeente:

Ongewenst gedrag: In 2021 werden 140 gevallen van ongewenst gedrag gemeld, met een nadruk op intimidatie en pesten. De meldingen omvatten diverse vormen van discriminatie en seksuele intimidatie. In 2022 was er een vergelijkbare trend, hoewel specifieke getallen en procentuele verdelingen varieerden. De meldingen in beide jaren weerspiegelen een



aanhoudende bezorgdheid over de werkomgeving, waarbij discriminatie op basis van afkomst, huidskleur en religie prominent aanwezig was.

Discriminatie en racisme: In 2021 werden 21 gevallen van discriminatie gemeld, voornamelijk gerelateerd aan huidskleur, religie of afkomst, wat 74 procent van de discriminatiegevallen uitmaakte. In 2022 bleven dergelijke kwesties opduiken, met meldingen die een gelijksoortig patroon volgden. De consistentie van deze meldingen over de jaren heen toont aan dat racisme en discriminatie kritieke aandachtspunten blijven binnen de organisatie.

Seksuele intimidatie: Er was een stijging te zien van meldingen van seksuele intimidatie van 9 gevallen in 2020 naar 16 in 2021. In 2022 bleef seksuele intimidatie een zorg, met gevallen die serieuze aandacht van de vertrouwenspersonen vereisten. Deze trend benadrukt de noodzaak voor voortdurende bewustwording en preventieve maatregelen.

Deze gegevens illustreren de complexiteit en persistentie van verschijnselen gerelateerd aan ongewenst gedrag, discriminatie en seksuele intimidatie binnen de gemeente Amsterdam. Hoewel er jaarlijks inspanningen worden gedaan om deze kwesties aan te pakken, suggereren de rapportages dat er nog steeds ruimte is voor verbetering in beleid en praktijken om een veiligere en meer inclusieve werkomgeving te creëren.

Rol van het vertrouwenswerk

Tien geïnterviewden hebben ervaringen verteld over de betrokkenheid van een vertrouwenspersoon. De belangrijkste redenen voor het inschakelen van een vertrouwenspersoon waren angst, wantrouwen en de behoefte aan ondersteuning en advies. In sommige gevallen bleef het bij het bespreken van de situatie met de vertrouwenspersoon, terwijl anderen ondersteuning kregen bij het voeren van gesprekken over ervaren onveiligheid met leidinggevenden of bij het doen van een formele melding bij Bureau Integriteit.

De geïnterviewden hebben ons echter verteld dat de vertrouwenspersoon in het merendeel van de gevallen geen bijdrage heeft kunnen leveren aan een daadwerkelijke oplossing. De ervaringen met de rol van de vertrouwenspersoon waren divers. Sommigen hebben

adviezen gekregen, zoals het aangaan van een gesprek met de leidinggevende of het doen van een melding bij Bureau Integriteit. Anderen hebben de rol van de vertrouwenspersoon ervaren als een luisterend oor of ter ondersteuning tijdens een gesprek. Geen van de geïnterviewden zegt te zijn geïnformeerd over de onafhankelijke externe route naar de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de decentrale overheid. Deze klachtencommissie, bestaande uit experts, onderzoekt klachten van medewerkers over ongewenst gedrag voor aangesloten organisaties. Amsterdam is bij deze externe instantie aangesloten.

Over het algemeen is de rode draad in de ervaringen dat de vertrouwenspersoon, gezien zijn of haar rol, weinig tot geen significante bijdrage kan leveren aan het veranderen van de situatie. Sommige geïnterviewden hebben teleurstelling geuit over de rol en relevantie van vertrouwenspersonen. Zo werd door een geïnterviewde opgemerkt: "De vertrouwenspersoon biedt een zakdoekje, maar faciliteert niet een volwassen gesprek." Een andere geïnterviewde beschreef de situatie dat de vertrouwenspersoon tijdens het gesprek met de leidinggevende niets mocht zeggen.

Enkele geïnterviewden vertelden geen gebruik te hebben gemaakt van een vertrouwenspersoon vanwege de beperkte rol of invloed op het ervaren ongewenst gedrag of sociale onveiligheid. Een geïnterviewde verwoordde dit als: "Ik doe geen melding, want dat heeft geen zin. Ook het betrekken van een vertrouwenspersoon heeft geen zin. Dan doe je het verhaal en dat is het. Maar het gedrag wordt in stand gehouden."

