

# Rapport

## Klacht

Het onderzoek is gericht op:

1. verzoeksters klacht dat haar bij het college van burgemeester en wethouders van Weert ingediende klacht over het ongewenste gedrag van haar direct leidinggevende niet voldoende is behandeld en op een voor haar kwetsende wijze is afgedaan, en
2. de signalen dat het college van burgemeester en wethouders de klachten van personeelsleden over ongewenst gedrag van leidinggevenden in de gemeentelijke organisatie onvoldoende ernstig neemt en te weinig doet om aan dat gedrag een einde te maken.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Verzoekster was van eind 2000 tot 1 juni 2006 bij de gemeente Weert onder meer werkzaam als secretaresse van een manager. Nadat verzoekster in 2002 een relatie kreeg met een collega, verslechterde de werkrelatie en de verstandhouding met de manager. Verzoekster ondernam diverse keren een poging om een oplossing te vinden, door inschakeling van een afdelingshoofd, een personeelsconsulent en vervolgens, in 2005, een vertrouwenspersoon. Na een aantal gesprekken tussen haar en de manager, in bijzijn van de vertrouwenspersoon, schakelde verzoekster een extern bureau in. De door dit bureau gestarte mediation leidde echter niet tot een oplossing, omdat de betrokken manager na eerst te hebben ingestemd met een gesprek, die afspraak op het laatste moment niet wenste na te komen.

Verzoekster diende daarop per brief van 26 april 2006 bij het college van burgemeester en wethouders van Weert een klacht in over ongewenst gedrag van de betrokken leidinggevende.

2. De Vertrouwenscommissie Ongewenste Omgangsvormen van de gemeente Weert bracht op 18 juli 2006 advies uit aan het college. De commissie hoorde in diverse zittingen vijftien personen en stelde partijen in de gelegenheid tot het geven van een reactie.

a. De betrokken manager deelde de commissie per brief van 18 mei 2006 onder meer het volgende mee:

"Terwijl aanvankelijk de samenwerking prettig was, is vanaf het moment dat zij een andere privé-situatie kreeg de samenwerking moeilijker geworden.

Regelmatig was er discussie (...) maar uiteindelijk was ik heel teleurgesteld en verrast toen ik midden vorig jaar (vlak voor zomerreces) plotseling werd geconfronteerd met haar klacht

over ongewenste omgangsvormen. Na de vakantie is de situatie sterk verslechterd, er was geen sprake meer van een normale werkverhouding en in overleg met de gemeentesecretaris en mijn afdhden (die over alles wat (verzoekster; N.o.) aanging steeds betrokken zijn geweest als stafleden cq afdhd cq leidinggevende (gemeentesecretaris) is toen na zomerreces besloten dat de werkverhouding tussen mij en (verzoekster; N.o.) zo verslechterd was dat is (besloten tot overleg over een andere werkplek voor haar; N.o.)

(...)

Zoals ik reeds heb aangegeven zijn mijn 3 afdhden en de gemeentesecretaris steeds over alle feiten op de hoogte gesteld door mij."

b. De adviescommissie kwam op basis van uitvoerige overwegingen met betrekking tot de feiten en omstandigheden tot de volgende conclusie:

"Seksuele intimidatie wil zeggen: als iemand in een werksituatie geconfronteerd wordt met gedrag of zaken van seksuele aard die hij of zij als ongewenst of bedreigend beschouwt, is er sprake van seksuele intimidatie en ongewenst gedrag. Opmerkingen over uiterlijk, dubbelzinnige toespelingen en toenaderingspogingen kunnen ervaren worden als seksueel bedreigend.

Onder de definitie valt ook het ongevraagd verzenden of bewust voor anderen raadplegen van seksueel getinte afbeeldingen of teksten, onder meer via internet. Het betreft vaak gedrag en/of opmerkingen die door het slachtoffer als kleinerend worden ervaren en meestal is er sprake van bewuste opzet.

Ongewenst gedrag betreft alle vormen van pesten, treiteren, psychisch of fysiek lastigvallen, bedreigen of aanvallen.

Belangrijk is zo blijkt uit de literatuur, dat het er altijd om gaat hoe het *slachtoffer* (de ontvanger) de gedragingen van de ander *gevoelsmatig ervaart*, niet om hoe de pleger het bedoeld heeft. Wat voor de een "een leuke, informele manier van met elkaar omgaan" is, kan voor de ander veel te ver gaan.

Alle aangedragen beweringen van (verzoekster; N.o.) over uiterlijk, dubbelzinnige toespelingen en toenaderingspogingen heeft zij ervaren als (seksueel) bedreigend en ongewenst gedrag. De mate van ernst is echter een subjectief gegeven en de inschatting kan van persoon tot persoon verschillen. Voor (verzoekster; N.o.) heeft het 2-3 jaar geduurd voordat ze uiteindelijk is overgegaan tot het indienen van een formele klacht.

