



ombudsman
rotterdam
rijmond

Aan: de gemeenteraad, wethouder Buijt

Per mail: info@griffie.rotterdam.nl, secretariaatbuijt@rotterdam.nl

Datum: 7 maart 2025
Onderwerp: Meldingen bij ORR over Stadsontwikkeling
Contactpersoon: Mathilde van den Hoogen, mathilde.vandehoogen@orr.nl

Geachte gemeenteraadsleden, geachte wethouder Buijt,

Graag lichten wij onze rol en inspanningen aan u toe op de dossiers asbestsanering Museum Boijmans van Beuningen, Stichting RoffaBOP, aanbestedingen, tenders, meldingen duediligencemedewerkers over mogelijke fraude binnen Stadsontwikkeling (SO) en toepassing Bibob-onderzoeken. Dit in aanvulling op de onderzoeksrapportage(s) van EBBEN Partners en de brief van het college van 4 februari 2025, geagendeerd in de commissie BOFV van 13 maart aanstaande. Met de wethouder hebben wij afgesproken dat hij mondeling melding maakt van ons onderzoek en onze bevindingen. Voor de volledigheid ontvangt u deze brief.

Eind juni 2023 meldde een van de twee duediligencemedewerkers van cluster SO zich bij ons met het verhaal dat hij als gevolg van zijn interne (integriteits)melding was ontslagen, of beter gezegd: zijn dienstverband in de proeftijd werd beëindigd. Van melder kregen wij tal van documenten om zijn verhaal te onderbouwen.

Allereerst zijn wij met de melder het gesprek aangegaan om zijn melding helder te krijgen. Net als zijn claim dat hij ontslagen zou zijn vanwege zijn melding. Betrokkene wilde eerherstel en de vermeende fraude binnen cluster SO aan de kaak stellen. Samengevat stelde hij dat er door de gemeente bewust geen duediligence- en Bibob-onderzoeken werden verricht bij bepaalde kopers. Ook meende hij dat er sprake was van dubbele petten binnen de gemeente. Over de aanbesteding asbestsanering museum Boijmans ging zijn melding overigens niet.

Daarop zijn wij een onderzoek gestart met als invalshoek of het aannemelijk is dat het dienstverband met melder in de proeftijd is opgezegd vanwege het doen van zijn interne melding.

Voor ons onderzoek hebben wij bij de concerndirecteur Stadsontwikkeling het onderzoeksrapport van de centrale onderzoekseenheid naar de melding van de twee duediligencemedewerkers opgevraagd en naast de door melder aangeleverde stukken gelegd. De directeur SO heeft ons het rapport onder beperking kennisgeving toegezonden. Dit betekent dat alleen ik en de medewerkers aan dit dossier kennis mogen nemen van de inhoud en dat ik deze informatie niet mag delen met derden. Ik ben daarmee akkoord gegaan.

Bezoekadres

Batavierenstraat 15-35
3014 JH Rotterdam
5e etage

Contact

0800-0802 (gratis)
info@orr.nl

Instagram

[@orr_geeftgehoor](https://www.instagram.com/orr_geeftgehoor)

LinkedIn

[ORR_geeftgehoor](https://www.linkedin.com/company/orr-geeftgehoor)

Facebook

Ombudsman
Rotterdam-Rijnmond

Aan de hand van een tijdslijn van enkele jaren hebben wij alle informatie gerangschikt.

Kort daarna kwam NRC Handelsblad (december 2023) met publicaties over vermeende misstanden bij de (aanbesteding) asbestsanering museum Boijmans en concertgebouw De Doelen. Melder presenteerde zich vervolgens bij ons als onderdeel van ook dit verhaal, hoewel hij dit ons niet eerder had voorgelegd.

Nieuwe meldingen

In reactie op de krantenartikelen en discussies in de gemeenteraad meldden zich bij ons meer inwoners, organisaties en bedrijven, maar ook medewerkers van Stadsontwikkeling met nieuwe dan wel aanvullende verhalen. Deze waren zeer breed, maar kwamen kort samengevat op het volgende neer:

- gegunde aanbestedingen die niet conform werden uitgevoerd en waar de gemeente niet op controleerde;
- het gunnen van een ontwikkelingsopdracht aan partijen die vervolgens de ontwikkeling van het desbetreffende pand niet uitvoerden, niet-conform uitvoeren van tenders;
- inhuur van bekenden, in strijd met gemeentelijke inhuurregels;
- onderbouwde meldingen vanuit het MT Vastgoed uit 2021, die niet/ onvoldoende als melding zijn onderzocht.