Bureau Integriteit

Bureau Integriteit voert onder verantwoordelijkheid van de opdrachtgever, de verantwoordelijke directeur en de gemeentesecretaris, onderzoeken uit op basis van meldingen van binnen en buiten de organisatie, wanneer er een vermoeden van een integriteitsschending of misstand is. Het onderzoeks- en meldprotocol beschrijft de procedure die Bureau Integriteit hanteert, inclusief de meldregeling zoals bedoeld in de Wet

Huis voor klokkenluiders. De commissie heeft inzage gekregen in de meldingen en signalen¹⁴ die bij Bureau Integriteit zijn geregistreerd, specifiek met betrekking tot de directies Werk, Participatie en Inkomen in de periode 2020 tot en met 2023. In tabel 3 zijn de verstrekte meldingen en signalen van Bureau integriteit weergegeven.

Tabel 3. Gegevens verstrekt door Bureau Integriteit omtrent registraties van ongewenst gedrag (seksuele) intimidatie, discriminatie, pesten, verbale agressie en ongepaste uitlatingen binnen WPI - 2021 t/m 2023

JAAR	TOTAAL WPI	Werk en Participatie	Inkomen	WPI (overig)	Vastgestelde schendingen
2021	5	1	4		0
2022	10	6	3	1	0
2023	17	3	10	4	1

In de afwikkelingen van meldingen in 2023 is een directeur of bestuurder betrokken geweest en/of geïnformeerd bij 9 van de 17 meldingen. In 2022 was dit het geval bij 4 van de 10 meldingen of signalen, en in 2021 was er volgens de verstrekte informatie geen betrokkenheid van de directeur of bestuurder bij de 5 gemelde signalen.

Uit de verstrekte informatie valt op te maken dat in 2021 en 2022 geen van de meldingen binnen Werk Participatie en Inkomen (WPI) heeft geleid tot de vaststelling van een integriteitsschending. Van de meldingen in 2023 is er één geregistreerd als een integriteitsschending.

De rol van Bureau Integriteit

De commissie constateert dat er regelmatig meldingen en signalen over sociale onveiligheid, discriminatie, (seksuele) intimidatie, pesten en roddelen worden ingediend bij Bureau Integriteit. In de gesprekken met de commissie is regelmatig aangekaart dat melders en signaalgevers bang zijn om een formele melding te doen. Sommigen hebben aangegeven

¹⁴ In hun gegevens maakt Bureau Integriteit soms onderscheid in meldingen en signalen. De commissie heeft geen exacte duiding van deze begrippen.

er vanaf te hebben gezien of anoniem te melden, uit angst voor baanverlies, weggepest te worden of uit zelfbescherming.

Bureau Integriteit (BI) is vaak in een adviserende rol betrokken bij de afhandeling van meldingen of signalen, zowel richting de lijn als richting P&O. Uit de verstrekte informatie blijkt dat de meldingen de afgelopen jaren niet hebben geleid tot onderzoek, zoals opgenomen in het onderzoeksprotocol ¹⁵, door BI naar de gemelde casuïstiek. Dit gebeurde volgens geïnterviewden zelfs niet wanneer meerdere melders of signaalgevers dezelfde situatie aankaartten en expliciet opriepen tot onderzoek naar de gemelde onveiligheid.

Verder blijkt uit de informatie van BI, bevestigd door sommige geïnterviewden, dat de enige casus in de afgelopen drie jaar die leidde tot vaststelling van een schending (discriminatie), niet tot formele (rechtspositionele) consequenties heeft geleid. De wijze van afhandeling door de betrokken leidinggevende werd door sommige geïnterviewden als onvoldoende ervaren, gezien de ernst van de geconstateerde schending.

Wat betreft sanctionering lijkt beperkt informatie beschikbaar in de registraties verstrekt door BI van de afgelopen drie jaar.

De commissie heeft met vijf medewerkers gesproken over het melden bij Bureau Integriteit. Drie van hen overwogen een melding te doen, maar zagen hier uiteindelijk van af vanwege een gebrek aan vertrouwen in het bureau, te veel stress en angst. Deze angst werd versterkt door eerdere ervaringen van collega's, waarbij klachten onbeantwoord bleven of zelfs leidden tot subtielere vormen van uitsluiting of strafmaatregelen.