De (betrokken manager; N.o.) heeft gemeend dat hij altijd binnen de grenzen van het betamelijke is gebleven. Hij spreekt van een collegiale benadering en een vriendschappelijke verhouding.

Alle getuigen hebben zich bereid verklaard te getuigen. Veel beweringen zijn niet voldoende achterhaald kunnen worden of hebben tegenstrijdigheden opgeleverd. Mogelijk hebben de ondergeschiktheid en de openbaarheid van de verslagen niet altijd geleid tot een volledige openheid van zaken.

Uiteindelijk heeft de vertrouwenscommissie geconcludeerd dat 1 onderdeel van de klacht als gegrond is verklaard. Alle andere beweringen heeft de commissie niet voldoende kunnen achterhalen of niet kunnen bewijzen.

Het is met name het onderdeel seksueel getinte opmerkingen en ongewenst gedrag waar naar de mening van de Vertrouwenscommissie de (betrokken manager; N.o.) te ver is gegaan.

Gezien het voorheen gehanteerde gedrag tussen beiden hecht de Vertrouwenscommissie er met stelligheid aan te vermelden dat eerder eventueel getolereerd gedrag moet ophouden zodra (verzoekster; N.o.) gezegd zou hebben dat zij hier niet meer van gediend zou zijn. Zij bepaalt de grenzen.

Ook al heeft (verzoekster; N.o.) mogelijk de "attenties" en de persoonlijke aandacht zich in de eerste jaren laten welgevalen, op het moment dat zij duidelijk aangeeft er niet meer van gediend te zijn, moet dit ophouden. Dit geldt ook als beiden voorheen erg open en vriendschappelijk met elkaar zijn omgegaan."

c. De adviescommissie voegde aan haar advies over de klacht nog twee adviezen van organisatorische aard toe:

1. Met betrekking tot de positie van de vertrouwenspersonen overwoog de commissie dat het deze functionarissen ontbreekt aan de praktische mogelijkheden om hun taak naar behoren te kunnen doen en dat het gewenst is dat een vertrouwenspersoon te allen tijde gehoor krijgt bij een leidinggevende. Verder achtte de commissie het gewenst om een externe vertrouwenspersoon te benoemen en dat in de organisatie bekend te maken.

2. Met betrekking tot de opstelling van de betrokken manager en andere leidinggevendenden overwoog de commissie dat die niet strookt of bij tijd en wijle strijdig is met de door de gemeente gehanteerde cultuurcode campagne, waarmee een open organisatiecultuur en aandacht voor waarden en normen is beoogd.

3. Op verzoek van verzoekster voerde de Arbeidsinspectie bij de gemeente Weert op 4 april 2006 een onderzoek uit. Die inspectie leidde tot de constatering dat het beleid met betrekking tot de bescherming van werknemers tegen seksuele intimidatie en agressie en geweld op enkele punten onvoldoende was uitgewerkt. Zo bleek onder meer dat over het beleid van de organisatie onvoldoende met medewerkers werd gecommuniceerd, dat onvoldoende duidelijk was wat het sanctiebeleid is, en dat het ontbrak aan een duidelijke definitie van wat ongewenste omgangsvormen zijn.

De Arbeidsinspectie informeerde verzoekster er per brief van 7 januari 2007 over, dat haar klacht gedeeltelijk gegrond was geacht omdat de gemeente wel een beleid met betrekking tot ongewenste omgangsvormen heeft, maar dat dat beleid op enkele punten onvoldoende was uitgewerkt. De inspectie wees er verder op, dat de werkgever op de overtreding was aangesproken en dat was gecontroleerd of de overtreding was opgeheven.

4. Het college van burgemeester en wethouders van Weert informeerde verzoekster met zijn brief van 15 augustus 2006 over de afhandeling van haar klacht. Het college berichtte onder meer het volgende:

"Blijkens het verslag van bevindingen heeft het onderzoek door de vertrouwenscommissie uitgewezen dat alle klachten ongegrond bleken, met uitzondering van het onderdeel van de klacht inzake het maken van seksueel getinte opmerkingen jegens betrokkene. Wij hebben de conclusies van de bevindingen van de vertrouwenscommissie overgenomen.

De seksueel getinte opmerkingen hebben volgens de commissie bestaan de mondelinge uitlating "lekker ding" en schriftelijke uitlatingen als "ik kan je niet missen" en "ik wil je niet missen".

De verbale uitlating is door betrokkene bevestigd en de schriftelijke uitingen blijken uit de door u overgelegde kaartjes.