Met al deze mensen zijn wij het gesprek aangegaan. In ons jaarverslag 2023 hebben wij daar aandacht aan besteed (zie bijlage 2). Voor ons was en is belangrijk dat ook aan deze meldingen vervolgd werd gegeven. Van belang is immers dat de gemeente waarborgt dat de partijen waarmee zij zaken doet op een goede en gelijke manier worden beoordeeld. Zoals kopers van gemeentelijke panden, bouwbedrijven, dienstverleners, maar evengoed de selectie van partijen bij aanbestedingen en tenders.

Volgend op het collegebesluit om een extern forensisch accountantskantoor opdracht te geven onderzoek te doen naar de vermeende misstanden binnen cluster SO, hebben wij met de ambtelijke opdrachtgevers en het forensisch accountantskantoor intensieve gesprekken gevoerd over de meldingen die wij hadden ontvangen en onze onderzoekswensen.

In die gesprekken hebben wij aangegeven dat dit onderzoek een uitgelezen kans zou zijn om alle meldingen uitgebreid te onderzoeken. En zo, voor eens en voor altijd, een antwoord te hebben op de verhalen en geruchten die al langer de ronde doen over in het bijzonder de manier van aanbestedingen van grote projecten door cluster SO. Wij wilden dat de lucht rondom het cluster, de hardwerkende medewerkers en de gemeente geklaard zou worden, omdat hetgeen de ronde doet al deze partijen in een kwaad daglicht stelt. Daar moest wat ons betreft een eind aan komen. Temeer omdat bij de stukken die wij ontvingen een, in onze ogen, duidelijk als-integriteitsmelding-te-zien-signaal zit dat binnen cluster SO al in 2021 werd afgegeven. Over

deze melding is in de collegebrief van 4 februari 2025 over de uitkomsten van de externe onderzoeken naar mogelijke fraude ook gewag gemaakt.

Tegelijk zou daarmee recht worden gedaan aan de procedure Regeling Melding Vermoeden Misstand, die voorschrijft dat de gemeente als eerste verantwoordelijk is om onderzoek te doen naar meldingen van (vermeende) misstanden.

Terug naar de oorspronkelijke, interne meldingen van de twee duediligencemedewerkers. Aangezien de gemeente deze al had onderzocht en de medewerkers over de conclusie ontevreden bleken, waren wij als ORR aan zet om een oordeel te geven. Centraal voor ons stond de vraag of de gemeente voldoende onderzoek had gedaan naar hun meldingen en of een van de melders was ontslagen vanwege het doen van zijn melding. Dit op grond van de Regeling Melding Vermoeden Misstand, waarin ORR als extern meldpunt is aangewezen.

Conclusie ORR

Uit ons onderzoek is niet gebleken dat de arbeidsovereenkomst in de proeftijd is opgezegd omdat de betreffende medewerker een melding van een misstand deed. Als ombudsvrouw vind ik vanuit onze ombudsbril wél dat de gemeente meer uitleg had mogen geven over de redenen van de beëindiging (zie bijlage 1). Want die waren er.

Ik concludeerde verder dat de gemeente door een gebrek aan concreetheid alsmede de gebrekkige kwaliteit van de meldingen van de medewerker voldoende pogingen deed om zijn meldingen helder te krijgen. De gemeente heeft vervolgens voldoende onderzoek gedaan. De conclusie dat bepaalde processen en zaken verbetering behoeven, onderschrijf ik.

Inmiddels is er nieuw Bibob-beleid vastgesteld: voortaan worden alle vastgoedtransacties gebibobd. In de periode waar ik onderzoek naar deed was dat niet het geval.

Ik vond destijds dat er één bril voor Bibob-onderzoeken moest komen. Genuanceerd beleid. Niet: met een kanon op een mug schieten, zoals bij het Wijkpaleis waar obligatiehouders gebibobd werden. Wel: helder beleid met een helder afwegingskader en een transparante manier van vastleggen. Met voldoende oog voor de afwegingen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat miste ik ook in melders verhaal.

