



# Rapport

Rapport over een klacht over de gemeente Heerlen.

**Datum: 24 december 2013**

**Rapportnummer: 2013/208**

## Klacht

Verzoeker is werkzaam bij de afdeling Werkgelegenheid en Sociale Zaken van de gemeente. De medewerker opleidingen en sociale veiligheid van die gemeente heeft tegenover verzoekers directe leidinggevende zijn zorgen kenbaar gemaakt over verzoekers functioneren. Verzoeker is het niet ermee eens dat de medewerker opleidingen en sociale veiligheid daarbij geen hoor en wederhoor heeft toegepast. En hij vindt dat de medewerker zijn meldingen niet voldoende met feiten heeft onderbouwd.

## Feiten

### Signalen aan leidinggevende

Verzoeker werkt bij de gemeentelijke sociale dienst als 'inkomensconsulent'. Hij heeft daarbij bijvoorbeeld contact met cliënten die een bijstandsuitkering ontvangen.

In 2011 en 2012 zond de medewerker opleidingen en sociale veiligheid e-mailberichten aan de directe chef van verzoeker. De medewerker opleidingen en sociale veiligheid uitte daarin zijn zorgen over het functioneren van verzoeker. Verzoeker zou, door de manier waarop hij cliënten tegemoet trad, meer negatieve gevoelens oproepen dan gebruikelijk, wat de kans op agressie vergrootte.

### Anonieme bronnen

Verzoeker vernam van zijn leidinggevende over de meldingen die de medewerker opleidingen en sociale veiligheid had gedaan. De medewerker had volgens de leidinggevende bij die meldingen zijn bronnen anoniem willen houden. Verder had de leidinggevende aangegeven dat de medewerker opleidingen en sociale veiligheid wel had verwezen naar het zogeheten Bedrijfs Interventie Team (BIT) als bron. Het BIT vervult, aldus de gemeente, een rol in het gemeentelijk agressiebeleid, en bestaat uit medewerkers van de gemeente die gereed staan om onmiddellijk aanwezig te zijn op het moment dat een escalatie dreigt en zo nodig vervolgens ingrijpen, bij voorkeur om de situatie te de-escaleren.

Op 7 maart 2013 voerde verzoeker met de medewerker opleidingen en sociale veiligheid een gesprek over de meldingen/signalen aan zijn leidinggevende. In het gesprek kwam onder meer aan de orde dat er twee signalen waren geweest over het functioneren van verzoeker, één signaal twee jaar daarvoor en één signaal eind 2012. Wat betreft het eerste signaal gaf de medewerker na enig doorvragen van verzoeker aan welke met naam genoemde collega van verzoeker daarvoor de informant was geweest. Bij het tweede signaal was volgens de medewerker sprake van verschillende bronnen, een aantal mensen van verschillende afdelingen. De medewerker hield die bronnen anoniem.

#### Verzoeker doet navraag

Verzoeker sprak medio maart 2013 met de collega van wie hij inmiddels de naam kende. Volgens verzoeker ontkende zij zich over zijn functioneren te hebben uitgelaten tegenover de medewerker opleidingen en sociale veiligheid. Verzoeker sprak met verschillende andere collega's van verschillende afdelingen, die de bron van de medewerker opleidingen en sociale veiligheid konden zijn geweest. Niemand die daarvoor in aanmerking kwam, liet weten (serieuze) kritiek over het functioneren van verzoeker te hebben geuit.

#### Verzoeker klaagt bij de gemeente

Bij brief van 18 maart 2013 diende verzoeker bij de gemeente een klacht in over de medewerker opleidingen en sociale veiligheid. Verzoeker verweet de medewerker onder meer rechtsbeginselen als hoor en wederhoor, zorgvuldigheid en transparantie te hebben geschonden. Verzoeker had voorts de indruk dat de uitlatingen die de medewerker over zijn bronnen had gedaan niet op waarheid berustten.

Op 19 april 2013 lichtte verzoeker zijn klacht toe in een gesprek met een klachtbehandelaar van de gemeente.