De overige gedragingen waarover u zich heeft beklaagd zijn de vertrouwenscommissie - buiten uw eigen verklaring - nergens uit kunnen blijken, noch is daarvoor steun (kunnen worden) gevonden in getuigenverklaringen. Dit heeft de vertrouwenscommissie ertoe gebracht de klachten overigens ongegrond te verklaren.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 18 van de "Uitvoeringsregeling klachten in het kader van ongewenste omgangsvormen" stellen wij u hierbij schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek door de vertrouwenscommissie en ook van de eventuele conclusies die wij daaraan verbinden. Wij hebben het oordeel van de vertrouwenscommissie alsmede de feiten en omstandigheden in de onderhavige kwestie evenzeer integraal op hun juridische merites bezien en voorts op hun eventueel daaraan te verbinden sancties.

In dit verband delen wij u mede dat wij het oordeel omtrent de gegrondverklaring niet volledig kunnen onderschrijven. Het oordeel aangaande de mondelinge uitlating "lekker ding" kunnen wij delen. Daarnaast heeft de vertrouwenscommissie echter uit de door u op 23 mei 2006 aan haar overgelegde (wens)kaarten blijkende schriftelijke uitingen als "ik kan je niet missen" en "ik wil je niet missen" als niet passend geoordeeld. Uit de kaartjes blijkt evenwel dat de opmerkingen niet geïsoleerd kunnen worden bezien maar in een bredere context.

Noch uit uw klachtbrieven, noch uit de gespreksverslagen is ons kunnen blijken dat u heeft bedoeld de betreffende "wenskaartjes" onderdeel te maken van beklag. Ons is ook gebleken dat door de commissie niet met u over de inhoud van de kaartjes is gesproken en betrokkene is door de commissie ook niet in de gelegenheid gesteld zijn reactie daarop te geven. Wij menen dat de vertrouwenscommissie daarmee buiten de omvang van de klacht is getreden en wij volgen de beoordeling door de commissie van die schriftelijke uitlatingen dan ook niet.

Wij hechten er verder aan van deze gelegenheid gebruik te maken om u het volgende onder de aandacht te brengen.

Voorop staat dat kwesties als deze enkel maar verliezers kennen. Iedere klacht ter zake ongewenste omgangsvormen, zo ook uw klacht, moet serieus worden genomen. Tot het indienen van een dergelijke klacht wordt namelijk nooit lichtzinnig en onberaden overgegaan. Klachten als deze zijn belastend voor (kla(a)g(st)ers, maar ook voor de beklagden. De in de "Uitvoeringsregeling klachten in het kader van ongewenste omgangsvormen" verankerde procedure strekt ertoe waarborgen te bieden voor een zorgvuldige behandeling van klachten alsmede tot bescherming van de belangen van alle betrokkenen.

Één van die waarborgen is gelegen in het indienen van een formele klacht, zodat de gegrondheid van de klachten volgens de daarvoor staande procedure inhoudelijk kan worden beoordeeld.

Eerst nadat u door de gemeentesecretaris (...) indringend in overweging moest worden gegeven uw klacht officieel te maken, omdat u door verspreiding van (het onderwerp van) uw beklag (vormende gedrag van betrokkene) het - door u toen nog beweerdelijke, maar nog steeds niet vastgestelde - gedrag van betrokkene in een grote kring bekend heeft doen worden, bent u tot het indienen van uw klacht overgegaan. Hoewel u zulks zonder meer heel anders zult hebben ervaren, kan er niet aan worden voorbijgegaan dat daarmee de belangen en de persoon van betrokkene ernstig zijn beschadigd. Dit klemmt helaas temeer nu uit de behandeling van de vertrouwenscommissie is moeten blijken dat uw klacht voor het merendeel ongegrond is verklaard.

Daarmee, zo wensen wij overigens nadrukkelijk gezegd te hebben, wordt niets afgedaan aan uw recht van beklag noch aan de betekenis van de wel gegrond verklaarde klachtwaardige gedragingen van betrokkene, maar wij achten ons wel gelegitimeerd om bij u aan te dringen op bewustwording omtrent de - evenzeer - ernstige implicaties van uw aarzelen voor de beklagde. Kwesties als deze vergen onder alle omstandigheden van alle betrokken partijen een prudente benadering.

Voorts achten wij het niet zonder belang, nogmaals zonder af te doen aan de betekenis van uw klacht en het ongewenste karakter van de in het geding zijnde gedraging, om in uw

omgang met collega's u bewust te zijn dat een - om het in uw woorden te zeggen -spontane benadering en bejegening van collega's niet ondenkbeeldig een sfeer zou kunnen creëren waarin anderen - wellicht ten onrechte maar toch - zich licht uitgenodigd voelen tot een vrije(re) omgang. Een en ander zou wellicht voor u aanleiding kunnen vormen om in beginsel gepaste afstand te bewaren.