Afsluitend

Ik hecht eraan om zowel gemeenteraad als college van B en W deelgenoot te maken van mijn afwegingen en inspanningen om tot transparantie te komen. Verder hoop ik eraan bij te dragen dat alle verhalen en geruchten voorgoed de wereld uit geholpen worden. Dat vind ik dermate belangrijk dat drie medewerkers van mijn kantoor en ikzelf gedurende langere tijd bezig zijn geweest om alles te onderzoeken, gesprekken te voeren en de gemeente te

informereren. Het is spijtig om te zien dat dit uiteindelijk niet heeft opgeleverd wat ik nodig vond en vind: een onderzoek naar alle meldingen in volle breedte en diepte.

Vanzelfsprekend ben ik bereid u deze brief mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Marianne van den Anker
Ombudsman Rotterdam-Rijnmond

Bijlage(n):

- Hoofdstuk integriteit uit ORR Jaarverslag 2023 over cluster SO, aanbestedingen, Bibob.

Oordeel ORR, zoals op 5 april 2024 ontvangen door onze melder, wethouder Organisatie, gemeentesecretaris a.i. en concerndirecteur cluster SO is niet meegestuurd met de openbare brief, maar is voor de raadsleden op aanvraag bij de griffie in te zien.

i.a.a.: secretariaatvanrij@rotterdam.nl

cc.: jh.meijer@rotterdam.nl, mm.sliedrecht@rotterdam.nl

Integriteit

MATHILDE VAN DEN HOOGEN
coördinator



In 2023 heeft het college de nieuwe Regeling melding vermoeden misstanden vastgesteld, een meer toegankelijke regeling dan de vorige.

In begrijpelijke taal staat hierin beschreven wat je kunt doen als je een misstand vermoedt en je voor de gemeente werkt of hebt gewerkt, of als je extern bent ingehuurd of bent geweest.

Er wordt aangegeven waar je kunt melden en, indien je niet tevreden bent, waar je bij een extern meldpunt terecht kunt, zoals het Huis voor Klokkenluiders en bij ORR. Medewerkers kunnen zich, in het kader van het klachtrecht (hoofdstuk negen van de Algemene wet bestuursrecht), ook bij ons melden als zij niet tevreden zijn over de reactie op hun melding over ongewenst gedrag.

In 2023 zijn er 18 nieuwe signalen binnengekomen. Eén daarvan was nog overgebleven uit 2022. We hebben 16 signalen afgehandeld. Achter de signalen zitten (soms) meerdere melder.

	Aantal	Soort	Afhandeling/vervolg
	5	Signalen over een gebrek aan nazorg, pijn en verdriet na een onderzoek naar henzelf of naar anderen. Hoe kunnen deze mensen binnen de gemeente Rotterdam verder?	Gesprekken met betrokkenen en in algemene zin onder de aandacht gebracht van de wethouder, directeuren en leidinggevenden.
	6	Signalen zonder vervolg.	Geen l of niet voldoende hard te maken
	3	Signalen van groepen medewerkers van BCO, MO en SO.	De gemeente in de gelegenheid gesteld goed onderzoek te doen, dit gemonitord en gevraagd om goede nazorg.
	2	De gemeente heeft de signalen al als gegrond verklaard, maar de melder willen weten of het onderzoek goed is gegaan.	Inzage in het onderzoeksrapport ^{*1} gehad en onze conclusies met betrokkenen gedeeld.
Totaal	16	Drie signalen worden in 2024 afgehandeld.	

*1 De ombudsman kan de gemeente vragen onderzoeksrapporten of vertrouwelijke informatie aan hem toe te sturen. De gemeente kan het rapport of de informatie onder voorwaarden toesturen. Dat wil zeggen dat alleen de ombudsman het rapport of de Stukken mag lezen, maar er geen informatie uit verstrekt aan derden en ze niet aan derden ter beschikking stelt. Artikel 9:31 lid 4 en 5 Algemene wet bestuursrecht. Natuurlijk moet de gemeente wel aangeven waarom en wat haar belang is.

Lokettenjungle

Ook in integriteits- en ongewenst-gedrag-land is er sprake een lokettenjungle. Kom je als inwoner met een klacht over ongewenst gedrag, dan moet je deze indienen via de lijn van klachten en hopelijk word je doorverwezen naar iemand die weet hoe dit onderzocht moet worden. Voor de inwoner is het alleen niet altijd duidelijk welke procedure wordt gevolgd. Ook de terugkoppeling vormt een probleem, aangezien deze niet bij elk cluster hetzelfde is.