Verzoeker gaf de klachtbehandelaar verder een schriftelijk verslag over een klantcontact bij de sociale dienst, waarbij verzoeker betrokken was, en waarbij er sprake was geweest van bedreiging.

#### Beslissing gemeente op klacht

In een brief van 29 mei 2013 besliste de gemeente over de klacht. De gemeente verklaarde de klacht ongegrond.

De gemeente bracht naar voren dat de medewerker opleidingen en sociale veiligheid deel uitmaakte van de stafafdeling Personeel en Organisatie en een adviserende taak had richting alle organisatieonderdelen. Daarbij hoorde ook dat hij een analyse maakte van risicofactoren in relatie tot agressiebeheersing in individuele gevallen en dat hij een signaalfunctie vervulde. De bemoeienis van de medewerker strekte niet tot het doen van een uitspraak over de wijze waarop verzoeker zijn functie uitoefende in rechtspositionele zin. De medewerker had zich gericht tot de leidinggevende van verzoeker en verzoeker daarvan niet vooraf op de hoogte gebracht. Gezien het doel en de context van de functie van de medewerker opleidingen en sociale veiligheid achtte de gemeente dat niet onzorgvuldig, of strijdig met het beginsel van hoor en wederhoor of met het transparantiebeginsel.

De gemeente wees er verder op dat wat er gebeurde naar aanleiding van een signaal van de medewerker opleidingen en sociale veiligheid ter beoordeling was van de directe leidinggevende. Het kon niet van de medewerker worden verwacht dat hij zich uitliet over

de bronnen waarop hij zich baseerde. Dat zou het optreden van de directe leidinggevende kunnen doorkruisen. Er waren ook redenen denkbaar waarom personen er aan hechtten dat hun identiteit niet bekend was. De medewerker moest dat respecteren.

De gemeente gaf toe dat een melding van de medewerker opleidingen en sociale veiligheid aanzienlijke impact kon hebben op medewerkers. Er zou echter geen sprake moeten zijn van onrust die was terug te voeren op onduidelijkheid over de context. Dat leek zich in dit geval voor te doen.

De gemeente achtte het van belang dat de afdeling Personeel en Organisatie helder onder woorden zou brengen wat het doel is van een melding/signaal van de medewerker opleidingen en sociale veiligheid. Dat gold te meer omdat één van de andere taken van de afdeling was het adviseren in rechtspositionele trajecten. Duiding en protocollering was gewenst. De specifieke taak van de medewerker zou daarmee binnen de gemeentelijke organisatie worden geformaliseerd en erkend.

De gemeente merkte tot slot op het niet opportuun te achten een oordeel te geven over de inhoud van de meldingen van de medewerker opleidingen en sociale veiligheid. Volgens de gemeente was de klachtenprocedure niet het geëigende middel om een functioneel advies van een ambtenaar te bestrijden.

De gemeente gaf aan dat verzoeker de Nationale ombudsman kon vragen om een onderzoek in te stellen, als hij het niet eens was met uitkomst van de klachtafhandeling.

#### Klacht bij Nationale ombudsman

Verzoeker wendde zich tot de Nationale ombudsman. Verzoeker bleef bij zijn klacht dat medewerker opleidingen en sociale veiligheid zijn meldingen niet voldoende had gefundeerd en niet transparant had gehandeld. Verzoeker plaatste vraagtekens bij de klachtafhandeling van de gemeente. Volgens verzoeker had de gemeente de feiten niet (voldoende) uitgezocht. De uitspraak op de klacht leek hem innerlijk tegenstijdig. De gemeente had een beschrijving gegeven van de functie van de medewerker opleidingen en sociale veiligheid, en aangegeven dat diens handelen niet onder de klachtenprocedure viel. Toch had de gemeente de klacht niet gegrond geacht.

#### Reactie gemeente

De Nationale ombudsman vroeg de gemeente om een reactie en stelde enkele vragen, met name over de klachtbehandeling.