De door u geïnitieerde klachtenprocedure beschouwen wij hiermee als afgerond en wij spreken de oprechte hoop uit dat u - noch enige andere medewerk(st)er van onze organisatie - nimmer meer in een zodanig onverkwikkelijke positie zult behoeven te geraken."

5. Verzoekster wendde zich 3 oktober 2006 tot de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) met een verzoek om een oordeel over de vraag of het college van burgemeester en wethouders in strijd heeft gehandeld met de wetgeving gelijke behandeling door:

- haar op grond van geslacht te intimideren;
- haar discriminatieklacht niet zorgvuldig te behandelen en/of geen passende maatregelen te nemen naar aanleiding van haar door de Vertrouwenscommissie gegrond verklaarde klacht met betrekking tot seksuele intimidatie, en;
- haar anderszins te benadelen omdat zij eerder had geklaagd over seksuele intimidatie.

De commissie heeft partijen over en weer in de gelegenheid gesteld op elkaars schriftelijke standpunten te reageren en vervolgens aangeboden om via mediation het tussen hen bestaande geschil op te lossen. Verzoekster heeft van dat aanbod geen gebruik willen maken en de commissie verzocht om een oordeel.

De commissie deed op 16 juli 2007 de volgende uitspraak:

- a. Het college heeft zich niet schuldig gemaakt aan intimidatie, nu verzoekster er niet in is geslaagd feiten aan te dragen die naar objectieve maatstaven kunnen doen vermoeden dat daarvan sprake is geweest. Het feit dat verzoekster niet is geïnformeerd over de jegens de betrokken leidinggevende getroffen maatregelen doet daar niet aan af.
- b. Het college heeft in strijd met het verbod van onderscheid op geslacht bij de arbeidsomstandigheden gehandeld doordat het verzoeksters klacht over seksuele intimidatie gegrond heeft geacht, maar niet ertoe is overgegaan haar adequate bescherming te bieden en pro-actieve maatregelen te treffen voor de toekomst.
- c. Het college heeft niet in strijd gehandeld met het verbod van victimisatie, nu niet is gebleken dat verzoekster is benadeeld. Weliswaar heeft verzoekster een andere functie moeten aanvaarden en de aangeklaagde niet, maar dat houdt verband met de mogelijkheden voor het vinden van een oplossing binnen de eigen situatie.

6. Op verzoek van het college van burgemeester en wethouders van Weert voerde een onderzoeksbureau in de maanden december 2006 tot februari 2007 een onderzoek uit naar de omgangscultuur binnen de gemeentelijke organisatie en het beleid ter zake. Daartoe is een vragenlijst gestuurd aan alle medewerkers, waarvan 65% heeft gereageerd, en zijn verder vijftien sleutelfiguren zoals leidinggevendenden, de bedrijfsarts, vertrouwenspersonen en P&O-medewerkers geïnterviewd.

Uit de samenvatting van het rapport van 26 maart 2007 blijkt onder meer dat 27% van de medewerkers aangaf in 2006 last te hebben gehad van ongewenste omgangsvormen, waarbij opvallend vaak leidinggevendenden als veroorzaker zijn genoemd. Verder gaf 22% van de medewerkers aan dat zij in hun werkomgeving meer dan incidenteel ongewenste omgangsvormen hebben gesignaleerd. Volgens de meesten deed niemand iets om dat gedrag te stoppen, en zag men leidinggevendenden zelden interveniëren in concrete situaties. Wat betreft de transparantie van de organisatie, met voor iedereen dezelfde heldere omgangsregels achtte 84% van de managers die voldoende, was 31% van het midden-management ook die mening toegedaan en van de medewerkers 17%.

De analyse en conclusies van het onderzoeksbureau waren onder meer, dat het percentage medewerkers dat last had van ongewenste omgangsvormen hoger lag dan bleek uit een steekproef van TNO bij vergelijkbare organisaties, met name gedragingen als pesten en intimidatie kwamen relatief veel voor. In vergelijking met die steekproef gaven medewerkers van de gemeente Weert ook vaker aan minder te functioneren na ongewenste omgangsvormen en meldden zij zich vaker ziek.

Volgens het rapport leken leidinggevendenden onvoldoende aan te sturen op transparantie en een klimaat waarin medewerkers veilig hun mening kunnen geven, met dien verstande dat op afdelingen waar leidinggevendenden ongewenste omgangsvormen bespreekbaar maken, medewerkers relatief weinig last ondervonden van grensoverschrijdend gedrag.

Het rapport bevatte voorts aanbevelingen voor een plan van aanpak, onder meer met betrekking tot het vergroten van de kennis en vaardigheden van leidinggevendenden, het aanstellen van nieuwe externe en interne vertrouwenspersonen en een regelmatige communicatie over ongewenste omgangsvormen.