Kom je als medewerker met een melding van ongewenst gedrag, dan kun je bij een vertrouwenspersoon terecht. Maar deze heeft een andere rol wanneer je met een integriteitsmelding komt. Als je ontevreden bent over de reactie van de gemeente, kun je terecht bij de Landelijke Commissie Ongewenst Gedrag en bij de ombudsman.

Een inwoner met een I-melding komt al dan niet via publieksreacties van elk cluster bij een integriteitscoördinator terecht. Maar ook daar is de procedure en de terugkoppeling niet bij elk cluster hetzelfde.

Een I-melding van een medewerker gaat al dan niet via een vertrouwenspersoon naar de integriteitscoördinator of de directeur van een cluster, die op voorstel van de centrale onderzoekseenheid besluit om een onderzoek in te stellen. De terugkoppeling van de resultaten van het onderzoek is over het algemeen summier. Als ORR hebben we in alle gevallen zorgen over de nazorg.

Veel meldingen, veel werk

Al deze meldingen kosten ons heel veel tijd, in 2023 onevenredig veel. Dit kwam ook doordat drie groepen medewerkers zich bij ons hebben gemeld. Zij vonden dat de gemeente onvoldoende serieus met hun signalen is omgegaan en zij voelden zich niet eerlijk behandeld. Het betrof medewerkers van MO, BCO en SO. Ook van SO-medewerkers kwamen er meldingen binnen, voordat de artikelen van de NRC verschenen. Daarover later meer.

Rechtvaardigheid of eerlijkheid zijn verbonden met een gevoel. **Als iemand iets niet rechtvaardig vindt, zal hij in verzet gaan.** Dat verzet verhardt zich naarmate mensen zich niet betrokken voelen bij het onderzoek en de uitkomst van hun meldingen en klachten. Dat zagen we ook bij deze drie groepen.

Wij hebben deze signalen in meer algemene zin opgepakt. In gesprekken met wethouders, directeuren en leidinggevenden hebben wij onze zorgen uitgesproken en aandacht gevraagd voor de cultuur en de omgangsvormen binnen de gemeente. Daarbij hebben wij ook benoemd dat dit mede bepaalt hoe medewerkers de menselijke maat toepassen binnen hun werk.



Onze zorg is vooral gericht op een eerlijke behandeling van deze signalen en de nazorg aan deze mensen. Een eerlijke behandeling, procedurele rechtvaardigheid, betekent dat de juiste procedures worden gebruikt en dat ze juist worden toegepast. Daarnaast moeten mensen de gelegenheid hebben om hun zegje te kunnen doen, gehoord te worden en invloed uit te kunnen oefenen op de einduitkomst. Tot slot willen deze mensen uitleg krijgen over wat er is gebeurd en hoe men tot de conclusie is gekomen dat er wel of niet iets aan de hand is. Als er wel iets aan de hand is, willen zij weten wat de gemeente gaat doen om herhaling te voorkomen.

En dan de nazorg. Nazorg, nazorg, nazorg. Wij kunnen niet genoeg benadrukken dat hier meer aandacht aan moet worden besteed. Als mensen gelijk hebben gekregen, maar zeker als het onderzoek uitwijst dat er niets of weinig aan de hand was. Hoe gaan deze mensen binnen hun afdeling of team samen met elkaar verder? Hoe krijgen zij weer vertrouwen in elkaar en in hun werkgever? Wij voelen ons daarin gesteund door de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer Rotterdam uit november 2023:

"Ambtelijke integriteit, onderzoek naar detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen en leren".



Stadsontwikkeling

Voor en na de artikelen in de NRC hebben zich medewerkers en bedrijven bij ons gemeld met meldingen over Stadsontwikkeling. Dat waren meldingen over het afwegingskader voor een BIBOB-onderzoek en meldingen over de gang van zaken

tijdens aanbestedingen. Het is goed dat de gemeente heeft besloten hier onafhankelijk onderzoek naar te laten doen. Eerder heeft ORR al signalen ontvangen hierover vanuit het Wijkpaleis en de samenleving.