In de reactie benadrukte de gemeente onder meer dat niet was gezegd dat de medewerker opleidingen en sociale veiligheid niets had te maken met rechtspositionele kwesties. Wel had de gemeente gezegd dat de medewerker in rechtspositionele trajecten geen taak had en dat zijn bemoeienis niet strekte tot het doen van een uitspraak over de wijze waarop

medewerkers van de gemeente hun functie uitoefenden. In de afhandeling van verzoekers klacht was de gemeente inhoudelijk ingegaan op de klacht, die zich met name richtte op schending van de beginselen van hoor en wederhoor, transparantie en zorgvuldigheid in de "processuele voorbereiding" van de signalen van de medewerker opleidingen en sociale veiligheid. En niet op de inhoud van de signalen.

De gemeente had ervoor gekozen zich niet formeel op te stellen ten aanzien van verzoekers klacht, hoewel misschien kon worden gezegd dat er sprake was van de mogelijkheid om de kwestie op enig moment aan de bestuursrechter voor te leggen. Of dat de "gedraging" waarover geklaagd werd niet rechtstreeks jegens verzoeker plaats had. (In die gevallen is een overheidsinstantie ingevolge de Algemene wet bestuursrecht niet verplicht de klacht te behandelen; N.o.) Het was volgens de gemeente belangrijk klachten zorgvuldig te behandelen, ook wanneer dat niet wettelijk verplicht was. Verzoeker had te maken met zijn leidinggevende en niet met de medewerker opleidingen en sociale veiligheid; de signalen die die medewerker had afgegeven hadden een "louter intern oogmerk".

Volgens de gemeente is het overigens zo dat het klachtrecht zich er niet voor leent om de juistheid te bestrijden van opvattingen/inschattingen van een ambtenaar die door zijn specifieke functie en deskundigheid een adviserende taak had binnen de overheidsinstantie. Het is in het algemeen immers niet mogelijk een advies van een ambtenaar aan te vechten, maar alleen het officiële besluit van de overheidsinstantie waarin dat advies wordt opgevolgd. Er zou een ongewenste situatie ontstaan wanneer de overheidsinstantie daarvoor al via het klachtrecht gedwongen zou kunnen worden zich uit te spreken over de juistheid van een advies van een ambtenaar. Het klachtrecht zou daarmee, naar zeggen van de gemeente, het belang kunnen doorkruisen dat de adviserende ambtenaar vrijelijk zijn opvatting kan geven. De inperking van het klachtrecht, die daardoor ontstaat, past volgens de gemeente in de context van bepalingen van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens, waarin vergelijkbare situaties aan de orde komen.

De gemeente liet verder het volgende weten. De inhoudelijke juistheid van de signalen van de medewerker opleidingen en sociale veiligheid zou aan de orde kunnen komen, wanneer de opvattingen van de medewerker ten grondslag zouden liggen aan gedragingen van de gemeente (althans: verzoekers leidinggevende) ten aanzien van verzoeker. Verzoeker had de aanpak van de medewerker aan de orde gesteld bij zijn leidinggevende. De klacht was daarmee feitelijk namens de gemeente behandeld. Verzoeker had geen klacht over de leidinggevende. Er was volgens de gemeente dus geen belang bij behandeling van de klacht.

## **Beoordeling**

Vereiste van transparantie

Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Dat brengt met zich mee dat de gemeente aan haar medewerkers adequate informatie geeft over interne procedures die van invloed zijn op de wijze waarop hun functioneren kan worden beoordeeld.

Verzoeker kon niet weten wat hem te wachten stond

De medewerker opleidingen en sociale veiligheid heeft negatieve signalen over het functioneren van verzoeker afgegeven aan verzoekers leidinggevende. De medewerker opleidingen en sociale veiligheid heeft verzoeker daar op geen enkele wijze in gekend. Verzoeker vernam van zijn leidinggevende over het bestaan van de signalen.