Twee medewerkers, hebben formeel een melding gedaan bij Bureau Integriteit. Zij hoopten dat er serieus naar hun ervaringen van ongewenst gedrag zou worden gekeken en dat er maatregelen zouden volgen om de situatie te verbeteren. Dit bleek dit niet het geval te zijn; er volgde geen oplossing of interventie. Deze medewerkers vertelden dat zij

¹⁵ Onderzoek in het onderzoeksprotocol BI (pag. 4) wordt als volgt gedefinieerd: alle in het kader van een opdracht tot persoonsgericht onderzoek uitgevoerde handelingen, al dan niet met gebruik van de bevoegdheden van de opdrachtgever (werkgeversbevoegdheden).

terughoudendheid bij Bureau Integriteit ervoeren om actie te ondernemen naar aanleiding van hun meldingen.

Ook andere geïnterviewden reflecteerden op de bereidheid om te melden bij Bureau Integriteit. 'Melden heeft weinig zin', zo vertelden zij, omdat dit in hun ogen niet leidt tot daadwerkelijk onderzoek of sancties. Dat meldingen niet leiden tot daadwerkelijk onderzoek wordt bevestigd door de gegevens van Bureau Integriteit. In de afgelopen drie jaar is er geen onderzoek gedaan, zoals opgenomen in het onderzoeksprotocol BI, naar gemeld ongewenst gedrag, en slechts één melding leidde tot de constatering van een integriteitsschending. Meldingen van ongewenst gedrag worden terugverwezen naar de lijn, wat de geïnterviewden niet terecht vinden, omdat zij geen oplossing zien voor de ervaren onveiligheid.

Spanningsvelden diversiteit en inclusie

De bestuursopdracht en de adviezen van eerdere onderzoeken benadrukken de urgentie van het verwezenlijken van diversiteit en inclusie binnen de gemeente. Er is weliswaar sprake van veel ambities in de bestuursopdracht, maar volgens een aantal geïnterviewden is er geen duidelijke prioritering en is ook onhelder hoe de toetsing op uitvoerbaarheid plaatsvindt. Vanwege deze onduidelijkheid ontstaat het risico dat het draagvlak voor het beleid omslaat in weerstand.

De gemeente worstelt met inclusie, ook de directies WPI waar 57 procent van het personeelsbestand cultureel divers is. Bewustwording van diversiteit en inclusie is geen gemakkelijk proces. De focus van de huidige aanpak ligt voornamelijk op culturele diversiteit, racisme en discriminatie. Het is voor de commissie onduidelijk in hoeverre discriminatie in de volle breedte wordt aangepakt, zoals leeftijdsdiscriminatie en de discriminatie van mensen met een arbeidsbijzonderheid.

De bestuursopdracht is in 2020 vastgesteld. Het is onduidelijk welke doelen met het programma Inclusie en Diversiteit zijn bereikt. De commissie heeft een integrale monitor ontvangen en een voortgangsrapportage over de inspanningen op het gebied van inclusie

en diversiteit, zonder een evaluatie in relatie tot de gestelde doelen.¹⁶ De wijze waarop diversiteit en inclusie worden benaderd, richt zich volgens meerdere geïnterviewden voornamelijk op de samenstelling van het personeelsbestand, zonder voldoende aandacht voor de praktische kant. Antwoorden op de volgende vragen zouden volgens geïnterviewden meer aandacht mogen krijgen: Hoe bevorder je diversiteit en inclusie?, Hoe spreek je iemand aan die anders is?, Hoe creëer je inzicht, begrip en draagvlak? en "Hoe geef je als leidinggevende vorm aan diversiteit en inclusie?"