In algemene zin willen wij opmerken:

Volgens de wet is het niet gezegd dat bij alle vastgoedtransacties een BIBOB-onderzoek moet plaatsvinden. Bij de totstandkoming van de Wet BIBOB3 werd al aangedrongen op een helder beleid met een helder kader voor de afweging om wel of niet een BIBOB-onderzoek in te stellen. Dit heldere beleid is enerzijds nodig omdat een BIBOB-onderzoek een ingrijpend instrument is, dat diep ingrijpt in de privacy van degene die onderzocht wordt. Anderzijds kan de gemeenteraad bij een helder beleid gemakkelijker een besluit van het college om een BIBOB-onderzoek in te stellen toetsen.

ORR denkt dat er vooral een duidelijk en algemeen bekendgemaakt afwegingskader moet komen voor wanneer wel en wanneer geen BIBOB-onderzoek. In dat afwegingskader moet rekening worden gehouden met de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De memorie van toelichting vermeldt ook dat er speciale gronden kunnen zijn om een BIBOB-onderzoek in te stellen, zoals vermoedens van ernstige misstanden, maar ook bepaalde objectieve omstandigheden, zoals bij aanbesteding de aard van gebouw (bijvoorbeeld politiebureau of ambassade).

De conclusie is dus dat het lang niet altijd nodig is om een BIBOB-onderzoek uit te voeren. Maar de beslissing om zo'n onderzoek te starten, moet op transparante wijze worden genomen en goed worden vastgelegd. Zo komen later niet allerlei mensen in een verdachtenbankje terecht, terwijl ze daar niet thuishoren. We denken daarbij aan de obligatiehouders van het Wijkpaleis.

Aanbestedingen: bedoeld om het eerlijk te maken!

Naar aanleiding van de artikelen in de NRC over het cluster Stadsontwikkeling komen veel verhalen los over de gang van zaken rondom aanbestedingsprocedures van de gemeente Rotterdam. Hoewel de gunningscriteria aan de voorkant soms heel helder zijn, is aan de achterkant niet altijd duidelijk waarom een bepaalde inschrijvende partij heeft gewonnen. En klopt het echt dat de gemeente het liefst zaken doet met bepaalde grote partijen?

Het doel van een aanbesteding is dat iedereen objectief en op dezelfde manier behandeld wordt. Dat gevoel hebben vooral kleinere partijen niet wanneer zij zakendoen met de gemeente Rotterdam en specifiek het cluster Stadsontwikkeling.

Dat is slecht voor de stad. Bouwplannen blijven in de kast liggen of lopen vertraging op en het is niet duidelijk waarom een bepaalde partij een aanbesteding heeft gewonnen. En als het werk vervolgens niet wordt uitgevoerd, vraagt iedereen zich af wat er aan de hand is. Vooral kleinere partijen hebben moeite om hierover met de gemeente in gesprek te komen. Soms proberen ze het niet eens omdat ze bang zijn in het vervolg uitgesloten te worden, of 'straf' te krijgen.

Deze mensen/bedrijven voelen zich nu gesteund door de artikelen in de NRC, vooral het artikel over de asbestsaneerder die de aanbesteding voor het saneren van asbest in Boijmans van Beuningen heeft gewonnen. Hoe kan het dat hij de aanbesteding heeft gewonnen en later blijkt dat hij deze niet heeft uitgevoerd volgens de gunningscriteria van de gemeente? Dus mét een nieuwe methode van asbestsanering en mét Social Return on Investment. Is dit eerlijk verlopen? Hoe zorgt de gemeente voor dat een partij voldoet aan alle criteria van een gegunde aanbesteding en indien er iets verandert, transparant is naar alle inschrijvende partijen?

Het zou goed zijn als de gemeente onderzoek laat doen naar deze gang van zaken. Wij hopen dat wat er ook uit zo'n onderzoek komt, er meer transparantie komt. Meer transparantie zorgt ervoor dat voor iedereen duidelijk is hoe een aanbesteding is gegaan, welke informatie er is uitgewisseld, of en hoe inschrijvingen gedurende het proces zijn aangepast en waarom juist deze inschrijving heeft gewonnen. Het sluitstuk is dat de gemeente ook controleert of de opdracht wordt uitgevoerd volgens de gewonnen inschrijving en niet anders.