7. De CGB verzocht het college per brief van 17 juli 2007 om aan te geven welke maatregelen naar aanleiding van het oordeel zouden worden getroffen.

Het college deelde de commissie via zijn advocaat op 8 augustus 2007 onder meer mee, het oordeel van de commissie met betrekking tot de gestelde intimidatie en victimisatie volledig te delen, maar dat met betrekking tot het gemaakte onderscheid bij de arbeidsomstandigheden niet. Het college achtte het binnen de gemeente gevoerde beleid en de opgestelde regelingen, de aanwezige structuur voor de behandeling van klachten op dit punt, alsmede de handhavende en preventieve acties voldoende, zodat het verwijt van

de commissie op dit punt niet kon worden gevolgd.

Wat betreft de positie van verzoekster stelde het college dat in overleg met haar een andere passende functie was gezocht, en dat in goed onderling overleg tot een interne overplaatsing was overgegaan, naar een functie van haar voorkeur.

Het college wees in verband hiermee op de maatregelen naar aanleiding van een in 2006 uitgevoerd onderzoek naar de tevredenheid van de medewerkers in de organisatie. Een vervolgonderzoek naar de omgangscultuur binnen de organisatie leidde tot aanbevelingen ter verbetering, die onverkort zijn overgenomen. Het betreft acties binnen de eigen organisatie, die zijn gericht op managementverantwoordelijkheid en de relaties tussen leidinggevende en medewerkers, alsmede medewerkers onderling. Die acties liggen in het verlengde van al bestaand beleid en de uitvoering daarvan, met dien verstande dat de intensiteit van de maatregelen thans hoger is dan voorheen.

Het college wees erop dat de commissie niet duidelijk maakte, welke maatregelen volgens haar niet zijn getroffen en dat daarom voor het college niet kenbaar was op welk punt het college nalatigheid is verweten.

8. In reactie op de klacht en de in verband daarmee door de Nationale ombudsman gestelde vragen deelde het college van burgemeester en wethouders van Weert onder meer het volgende mee.

#### Algemeen

Het college stelde voorop, dat bij de behandeling van verzoeksters klacht de daarvoor geëigende procedure geheel was gevolgd, en dat een door hem ingestelde externe vertrouwenscommissie de kwestie uitgebreid en uiterst zorgvuldig heeft behandeld. Op basis van het advies van die commissie is een besluit genomen met betrekking tot verzoeksters klacht, alsmede een rechtspositioneel besluit ten aanzien van degene tegen wie verzoeksters klacht was gericht. Die rechtspositionele maatregel is een strikt persoonlijke aangelegenheid, binnen de relatie werkgever - werknemer.

Het college benadrukte, dat ten stelligste wordt ontkend dat klachten over ongewenst gedrag onvoldoende ernstig worden genomen, dat altijd zeer grondig te werk is gegaan en dat ongewenst gedrag van wie dan ook in de organisatie niet wordt getolereerd.

Conform het beleid en de regels wordt van het management een voorbeeldgedrag gevraagd, waarbij past het waarborgen, handhaven en zo nodig versterken van een veilige en vertrouwde werkomgeving. In november en december 2007 zijn leidinggevendenden nog eens specifiek getraind voor deze taak, kort daarop gevolgd door een specifieke training in het bevorderen van het bespreekbaar maken van het onderwerp ongewenste omgangsvormen.

Verzoeksters klacht betreft een periode van vóór deze acties, maar ook toen was sprake van een vastgesteld beleid en een uitvoeringsregeling, alsmede een structuur met interne vertrouwenspersonen, een externe vertrouwenspersoon en een vertrouwenscommissie voor de behandeling van klachten.

a. met betrekking tot het externe onderzoek naar de omgangscultuur in de organisatie

Er is tot een extern onderzoek naar de interne omgangsvormen opdracht gegeven, omdat uit een onderzoek onder medewerkers naar hun tevredenheid en uit signalen van vertrouwenspersonen was gebleken dat de omgangsvormen extra aandacht nodig hadden. Op basis van het rapport en het plan van Aanpak, dat de instemming heeft van de Ondernemingsraad, (zie hiervóór, onder 6) kan volgens het college worden geconstateerd dat de aanbevelingen van de onderzoekers volledig zijn opgevolgd. Het personeel is geïnformeerd via een themanummer van het interne mededelingenblad over ongewenste omgangsvormen en vertrouwenspersonen, en ieder personeelslid heeft een exemplaar van het samengevatte rapport ontvangen. Verder is het personeel via lunchbijeenkomsten door het onderzoeksbureau een toelichting op het rapport gegeven. Het onderzoeksbureau heeft het rapport ook besproken met het management.