Een spanningsveld dat de commissie signaleert bij de aanpak van diversiteit en inclusie is de verkramping die is ontstaan rondom het thema. Zo meldden diverse geïnterviewden van hoog tot laag in de organisatie dat er een gevoel van onveiligheid wordt ervaren om kritisch te reflecteren bijvoorbeeld op rapporten over discriminatie en racisme. Wat de uitvoerbaarheid van de aanpak van diversiteit en inclusie betreft, maken sommigen van hen zich zorgen over een te overdreven nadruk op het thema. Volgens enkele geïnterviewden kan dit leiden tot weerstand en verminderd draagvlak wat zich uit in 'ja zeggen, nee doen'-gedrag.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In deze verkenning stond de vraag centraal in hoeverre de aantijgingen in de anonieme brief die enkele leden van de Amsterdamse gemeenteraad op 20 september 2023 ontvingen, gebaseerd zijn op feitelijkheden. Het mailbericht bevatte beschuldigingen van discriminatie, racisme, pesten en intimidatie binnen de directies Werk Participatie en Inkomen (WPI) van de gemeente Amsterdam. De onderzoeksvraag richtte zich op twee aspecten: (1) Zijn de beschrijvingen in het anonieme bericht gebaseerd op feiten? (2) Hoe kan de gemeente een veilige werkomgeving bevorderen? Deze vraagstelling is verder uitgewerkt in drie deelvragen: (1) Zijn er signalen van discriminatie, racisme en ongewenst gedrag binnen de directies WPI? (2) Welke rol hebben leidinggevenden of andere betrokkenen zoals vertrouwenspersonen en arbodienst gespeeld in het proces? (3) Hoe gaan leidinggevenden

¹⁶ Gemeente Amsterdam (2022). Integrale monitor inclusie en diversiteit. Onderzoek Informatie en Statistiek [OIS], in opdracht van Programma Inclusie en Diversiteit; Gemeente Amsterdam (2022). Voorgangsrapportage Programma Inclusie en Diversiteit 16-09-2022.

om met signalen van racisme, uitsluiting en ongewenst gedrag van medewerkers en hoe zijn eerdere klachten binnen de directies WPI afgehandeld? Medewerkers konden zich vertrouwelijk bij de commissie melden. Conform de opdracht aan de commissie heeft er geen wederhoor plaatsgevonden.

Conclusies

Na gesprekken met 53 personen concludeert de commissie dat de beschuldigingen in de anonieme brief niet herkend of bevestigd konden worden ten aanzien van de dertien met naam genoemde medewerkers. De commissie heeft niet kennisgenomen van feitelijkheden die de aantijgingen in de anonieme brief onderbouwen. Hoewel deze specifieke beschuldigingen niet konden worden bevestigd, heeft de commissie wel degelijk diverse signalen van discriminatie en ongewenst gedrag binnen de directies WPI geconstateerd.

Ongewenst gedrag binnen WPI en de impact ervan op medewerkers

Algemeen wordt erkend dat dergelijk gedrag in de samenleving, en ook binnen de gemeentelijke organisatie, voorkomt. De ervaringen van de geïnterviewden hiermee, variëren sterk. Sommigen rapporteerden concrete incidenten uit eigen ervaring of als getuige, terwijl anderen dergelijke ervaringen niet hadden en ook niet herkenden in hun werkomgeving. De ervaringen met ongewenst gedrag hebben een aanzienlijke negatieve invloed op het gevoel van veiligheid en welzijn van de geïnterviewde medewerkers. Het ongewenst gedrag manifesteert zich in vormen van discriminatie, intimidatie en uitsluiting, met gevoelens van machteloosheid, frustratie en lichamelijke klachten als gevolg.

Medewerkers trekken zich terug, en zijn minder geneigd actief deel te nemen aan werkgerelateerde activiteiten. Dat heeft vervolgens een negatieve invloed op zowel de teamdynamiek als de productiviteit.



Aanbevelingen

- *Formuleer heldere normen op teamniveau en maak die duidelijk aan iedereen.*

Uit onze gesprekken en observaties blijkt dat er binnen de directies WPI grote behoefte bestaat aan helderheid over de gewenste organisatiecultuur. Medewerkers en leidinggevendenden ervaren een gebrek aan duidelijke normen en grenzen, wat leidt tot vermijding of inadequate aanpak van problemen.

Het is daarom essentieel om binnen de teams dergelijke normen te gaan formuleren, deze voor iedereen helder en begrijpelijk te communiceren, en consequent na te leven, met steun van de top van de organisatie. De commissie adviseert om eveneens op teamniveau concrete afspraken te maken over gewenst en ongewenst gedrag. Van belang is te bespreken hoe leiding en teamleden elkaar op een respectvolle manier kunnen aanspreken.

