



Rapport

Rapport over een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Emmen.

Datum: 12 december 2011

Rapportnummer: 2011/358

Klacht

Verzoekster klaagt erover, dat de gemeentesecretaris van Emmen haar melding over een integriteitsschending ongegrond heeft verklaard op basis van een rapport van het Meldpunt Integriteit, terwijl dit meldpunt in strijd met zijn protocol de betrokken leidinggevenden wel, maar haar niet in de gelegenheid heeft gesteld om op het concept-rapport te reageren.

Bevindingen en beoordeling

Bevindingen

Verzoeksters werkomgeving

Verzoekster is al geruime tijd in diverse functies werkzaam voor de gemeente Emmen en de voormalige gemeente Schoonebeek (thans: gemeente Emmen). Aanvankelijk als uitzendkracht en vanaf 1999 in vaste dienst. Vanaf 2006 werkt zij in deeltijd als administratief medewerkster ter ondersteuning van een afdelingsmanagement. In functioneringsgesprekken met verzoekster in de jaren 2006, 2007 en 2008 zijn onder meer de verhoudingen met enkele van haar leidinggevenden ter sprake gebracht. In 2009 is er geen functioneringsgesprek met verzoekster gehouden.

De aanleiding tot integriteitsmelding

De gang van zaken binnen haar werkomgeving was voor verzoekster aanleiding om enkele keren hierover te spreken met de vertrouwenspersoon integriteit bij de gemeente. Daarop stelde verzoekster het gemeentelijke Meldpunt Integriteit op 31 maart 2010 in kennis van een integriteitsschending. Samengevat betreft haar melding het gedrag dat zij als ongewenst heeft ervaren, zoals het haar negeren, haar niet betrekken bij afdelingsoverleg, het haar niet toedelen van werk en andere voorvallen.

Het onderzoek naar de melding

De gemeentesecretaris van Emmen is in dit geval bevoegd tot beslissen over verzoeksters melding. De gemeentesecretaris gaf het Meldpunt op 5 juli 2010 opdracht tot het doen van een onderzoek. Het Meldpunt had inzage in stukken die op verzoekster betrekking hebben, zoals haar personeelsdossier en verslagen van functioneringsgesprekken, en interviewde verzoekster en de betrokken leidinggevenden.

De onderzoekers concludeerden dat ongewenst gedrag niet aannemelijk, noch aantoonbaar is geworden, en dat veeleer sprake was van een functioneringsprobleem dat is verworden tot een arbeidsconflict, waarin verstoorde verhoudingen een rol spelen.

Het Meldpunt besloot zijn rapport van 28 oktober 2010 aan de gemeentesecretaris met het advies om een onderzoek te doen naar de mogelijkheid van verzoeksters blijvend functioneren op de desbetreffende afdeling, met aanbevelingen van meer algemene, organisatorische aard.

Wat betreft het hoor en wederhoor merkten de onderzoekers op, dat de betrokken leidinggevenden in de gelegenheid zijn gesteld tot reageren op de uitkomsten van hun onderzoek en dat die reacties geen aanleiding gaven tot een aanpassing.

Bericht aan verzoekster

De gemeentesecretaris stelde verzoekster met zijn brief van 30 november 2010 op de hoogte van zijn conclusie naar aanleiding van het rapport van het Meldpunt. Het betrof onder meer het volgende:

"Overeenkomstig de conclusie van dit onderzoek stel ik mij op het standpunt dat het niet aannemelijk noch aantoonbaar is dat het door u ervaren ongewenste gedrag daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

(...)

Kortom: ik stel mij op het standpunt dat er geen sprake is van een integriteitskwestie, maar van een functioneringsprobleem dat is verworpen tot een arbeidsconflict waarin verstoorde arbeidsverhoudingen aan de orde zijn."

Verzoek aan de Nationale ombudsman

Verzoekster wendde zich via haar intermediair op 3 mei 2011 tot de Nationale ombudsman met een klacht over het standpunt van de gemeentesecretaris van 30 november 2010. De Nationale ombudsman oordeelde dat dit standpunt niet onjuist was en dat er geen grond was voor een onderzoek. Verzoekster reageerde op 5 juni 2011, met de klacht dat de integriteitscommissie haar niet in de gelegenheid heeft gesteld om te reageren op de bevindingen van het onderzoek, hoewel dat op grond van het protocol volgens haar is voorgeschreven. Daarop besloot de Nationale ombudsman om op dit punt tot een onderzoek over te gaan en het college van burgemeester en wethouders van Emmen om een reactie te vragen.

