



Rapport

Rapport over een klacht over de gemeente Haarlem.

Datum: 24 december 2013

Rapportnummer: 2013/0209

Onpartijdigheid

De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen. *De overheid wekt bij de burger het vertrouwen dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt.*

Goede motivering

De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

De overheid motiveert haar besluiten en handelingen steeds goed. Zij handelt niet alleen naar wat haar goed uitkomt of op basis van willekeur. Drie bouwstenen zijn voor een goede motivering van belang: de wettelijke voorschriften, de feiten en belangen en een heldere redenering. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de ontvanger.

Voortvarendheid

De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk.

De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Als er geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke -korte- termijn.

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat haar klacht over pestgedrag van haar collega's en leidinggevende en het niet-ingrijpen van haar leidinggevende, niet behoorlijk is behandeld door de Commissie ongewenste omgangsvormen van de gemeente. De commissie was volgens haar niet onafhankelijk, had geen expertise op het gebied van pesten c.q. mobbing en heeft de beoordeling van de klacht veel te lang uitgesteld.

Bevindingen

Algemeen

Op 6 januari 2011 diende verzoekster een klacht in bij haar werkgever, de gemeente Haarlem, tegen het gedrag van haar leidinggevende die volgens haar niet ingreep als zij door collega's werd vernederd en gepest. Via haar advocaat vroeg zij om een interventie

om hier een einde aan te maken.

Op 16 februari 2011 vond er een gesprek plaats tussen verzoeksters advocaat en haar leidinggevende. Deze bood een werkplek buiten de afdeling aan voor verzoekster. Verzoekster ging niet in op dit aanbod omdat zij daardoor, in haar visie, nog meer geïsoleerd zou raken van de afdeling en haar functie niet meer in volle omvang zou kunnen uitvoeren.

Op 14 juni 2011 vond er een hoorzitting plaats bij de klachtencommissie ongewenste omgangsvormen, waar de leidinggevende van verzoekster en verzoekster zelf afzonderlijk werden gehoord. Verzoekster had een deskundige op het gebied van pesten meegenomen.

Aan het begin van de hoorzitting wraakte verzoekster de commissie. Ze voerde daarvoor aan dat de commissie inhoudelijk niet deskundig zou zijn en procedureel niet onafhankelijk. De commissie was volgens verzoekster onder andere niet onafhankelijk omdat de secretaris van de commissie haar collega en directe buurman op de gang was en in de directe werkomgeving zat van degenen over wie geklaagd werd. Daarnaast had één lid op tijdelijke basis voor de gemeente Haarlem gewerkt bij het behandelen van bezwaarschriften. De commissie liet echter in een brief van 16 augustus 2011 weten geen aanleiding te zien om het wrakingsverzoek door te geleiden, omdat de secretaris geen stemrecht had, in zijn werkzaamheden voor de commissie niet ondergeschikt was aan het hoofd van verzoeksters afdeling en de leden van buiten de organisatie kwamen en niet werkzaam waren voor of bij de organisatie.

In haar pleitnota voor de hoorzitting noemde verzoekster meer dan twintig voorbeelden van pestgedrag, zoals: het lezen van haar e-mail door secretariaatsmedewerkers zonder dat verzoekster dit wist, en zonder overleg haar mail afdoen; een verjaardagviering van één van haar collega's waarvoor de hele afdeling was uitgenodigd behalve verzoekster; de mededeling dat de leiding niets meer met haar te maken wilde hebben; een opmerking van een collega tijdens een verjaardagsbijeenkomst in 2009 die inhield dat iedereen er aan het eind van het jaar nog wel zou werken behalve verzoekster; het verspreiden van valse beschuldigingen en geruchten waartegen verzoekster zich niet kon wapenen.

Nadat er al geruime tijd gesprekken hadden plaatsgevonden over de positie van verzoekster, startten in 2011 onderhandelingen tussen verzoekster en de gemeente over haar ontslag. De gemeente geeft aan dat sindsdien de behandeling van de klacht is aangehouden conform de wens van verzoekster en de gemeente. De gemeente verwijst hierbij naar de conceptvaststellingsovereenkomst waarin was opgenomen dat verzoekster alle rechtsmiddelen, daaronder klachten begrepen, intrekt. Volgens verzoekster is dit echter niet haar wens geweest. Dit blijkt uit e-mails van haar advocaat aan de gemeente van december 2011 waarin meerdere malen om de afhandeling van de klacht wordt gevraagd.