- *Versterk leiderschap door focus op empathie, communicatie en ondersteuning bij inclusie*

Leiderschap vereist naast vakinhoudelijke expertise ook diepgaand empathisch vermogen, sterke communicatievaardigheden en het vermogen tot zelfreflectie. Ondersteuning van leidinggevendenden op deze drie aspecten is cruciaal om hun bekwaamheid in inclusie en diversiteit te vergroten. Dit bevordert een inclusieve organisatie waar alle medewerkers zich ondersteund en gewaardeerd voelen.

Leidinggevendenden lijken zich voornamelijk te (moeten) richten op operationele aspecten zoals kritische prestatie-indicatoren (KPI's) en targets, waardoor de zachte aspecten van leiderschap worden verwaarloosd. De commissie constateert dat de hoge werkdruk van de leidinggevendenden personele zorg bemoeilijkt. Hierdoor voelen medewerkers zich niet gehoord en worden ervaren problemen van sociale onveiligheid niet adequaat aangepakt. Deze disbalans tussen operationele efficiëntie en het creëren van een ondersteunende werkomgeving ondermijnt daarnaast ook de effectiviteit van het leiderschap.

Het functioneren van leidinggevendenden dient bespreekbaar te blijven en kritisch te worden geëvalueerd. Van leiders wordt verwacht dat ze openstaan voor feedback, constructieve kritiek waarderen en een werkomgeving creëren die gekenmerkt wordt door voorbeeldgedrag en duidelijke normen. Leidinggevendenden dienen op een consistente en niet-



vrijblijvende manier te worden ondersteund om hun bekwaamheid in het omgaan met verschillen en het aanpakken van handelingsverlegenheid te vergroten. Het toerusten van leidinggevendenden met de juiste vaardigheden en kennis is noodzakelijk, in feite is het een verplicht onderdeel van hun ontwikkeling.

Daarnaast moeten leidinggevendenden daadwerkelijk hulp krijgen bij het oplossen van dilemma's binnen hun teams. Bij handelingsverlegenheid in dagelijkse vraagstukken en dilemma's dienen zij concrete handvatten en ad hoc ondersteuning te krijgen, dat kan bijvoorbeeld via Bureau Diversiteit en Inclusie. Dit zorgt ervoor dat zij beter in staat zijn om in het dagelijkse werk een inclusieve en veilige werkomgevingen te creëren.

- *Zorg voor transparantie en vertrouwen in de behandeling van meldingen en signalen.*

Om effectief om te gaan met meldingen van discriminatie, racisme en andere vormen van ongewenst gedrag, dient de gemeente Amsterdam een cultuur van transparantie en vertrouwen tot stand te brengen. Investeren in het wegnemen van drempels voor meldingen is essentieel.

Dit vereist allereerst meer transparantie en duidelijke communicatie over de aanpak en afdoening van meldingen, inclusief het verwijzen naar een externe onafhankelijke klachtencommissie. Maar ook het waarborgen van de onafhankelijkheid van het vertrouwenswerk. Heroverweeg daarom de positionering van het vertrouwenswerk bij Bureau Integriteit om het onafhankelijk functioneren te optimaliseren en eventuele drempels te beslechten.

- *Formaliseer en evalueer interne processen voor diversiteit en inclusie*

De commissie heeft geconstateerd dat de formalisering van processen zoals beoordelingsgesprekken, exitgesprekken, ziekteverzuimregistratie en gegevens over doorstroming en diversiteit verbetering behoeft. Zo'n verbetering is noodzakelijk om effectief te opereren. Bovendien is het dan mogelijk inzicht te krijgen in de redenen van vertrek van medewerkers en de verschillen in doorstroom tussen verschillende groepen. Dit helpt ook om beter zicht te krijgen op de effectiviteit van het huidige beleid en maakt bijsturing mogelijk waar nodig.