De reactie van het college

In reactie op de klacht verwees het college naar het Onderzoeksprotocol (zie Achtergrond) en deelde verder het volgende mee:

De stelling van verzoekster dat haar niet is verzocht om te reageren op het concept-rapport is juist. De handelwijze van het meldpunt integriteit is ook in overeenstemming met

paragraaf 5.1. van het protocol (zie Achtergrond), op grond waarvan de persoon in kwestie in de gelegenheid dient te worden gesteld om op de uitkomsten van het onderzoek te reageren.

In paragraaf 1 van het protocol is "de persoon in kwestie" gedefinieerd als "de (gewezen) medewerker of bestuurder van de gemeente Emmen wiens handelingen worden onderzocht". Aangezien de melding van een vermoedelijke integriteitschending van betrokkene zich richtte tegen haar afdelingshoofd en twee teamleiders zijn deze leidinggevend en als "persoon in kwestie" in de gelegenheid gesteld te reageren op de conceptrapportage.

Het college wees er in dit verband op dat een wijziging van het protocol in voorbereiding is. De kern daarvan is dat een onderscheid wordt gemaakt tussen "ongewenst gedrag" en "integriteitsschending" en het daarmee samenhangend onderscheid tussen "klager" en "melder".

De gemeentesecretaris heeft verzoekster pas met zijn brief van 30 november 2010 geïnformeerd over het rapport van het meldpunt van 28 oktober 2010. Dit is nadat dit rapport en het standpunt van de gemeentesecretaris hierover aan het college van burgemeester en wethouders, op 22 november 2010, waren voorgelegd.

Verzoekster is gevraagd om vanwege de privacy van de betrokkenen vertrouwelijk met dat rapport om te gaan.

In paragraaf 6.2. van het protocol (zie Achtergrond) is geregeld dat bij het onderzoek betrokken personen schriftelijk en gemotiveerd bij de opdrachtgever een klacht over de wijze waarop het onderzoek is verricht kunnen indienen. Verzoekster heeft van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

Verzoekster heeft op 4 februari 2011 bij de landelijke Klachtencommissie ongewenst gedrag gemeentelijke overheid een klacht over de wijze van afdoening van haar melding door de gemeentesecretaris ingediend. De commissie verklaarde haar niet-ontvankelijk, omdat niet was gebleken van feiten of omstandigheden die enige vorm van ongewenst gedrag doen vermoeden, en voor zover zich dergelijke feiten hebben voorgedaan deze zijn ingebed in een arbeidsconflict.

Het college van burgemeester en wethouders besloot op 26 april 2011 om, conform het advies van de klachtencommissie, verzoeksters klacht niet-ontvankelijk te verklaren.

II Beoordeling

De Nationale ombudsman toetst deze zaak aan het fair-playbeginsel. Dit behoorlijkheidsvereiste houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken. Bij de

behandeling van een klacht krijgen alle betrokkenen de gelegenheid om hun standpunt te geven en op elkaars standpunt te reageren.

In dit geval gaat het om de melding van een werkneemster van de gemeente Emmen bij het Meldpunt Integriteit. Dat meldpunt is de instantie die onderzoek doet naar meldingen van een schending van de integriteit door werknemers of bestuurders van de gemeente in de zin van de gemeentelijke regeling Klokkenluiders. (zie Achtergrond). Die regeling en de daarop gebaseerde uitvoeringschriften voorzien niet in de mogelijkheid om degenen die de melding heeft gedaan actief in het onderzoek te betrekken. Het gaat ook immers om een onderzoek onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag naar de persoon of personen waar de melding betrekking op heeft. Of die melding terecht is, en welke consequenties daaraan worden verbonden is ter beoordeling van het bevoegd gezag, op basis van de resultaten van het onderzoek door het Meldpunt. Het bevoegd gezag dient degene die de melding heeft gedaan te informeren over zijn standpunt.

Verzoeksters klacht is dat het bevoegd gezag, de gemeentesecretaris, een beslissing over het concept-rapport heeft genomen, hoewel de onderzoekers van het Meldpunt alleen degenen op wie haar melding betrekking had de gelegenheid hebben gegeven om op dat concept te reageren en haar niet. Zoals hiervoor is overwogen, is het niet vereist om het concept-onderzoeksrapport voor een reactie aan de indiener van de melding voor te leggen. De gemeentesecretaris kon dus over het rapport een beslissing nemen, zonder dat verzoekster eerst om een reactie hierop was gevraagd.

De klacht over de onderzochte gedraging is niet gegrond.