De gemeenteraad heeft eveneens een exemplaar van het rapport ontvangen.

Volgens het college blijkt uit de klacht en uit het onderzoek dat de gevoelens van ongenoegen van het personeel zich vooral richten op de hiërarchische verhoudingen. Wat betreft de seksuele intimidatie blijven de negatieve ervaringen volgens het college onder het landelijke gemiddelde, uit welke constatering niet mag worden geconcludeerd dat dergelijk gedrag wordt getolereerd.

b. met betrekking tot de over ongewenst gedrag ontvangen klachten.

In het jaar 2005 hebben de vertrouwenspersonen acht meldingen over pesten op de werkvloer en ander ongewenst gedrag ontvangen. Tot een formele klacht is het in die gevallen niet gekomen. Getracht is om problemen in de lijn op te lossen door gesprekken met slachtoffer en dader of door het inzetten van een mediator.

In 2006 zijn er elf meldingen bij de interne vertrouwenspersonen binnenkomen en twee bij de externe vertrouwenspersoon. Verder is er één klacht in behandeling genomen.

In 2007 is één klacht in behandeling genomen.

c. met betrekking tot de uitspraak van de Commissie Gelijke Behandeling van 16 juli 2007

De Commissie Gelijke Behandeling heeft verzoekster een aanbod tot mediation gedaan waar zij kennelijk geen gebruik van heeft gemaakt. Het college beschikt niet over nadere informatie hierover.

d. met betrekking tot het ontslag van vier vertrouwenspersonen in 2006

De redenen voor het vertrek van de toenmalige vertrouwenspersonen lopen uiteen van het niet benaderd zijn als vertrouwenspersoon tot het zich niet voldoende "gehoord" en/of gesteund voelen als vertrouwenspersoon door de top van de organisatie. Dat laatste betreurde het college, omdat deze en andere aangegeven redenen juist aanleiding zijn geweest tot het doen instellen van een onderzoek.

In relatie tot verzoeksters klacht merkte het college nog op van mening te blijven deze kwestie als goed werkgever en overeenkomstig de geldende richtlijnen en regelgeving, alsmede met respect voor en erkenning van haar persoonlijke gevoelens zorgvuldig te hebben afgewikkeld.

Wat betreft de door de vertrouwenscommissie in haar advies van 18 juli 2006 gesignaleerde ervaringen van vertrouwenspersonen stelde het college de moeilijke positie waarin deze verkeren of kunnen verkeren zeker te onderkennen, maar totdat dit kenbaar werd gemaakt, was het college er niet mee bekend dat dit deels verband hield met de relatie van de vertrouwenspersonen met de top van de organisatie. Vertrouwenspersonen werden en worden doorlopend deskundig ondersteund en bijgeschoold door het daarvoor ingehuurde bureau.

Ten tijde van de indiening van verzoeksters klacht en daarvoor kon via de Arbodienst een externe vertrouwenspersoon worden benaderd. Naar aanleiding van de wens van de interne vertrouwenspersonen om een vaste "eigen" vertrouwenspersoon aan te stellen is daartoe overgegaan. Verder is een lid van het managementteam benoemd tot contactpersoon en coördinator van de vier nieuw benoemde vertrouwenspersonen.

De vertrouwenspersonen brengen jaarlijks verslag uit aan de ondernemingsraad en het college en vervolgens wordt het personeel geïnformeerd. Indien het verslag daartoe aanleiding geeft worden er maatregelen genomen.

e. met betrekking tot het verzoek om mediation dat aan het indienen van de klacht vooraf ging

Het college is in het kader van de behandeling van verzoeksters klacht erover geïnformeerd dat haar vertrouwenspersoon vóór de indiening van de formele klacht, een voorstel tot mediation heeft gedaan, maar het college, als werkgever is daar niet bij betrokken geweest.

9. Verzoekster reageerde op het standpunt van het college met onder meer het volgende.

Verzoekster stelde voorop dat het college in zijn reactie in alle opzichten voorbij is gegaan aan hetgeen er werkelijk is gebeurd en op de gestelde vragen onvoldoende heeft geantwoord en niet een juiste gang van zaken heeft belicht.

Meer in het bijzonder wat betreft de gang van zaken rond het voorstel tot mediation, nog voordat zij haar klacht indiende, reageerde verzoekster als volgt:

"De waarheid dienaangaande is dat in overleg en op aanraden van mijn vertrouwenspersoon (...) advies is gevraagd bij de afdeling **personeelszaken** terzake mediation, om op deze manier andermaal te trachten de problemen op een goede en informele manier op te lossen.