De commissie heeft geen volledig zicht kunnen krijgen op wat er is gebeurd met de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken op het gebied van diversiteit en inclusie, noch met hun effecten. Om zulk inzicht wél te verwerven – en uiteraard niet alleen voor de commissie –, dienen alle leidinggevenden, ondersteund en geadviseerd door Bureau Inclusie en Diversiteit, verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van deze aanbevelingen. Wij dringen erop aan concrete resultaten te formuleren en structureel te evalueren. Alleen dan wordt tussentijdse bijsturing mogelijk.

Tot slot

Het anonieme karakter van de beschuldigingen en de impliciete aanname van hun waarheidsgehalte benadrukken de noodzaak van zowel ondersteuning als bescherming van ambtenaren. Publiekelijk met naam genoemd worden in verband met dergelijke beschuldigingen zonder mogelijkheid tot verdediging, schaadt hen en maakt hen uiterst kwetsbaar. De top van de gemeentelijke organisatie moet zich hiervan bewust zijn en ambtenaren beschermen tegen dergelijke acties. Ten aanzien van de dertien medewerkers die in de brief zijn genoemd, is de commissie van mening dat rechtzetting op zijn plaats is, omdat hun integriteit en eigenwaarde zijn aangetast.

In de afstemming tussen politiek en gemeentebestuur zou deze casus, met onze bevindingen ernaast, besproken moeten worden, met als wezenlijke vraag hoe de gemeente voortaan met dergelijke anonieme brieven dient om te gaan. Ook van gemeenteraadsleden mag verwacht worden dat zij zich bewust zijn van de gevolgen voor ambtenaren van dergelijke acties, terwijl het gemeentebestuur meer zijn rug mag rechten in de bescherming van zijn medewerkers.

Zonder een gezamenlijk begrip van de problemen, blijft verandering een illusie. Het is essentieel dat alle betrokkenen de problemen rondom discriminatie en ongewenst gedrag erkennen en samen zoeken naar oplossingen. Alleen door de oorzaken te benoemen en aan te pakken, kan Amsterdam een werkomgeving creëren waar iedereen zich veilig, gerespecteerd en ondersteund voelt. Zo kan de stad bouwen aan een inclusieve toekomst voor alle medewerkers.

BIJLAGE A. SAMENSTELLING COMMISSIE

De commissie is als volgt samengesteld:

- **Saniye Çelik** (voorzitter) is hoogleraar Diversiteit, Inclusie en Politie bij het Institute of Security and Global Affairs (ISGA) van de Universiteit Leiden. Zij is tevens lector Diversiteit en Inclusie bij de Hogeschool Leiden. Zij doet onderzoek naar diversiteits- en inclusievraagstukken, sociale veiligheid, (institutionele) discriminatie, racisme en ongewenst gedrag binnen de publieke sector. Zij heeft ruim dertig jaar werkervaring bij de overheid, waarvan zeventien jaar bij de politie en veertien jaar bij het ministerie van BZK. Ze heeft de [Inclusiescan](#) ontwikkeld voor individuen, teams en organisatie.
- **Magda Berndsen** is burgemeester geweest van o.a. de gemeente Beverwijk. Zij was korpschef van de politieregio's Gooi en Vechtstreek en Friesland en van 2010 tot 2015 lid van de Tweede Kamer. In 2020 was zij lid van de Evaluatiecommissie van de Wet op de Veiligheidsregio's en lid van de Commissie Langlopende Zaken van Defensie. Ze was lid van de commissie Toekomstbestendig stelsel Bewaken en Beveiligen en onderzoeker in het kader van sociale (on)veiligheid bij Politieonderdelen.
- **Manette Baggen** is jurist en heeft jarenlange (operationeel en strategisch) leidinggevende ervaring binnen een maatschappelijke organisatie. Binnen die context heeft zij tevens als hoofd van een afdeling Integriteit en Veiligheid gewerkt, veelvuldig onderzoek aangestuurd naar niet-integer gedrag binnen de werkomgeving en integriteitsbeleid ontwikkeld. Binnen Z-I-N Partner in Management en Integriteit werkt zij als (strategisch) adviseur, onderzoeker en meldpunt voor organisaties op het gebied van integriteitskwesaties en grensoverschrijdend gedrag binnen de werkomgeving. Daarnaast fungeert zij regelmatig als lid en voorzitter van externe klachtencommissies inzake de afwikkeling van formele klachten over ongewenste omgangsvormen binnen de werkomgeving.