Verzoekster schakelde de Inspectie SZW in, die op 9 februari 2012 een inspectie uitvoerde bij de gemeente Haarlem betreffende het Beleid Agressie en Geweld. Haar klacht werd door de inspectie op 15 maart 2012 gegrond bevonden op twee punten: de klachtencommissie ongewenste omgangsvormen van de gemeente was niet onafhankelijk en de termijnen voor afhandeling waren ver overschreden. Men vond de commissie niet onafhankelijk omdat één lid bij piekdrukke af en toe werd ingehuurd door de gemeente en de secretaris gezien kon worden als naaste collega, waarmee de schijn van partijdigheid gewekt kon zijn. De gemeente kreeg een waarschuwing van de inspectie en een termijn van één maand om de overtredingen op te heffen.

Op 27 maart 2012 stuurde de gemeente een brief aan verzoekster dat het college van Burgemeester en Wethouders op 20 maart 2012 had besloten haar klacht ongegrond te verklaren, gezien het advies van de klachtencommissie.

Over de onafhankelijkheid van de commissie bleven de gemeente en de Inspectie van mening verschillen. Nadat de gemeente een klacht had ingediend bij de Inspectie, kwam deze op 14 juni 2013 tot het oordeel dat er met betrekking tot de onafhankelijkheid van een van de commissieleden geen sprake was van een overtreding. Dit op basis van nieuwe informatie, toegestuurd door de gemeente. Hieruit bleek dat het inhuren van een van de leden bij piekdrukke voor het afhandelen van bezwaarzaken plaatsvond rond 2005 en niet rond 2011, toen de klacht speelde. Het lid was inmiddels gepensioneerd.

Reactie van de gemeente Haarlem via haar advocaat, ontvangen door de Nationale ombudsman op 6 maart 2013.

De gemeente Haarlem liet weten dat zij de klacht ongegrond achtte. De gemeente is van mening dat er geen juridische grond bestaat voor de eis van een onafhankelijke klachtencommissie. Mocht deze er toch zijn, dan heeft de gemeente daar naar eigen zeggen in dit geval zeker aan voldaan. De gemeente vindt de argumentatie en het standpunt van de Inspectie SZW (op dat moment was het standpunt dat de commissie niet onafhankelijk was) onbegrijpelijk en onjuist. Daarom heeft de gemeente een klacht ingediend bij de Inspectie.

Ten aanzien van de expertise van de commissie op het gebied van pesten c.q. mobbing geeft de gemeente aan dat verzoekster op de hoorzitting voor het eerst de term mobbing heeft gebruikt, waardoor de klachtencommissie zich vooraf niet heeft kunnen voorbereiden. De commissie heeft gebruik gemaakt van de deskundige die verzoekster had meegenomen naar de hoorzitting, door hem vragen te stellen. De commissie heeft de deskundige ook verzocht om aanvullende informatie op te sturen, wat hij heeft nagelaten. Daarnaast heeft de commissie na de hoorzitting informatie ingewonnen via internet.

Over de afhandelingsduur van de klacht zegt de gemeente dat aanhouding mede met instemming van verzoekster is geschied. De gemeente vindt echter achteraf bezien dat zij

wellicht spoediger tot een afwikkeling van de klacht had kunnen komen. Bovendien vindt zij dat de aanhouding schriftelijk had moeten worden bevestigd. De gemeente geeft aan daar in het vervolg alert op te zullen zijn.

De klachtencommissie ongewenste omgangsvormen heeft de vragen van de Nationale ombudsman beantwoord.

Op de vraag waarom er niet meer getuigen en deskundigen zijn geraadpleegd, antwoordt de commissie dat daar geen aanleiding voor was vanwege het uitgebreide dossier.

In het advies van de klachtencommissie is slechts één pestincident meegenomen, betrekking hebbend op een collega van verzoekster, terwijl verzoekster tal van voorbeelden van pestgedrag jegens haar heeft genoemd, zowel tijdens de hoorzitting als in haar pleitnotitie. Op de vraag van de Nationale ombudsman waarom deze niet in de overwegingen van de commissie zijn meegenomen, antwoordt de commissie het volgende:

"De Commissie is niet verplicht een klacht te behandelen die betrekking heeft op een gebeurtenis die langer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden. Alle door verzoekster aangedragen incidenten zijn in de besprekingen van de Commissie doorgenomen. Daarbij zitten ook incidenten die langer dan een jaar geleden hebben plaatsgevonden."