Mijn vertrouwenspersoon (...) heeft hierop advies gevraagd aan onder andere de personeelsconsulent (...) wat hierin de beste weg zou kunnen zijn. (...) Ook heeft (de vertrouwenspersoon; N.o.) advies en offerte gevraagd bij Bureau (...), daar zij goede ervaringen had met dit bureau. Zij heeft hierop een offerte betreffende mediation ontvangen, deze offerte is besproken met en geaccordeerd door de afdeling personeelszaken. Uiteindelijk is besloten met Bureau (...) in zee te gaan, na **goedkeuring door het afdelingshoofd Personeelszaken** (verzoekster verwees in dit verband tevens naar de bij haar brief gevoegde kopie van de door de personeelsconsulent geaccordeerde factuur van het mediationbureau; N.o.).

Ook is er overleg geweest tussen (de betrokken manager en het afdelingshoofd Personeelszaken; N.o.) over dit gesprek. (Verzoekster verwees in dit verband naar de brief van 18 mei 2006, waarin de betrokken manager de vertrouwenscommissie zijn standpunt gaf. Zie hiervóór, onder punt 2.a.)

Nadat (de externe mediator; N.o.) onverrichter zake weer naar huis kon gaan omdat de (betrokken manager; N.o.) haar niet te woord wilde staan, heeft mijn vertrouwenspersoon nog met haar gebeld. Van dit gesprek is een kort verslag gemaakt. (...)

Ook wil ik nog reageren op de paragraaf waarin wordt gesteld dat de gemeenteraad geen ongewenst gedrag/ongewenste omgangsvormen van wie dan ook tolereert.

Ik mag wel stellen dat ik dit met stomme verbazing heb gelezen, daar van dezelfde persoon als over wie ik een klacht heb ingediend al **vele klachten** bekend waren en zelfs al **eerder** een **klacht** in de organisatie was ingediend tegen hem. Deze klacht is toen behandeld door vertrouwenspersoon (...) die op dezelfde intimiderende wijze is behandeld als mijn vertrouwenspersoon en ik zelf. Ook toen zijn **geen maatregelen** getroffen en zij heeft toen uit pure frustratie haar functie als vertrouwenspersoon neergelegd. (Zij; N.o.) heeft nog voor mij getuigd voor de vertrouwenscommissie ter zake van de door mij ingediende formele klacht. (...)

Ook zijn bij brief door de **Ondernemingsraad** vragen gesteld over de handelwijze en functioneren van (de betrokken manager; N.o.) in zijn algemeenheid en met name in relatie tot het bij de gemeente gehanteerde integriteitsbeleid. Echter de Ondernemingsraad werd ook met een kluitje in het riet gestuurd.

Tot slot merk ik op dat de brief is ondertekend door de gemeentesecretaris (...). Bovendien staat (het afdelingshoofd Personeelszaken; N.o.) vermeld als degene bij wie men inlichtingen kan inwinnen. Beide heren waren te allen tijde volledig op de hoogte, zie (onder meer de hiervóór onder 2 a opgenomen passages; N.o.)".

10 In reactie op het verslag van bevindingen deelde het college van burgemeester en wethouders het volgende mee.

- In het hiervoor onder 3. weergegeven advies van de vertrouwenscommissie van 18 juli 2006 is onder meer opgenomen dat de commissie de benoeming van een externe vertrouwenspersoon gewenst achtte. Zoals blijkt uit het jaarverslag van de vertrouwenspersoon kon de gemeente in 2006 beschikken over een externe vertrouwenspersoon.

- Wat betreft het onder punt 9. gestelde met betrekking tot het voorstel tot mediation wordt opgemerkt, dat via het afdelingshoofd Dienstverlening, Personeel en Organisatie goedkeuring is verleend voor de financiële consequenties van het te volgen traject. voor het volgen van zo'n traject is echter de instemming van beide partijen nodig.

- Alle uitgaande correspondentie van het college, dus ook de brieven aan verzoekster, wordt ondertekend of mede ondertekend door de gemeentesecretaris, althans voor zover de bevoegdheid tot ondertekenen niet is gemandateerd aan anderen.

## **II. Beoordeling**

11. Het vereiste van correcte bejegening houdt onder meer in, dat bestuursorganen burgers als mens respecteren en hen beleefd behandelen. Dit vereiste ziet niet alleen op de relatie tussen een overheidsinstantie en de burger aan wie diensten worden verleend, maar ook op de relatie die een overheidsinstantie als werkgeefster heeft met de burgers die als werknemer in haar dienst zijn. Een overheidsinstantie hoort er als "goed werkgeefster" ook voor te zorgen dat de onder haar verantwoordelijkheid werkzame werknemers elkaar onderling correct en met respect behandelen.