De gemeente heeft laten weten dat de medewerker opleidingen en sociale veiligheid binnen de organisatie een signalerende functie had inzake veiligheidsrisico's. De gemeente achtte het gezien het doel en de context van de werkzaamheden van de medewerker opleidingen en sociale veiligheid niet verkeerd dat die medewerker een signaal had afgegeven zonder verzoeker in te lichten.

De gemeente heeft echter onvoldoende informatie gegeven over de taak van - en de procedure inzake het signaleren van veiligheidsrisico's door - de medewerker opleidingen en sociale veiligheid, en daarmee gehandeld in strijd met het beginsel van transparantie. De gemeente had het doel en de context van de werkzaamheden van de medewerker opleidingen en sociale veiligheid niet vóór af vastgesteld en intern bekend gemaakt. Toen de signalen over verzoeker werden gemeld bij de leidinggevende en toen verzoeker daarvan door zijn leidinggevende op de hoogte werd gebracht, was voor verzoeker niet duidelijk wat het doel daarvan was of wat hem te wachten stond.

Onder de gegeven omstandigheden acht de Nationale ombudsman het niet correct dat de medewerker opleidingen en sociale veiligheid signalen aan verzoekers leidinggevende heeft afgegeven, zonder wederhoor toe te passen bij verzoeker, of verzoeker op zijn minst op de hoogte te brengen van de gang van zaken. De gemeente had verzoekers klacht over de gang van zaken gegrond moeten achten. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk. Er is aanleiding een aanbeveling op te nemen in dit rapport.

Ambtenaar in adviserende rol

De gemeente heeft nog het volgende naar voren gebracht. De medewerker opleidingen en sociale veiligheid heeft binnen de gemeente een adviserende rol. Het is volgens de gemeente niet gewenst dat een medewerker van een overheidsinstelling, die binnen die overheidsinstelling een adviserende rol heeft, onder het klachtrecht valt. De medewerker zou zijn adviserende taak anders niet meer in volledige vrijheid kunnen uitoefenen. Ook had de medewerker ten aanzien van zo'n adviserende taak een eigen

verantwoordelijkheid, die los moest worden gezien van de verantwoordelijkheid van de overheidsinstantie. De gemeente verwees naar bepalingen in de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens, waarin vergelijkbare situaties zouden zijn geregeld.

De Nationale ombudsman deelt het standpunt van de gemeente niet. De gedraging van de ambtenaar, waar verzoeker in dit geval over klaagt, wordt toegerekend aan de gemeente.

In de Algemeen wet bestuursrecht is bepaald dat iedereen het recht heeft een klacht in te dienen over de wijze waarop een overheidsinstantie zich jegens hem heeft gedragen. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder verantwoordelijkheid van de overheidsinstantie, wordt aangemerkt als gedraging van die instantie. De medewerker opleidingen en sociale veiligheid was in dienst van de gemeente en viel derhalve onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De Algemene wet bestuursrecht biedt geen steun aan de stelling van de gemeente dat medewerkers met een adviserende taak niet onder het klachtrecht zouden vallen. Ongeacht de bepalingen van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens, is het klachtrecht op ambtenaren met adviserende taken van toepassing.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Heerlen is gegrond, wegens schending van het vereiste van transparantie.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman geeft aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerlen in overweging met verzoeker in gesprek te gaan over een passende compensatie voor de gevolgen van de gevolgde procedure.

## **Onderzoek**

Op 31 mei 2013 ontving de Nationale ombudsman van verzoeker telefonisch een klacht over een gedraging van de gemeente Heerlen. Verzoeker lichtte zijn klacht in

e-mailberichten mij bijlagen toe. De Nationale ombudsman stelde een onderzoek in naar de desbetreffende gedraging, die wordt aangemerkt als gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerlen.

In het kader van het onderzoek vroeg de Nationale ombudsman de gemeente om informatie. De Nationale ombudsman stelde verzoeker in de gelegenheid daarop te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reacties van verzoeker en de gemeente gaven aanleiding het verslag te wijzigen.