Met betrekking tot de leidinggevende van verzoekster bestond er verschil van mening binnen de commissie over de beoordeling van twee voorvallen. Op de vraag hoe tot een eindconclusie is gekomen antwoordt de commissie dat er wellicht iets was aan te merken op de handelwijze van de leidinggevende, maar dat men had geconcludeerd dat hieraan niet de intentie ten grondslag lag om verzoekster te beschadigen en/of het werken onmogelijk te maken.

Op de vraag aan de hand van welke criteria de commissie uiteindelijk heeft geconcludeerd dat er geen sprake was van pesten, verwijst de commissie naar de klachtenregeling van de gemeente.

II Beoordeling

De klacht spitste zich toe op het handelen van de Commissie ongewenste omgangsvormen van de gemeente Haarlem. Volgens verzoekster was de commissie niet onafhankelijk, had ze onvoldoende expertise en werd de behandelingstermijn ver overschreden.

De gedragingen zijn getoetst aan de behoorlijkheidsnormen onpartijdigheid, goede motivering en voortvarendheid.

Klacht over de onafhankelijkheid

Naar de onafhankelijkheid van de commissie ongewenste omgangsvormen is onderzoek gedaan door de Inspectie SZW. In eerste instantie concludeerde de inspectie dat de commissie niet onafhankelijk was. De gemeente was het daar niet mee eens. Correspondentie daarover leverde geen ander inzicht op bij de inspectie. Uiteindelijk heeft de gemeente een klacht ingediend bij de inspectie. In de beoordeling hiervan heeft de inspectie uiteindelijk geconcludeerd dat er geen sprake was van een overtreding op dit punt.

Bij brief van 16 augustus 2011 is de gemeente ingegaan op alle door verzoekster aangedragen argumenten waarom de commissie niet onafhankelijk zou zijn. Zij heeft de argumenten getoetst aan lid 6 van artikel 4 van de klachtenregeling, die zegt dat de leden geen persoonlijk belang mogen hebben bij de afhandeling van de klacht en niet betrokken mogen zijn bij de klacht.

De gemeente betoogt dat de leden van de commissie allen van buiten de gemeente Haarlem kwamen en daarmee geen belang hadden bij de afhandeling van de klacht en er ook niet bij betrokken waren.

De secretaris was wel betrokken bij de klacht, maar deze had geen stemrecht.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de commissie wat betreft samenstelling onafhankelijk was bij de behandeling van de klacht van verzoekster en dat dit goed is gemotiveerd. De gedraging is op dit punt behoorlijk.

Dit neemt echter niet weg dat bij verzoekster ernstige twijfel bestond over het functioneren van de commissie. Door de opstelling en manier van handelen van de commissie is bij haar niet het vertrouwen ontstaan dat zij te maken had met een professionele, onpartijdig opererende commissie.

Over het functioneren van de commissie geeft de Nationale ombudsman een oordeel aan de hand van de volgende klachten.

Klacht over de expertise van commissie

Van een commissie ongewenste omgangsvormen mag verwacht worden dat zij expertise bezit over pesten of mobbing. Ook mag verwacht worden dat de commissie zich goed voorbereidt als zij een hoorzitting organiseert die een klacht behandelt over pestgedrag. Toch geeft de commissie aan dat zij de term mobbing voor het eerst hoorde tijdens de hoorzitting met verzoekster. Vervolgens heeft zij zich laten informeren hierover door de deskundige die door verzoekster was meegenomen naar de hoorzitting. Deze is ook gevraagd om na de zitting informatie over pesten/mobbing op te sturen, maar dit is nagelaten. De commissie geeft aan vervolgens de website van de deskundige geraadpleegd te hebben en nog enkele andere internetsites. Dit betekent dat de commissie wel behoefte had aan meer kennis en expertise over het onderwerp pesten.

Voor een commissie die in het leven is geroepen om ongewenste omgangsvormen, waaronder pesten, te onderzoeken en hierover een onafhankelijk en gemotiveerd oordeel uit te spreken, wekt dit geen vertrouwen over de deskundigheid.