Slotopmerking

Hoewel de klacht niet gegrond is, geeft de gehele gang van zaken de Nationale ombudsman toch aanleiding voor een kritische kanttekening. De kwestie van verzoekster leende zich kennelijk niet voor een behandeling als integriteitsmelding. Dat roept de vraag op hoe dan wel een passend vervolg aan haar melding diende te worden gegeven. Het had op de weg van de gemeentesecretaris, als de in dit geval eerstverantwoordelijke, gelegen om met verzoekster over een mogelijke vervolgstap te spreken. Verzoeksters keuze om haar probleem aan de orde te stellen door middel van een integriteitsmelding is tot stand gekomen na overleg met de gemeentelijke vertrouwenspersoon. Dat die keuze, achteraf gezien, niet de juiste bleek had er toe moeten leiden dat zo snel mogelijk een alternatieve weg naar een mogelijke oplossing voor het door haar ervaren probleem was gezocht.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Emmen is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

Regeling Klokkenluiders gemeente Emmen

Het Meldpunt Integriteit is de door de gemeente Emmen aanwezen instantie voor het doen van feitenonderzoek naar een vermeende integriteitschending. De basis voor het onderzoek en het beleid van de gemeente is vastgelegd in de Regeling Integriteitmeldingen gemeente Emmen (Regeling Klokkenluiders). De regeling is gelijkkluidend aan de model-regeling van de VNG. In de regeling staat hoe een onderzoek verloopt en welke de rechten en plichten zijn van de bij het onderzoek betrokken personen en de onderzoekende instantie.

De regeling bevat geen bijzondere bepalingen met betrekking tot de persoon of de personen die een melding hebben gedaan, maar wel voor interne en externe betrokkenen aan wie is verzocht om medewerking te verlenen.

Ter uitvoering van de Regeling Klokkenluiders heeft het college van burgemeester en wethouders op 10 november 2009 de Regeling Integriteitmeldingen vastgesteld. In deze regeling is onder meer bepaald, dat degene die een melding heeft gedaan op geen enkele wijze in zijn positie mag worden benadeeld, mits hij te goeder trouw heeft gehandeld en geen persoonlijk gewin heeft bij de schending of de melding daarvan. Die regeling is tevens de grondslag voor de Vertrouwenspersonen integriteit en het Meldpunt.

Wat betreft de procedure is bepaald dat het Meldpunt van een melding een gespreksverslag opmaakt, en dat de melder dat verslag wordt verstrekt.

Verder is bepaald dat het bevoegd gezag naar aanleiding van een melding met behulp van het Meldpunt een onderzoek instelt, en de medewerker die de melding heeft gedaan over zijn standpunt informeert.

De Regeling Klokkenluiders is inmiddels vervangen door de op 1 juli 2011 in werking getreden Regeling Melding Vermoeden misstand.

Het college stelde tevens het Protocol Integriteitsonderzoeken gemeente Emmen vast. Dit protocol is bestemd voor alle werknemers van de gemeente en bevat een beschrijving van het intern onderzoek naar een integriteitschending en wat de rechten en plichten zijn van de bij het onderzoek betrokken personen en de onderzoekende instantie.

Dit Protocol bevat onder meer de volgende paragrafen:

"1. Definities

1. (...)

2. de persoon in kwestie: de (gewezen) medewerker of bestuurder van de gemeente Emmen wiens handelingen worden onderzocht;

3. intern betrokkenen: medewerkers en bestuurders van de gemeente (...) aan wie medewerking aan het onderzoek is verzocht.

(...)"

"5. De resultaten van het onderzoek

5.1 Wederhoor

Zodra het onderzoek is afgerond wordt de persoon in kwestie in de gelegenheid gesteld om mondeling of schriftelijk te reageren op de uitkomsten. Daartoe wordt hij naar redelijkheid in de gelegenheid gesteld zijn oordeel te kunnen vormen over de resultaten van het onderzoek. Alle relevante onderzoeksbevindingen worden aan de persoon in kwestie ter beschikking gesteld,(...).

5. 4. Openbaar maken van de onderzoeksbevindingen

Na het overhandigen van het onderzoeksrapport en eventuele bijlagen aan de opdrachtgever, is deze verantwoordelijk voor eventuele verstrekking hiervan aan derden."

6. Privacybescherming en klachtenregeling

6.1. Privacybescherming

(...)

6.2. Klachtenregeling.

Bij het onderzoek betrokken personen kunnen een klacht over de wijze waarop het onderzoek is verricht, schriftelijk en gemotiveerd, indienen bij de opdrachtgever van het onderzoek. Deze zal uiterlijk zes weken na de ontvangst van de klacht schriftelijk reageren."