Die vraag naar de deskundigheid wordt verder nog gevoed door het volgende. Waarom het gedrag van collega's van verzoekster, dat door haar werd ervaren als pesten, niet werd meegewogen in het uiteindelijke advies van de commissie, heeft de commissie naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet overtuigend kunnen uitleggen. Zij geeft aan dat dit mondeling is gebeurd en dat ook gedragingen van meer dan een jaar geleden zijn meegenomen, hoewel de commissie niet verplicht was dit te doen. Voor de criteria waaraan de commissie heeft getoetst of er sprake was van pesten, verwijst zij naar de klachtenregeling. Hierin staat niet meer of minder dan dat pesten één van de ongewenste omgangsvormen is waar de commissie over gaat. Daarom zou bij een beoordeling nader gemotiveerd moeten worden aangegeven waarom er geen sprake van pesten was.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de commissie in haar advies niet aan de hand van objectieve criteria heeft gemotiveerd waarom er naar haar oordeel geen sprake is geweest van pesten. Dit is in strijd met het vereiste van goede motivering. De gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Klacht over de behandelingstermijn

Verzoekster diende een klacht in op 6 januari 2011. Op 14 juni vond de hoorzitting plaats van de klachtencommissie met verzoekster en haar leidinggevende. Op 27 maart 2012 ontving zij het oordeel over haar klacht.

Of er nu wel of geen overeenstemming was over het aanhouden van de klacht vanaf het najaar van 2011, feit blijft dat de afhandeling veel langer heeft geduurd dan de gestelde termijnen in de klachtenregeling van de gemeente en dat de gemeente verzoekster hiervan

niet schriftelijk op de hoogte heeft gesteld. De gemeente heeft tijdens het onderzoek verklaard dat de afhandeling sneller had gekund, dat de aanhouding schriftelijk had moeten worden bevestigd en dat zij hier in het vervolg alert op zal zijn.

De klachtafhandeling heeft naar het oordeel van de Nationale ombudsman plaatsgevonden in strijd met het vereiste van voortvarendheid. De gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onafhankelijkheid van de klachtencommissie ongewenste omgangsvormen van de gemeente Haarlem is ongegrond.

De klacht over de expertise van de klachtencommissie is gegrond wegens schending van het vereiste van goede motivering.

De klacht over de afhandelingstermijn van de klacht door de klachtencommissie is gegrond wegens schending van het vereiste van voortvarendheid.

Onderzoek

Op 11 juli 2012 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw X., met een klacht over een gedraging van de gemeente Haarlem.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de burgemeester van Haarlem, werd een onderzoek ingesteld.

Nadat verzoekster haar klacht persoonlijk bij het bureau Nationale ombudsman had toegelicht, zijn er in eerste instantie enkele vragen gesteld aan de burgemeester van Haarlem. Er had namelijk een inspectie plaatsgevonden door Inspectie SZW. De Nationale ombudsman wilde weten wat er met de aanbevelingen gedaan was. De gemeente bleek nog in discussie met de Inspectie over de uitkomst en de aanbevelingen en kon daarom de vragen van de Nationale ombudsman niet afdoende beantwoorden. Daarom heeft de Nationale ombudsman vervolgens een onderzoek geopend.

In het kader van het onderzoek werd de burgemeester van Haarlem verzocht op de klacht te reageren en een aantal vragen te beantwoorden. Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Op basis van de beschikbare informatie in het dossier werd een verslag van bevindingen opgesteld. Betrokkenen hebben de mogelijkheid gehad op de bevindingen te reageren. De reactie van de gemachtigde van de burgemeester gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te passen.

Achtergrond

Klachtenregeling ongewenste omgangsvormen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

Ongewenste omgangsvormen:

pesten, handelingen, uitlatingen, gedragingen in de werksfeer, die tot doel hebben de werkprestaties van een persoon aan te tasten en/of een intimiderende, vijandige of onaangename werkomgeving te creëren, dan wel tot gevolg hebben, dat de werkprestaties van een persoon worden aangetast en/of een intimiderende vijandige of onaangename werkomgeving wordt gecreëerd.

Artikel 4 De klachtencommissie

5. Burgemeester en wethouders stellen de klachtencommissie in de gelegenheid haar taak naar behoren te vervullen. Hiertoe kan het ter beschikking stellen van ambtelijke ondersteuning behoren.

6. De leden van de commissie mogen geen persoonlijk belang hebben bij de afhandeling van de klacht en niet betrokken zijn bij de klacht. In een dergelijk geval kan het commissielid zichzelf verschonen en kan melder of aangeklaagde het betrokken commissielid wraken. Het commissielid wordt in een dergelijk geval vervangen door een van de plaatsvervangende leden.

Artikel 8 Advies en besluit

De klachtencommissie brengt binnen acht weken nadat de klacht is ingediend advies uit aan burgemeester en wethouders. Deze termijn kan schriftelijk voor ten hoogste vier weken worden verlengd.

Burgemeester en wethouders nemen uiterlijk twee weken na ontvangst van de rapportage van de klachtencommissie een besluit over de klacht en de eventueel te treffen maatregelen.