12. Verzoekster wendde zich tot de Nationale ombudsman naar aanleiding van de reactie van haar werkgever, het college van burgemeester en wethouders van Weert, op haar klacht over de wijze waarop zij door haar direct leidinggevende is bejegend. Onbetwist is, dat die leidinggevende zich jegens verzoekster niet correct heeft gedragen, immers dat heeft het college, op basis van het advies van de vertrouwenscommissie Omgangsvormen van de gemeente Weert zo vastgesteld.

In de brief waarmee het college verzoekster over zijn standpunt heeft geïnformeerd is niet alleen een uitspraak gedaan over het gedrag van haar leidinggevende, maar is er ook op gewezen dat verzoekster door haar lange aarzeling met het indienen van een formele klacht de persoon van de beklaagde heeft geschaad. Tevens wees het college haar erop,

dat door haar spontane en vrije benadering van collega's deze zich uitgenodigd zouden kunnen voelen tot een vrijere omgang. Ook stelde het college het advies van de commissie niet te kunnen onderschrijven voor wat betreft enkele, als niet passend geoordeelde uitingen op wenskaarten, omdat deze niet los van hun context konden worden gezien.

13. Het wettelijk klachtrecht verplicht een overheidsinstantie te zorgen voor een behoorlijke behandeling van de klachten die over hem of over degenen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn worden ingediend. De persoon of commissie die is belast met de behandeling en advisering van klachten rapporteert de desbetreffende instantie over zijn bevindingen, vergezeld van een advies en eventuele aanbevelingen. Indien de conclusies van de overheidsinstantie afwijken van het advies worden de redenen van die afwijking vermeld.

14. In de situatie van dit geval gaat het om een lang slepende kwestie die is getekend door een vanaf 2002 verslechterende werkrelatie tussen verzoekster en haar direct leidinggevende. Verzoekster heeft bij herhaling gezocht naar een mogelijkheid tot een oplossing binnen de eigen organisatie door hiervoor een afdelingshoofd, een personeelsconsulent en, in 2005, een vertrouwenspersoon te benaderen. Na gesprekken met de betrokken leidinggevende in bijzijn van de vertrouwenspersoon, heeft verzoekster vervolgens een extern mediator ingeschakeld, hetgeen zonder resultaat bleef omdat de betrokken manager kort voor het eerste gesprek terugkwam op zijn aanvankelijke toezegging mee te zullen werken. Daarop, op 26 april 2006, heeft verzoekster haar klacht aan het college voorgelegd. Deze gang van zaken maakt duidelijk dat verzoekster inderdaad lang, twee tot drie jaar, heeft gewacht met het indienen van een formele klacht. Het is echter onterecht verzoekster daar een verwijt van te maken, immers zij heeft meer dan voldoende ondernomen om eerst langs andere wegen een oplossing te zoeken.

15. Ongeacht de aard van de onderlinge, persoonlijke verstandhouding met een leidinggevende blijven degenen die aan zijn leiding zijn onderworpen tegenover hem een ondergeschikte positie innemen. Een leidinggevende dient zich van zijn positie steeds bewust te zijn omdat hij op grond van die positie de zorg en de verantwoordelijkheid draagt voor degenen aan wie hij leiding geeft. Een goed leidinggevende is er steeds alert op dat een persoonlijke verstandhouding met een medewerker de gezagsverhouding niet op oneigenlijke wijze beïnvloedt. In dat opzicht moeten aan een leidinggevende meer en hogere eisen worden gesteld dan aan zijn medewerkers.

Gelet op de feiten en omstandigheden is verzoeksters leidinggevende op dit punt tekortgeschoten door onvoldoende afstand te nemen van verzoeksters persoon en haar privéaangelegenheden, en is hij zich onvoldoende bewust geweest van zijn verantwoordelijkheid om actief bij te dragen aan een tijdige oplossing van een steeds slechter wordende situatie. Dat had zelfs nog kort vóór het moment dat verzoekster haar formele klacht indiende gekund, als betrokkene zijn toezegging tot medewerking aan een, met goedkeuring van het hoofd personeelszaken geregelde, mediation ook inderdaad

gestand had gedaan.

16. Uit de brief waarmee verzoeksters klacht is afgehandeld blijkt niet dat het college het voorgaande in zijn afweging heeft betrokken. Het advies van de adviescommissie bevat niet zodanige informatie dat het college daarin een aanknopingspunt heeft kunnen vinden om verzoekster op haar houding aan te spreken. Er is ook niet gebleken dat het college zelf verzoekster hierover in het kader van de behandeling van haar klacht heeft gehoord.

Verzoekster kan dan ook worden gevolgd in haar opvatting dat het college de kwestie onvoldoende zorgvuldig heeft afgehandeld en dat de brief waarmee zij over die afhandeling is geïnformeerd passages bevat, die geen recht doen aan de feiten en omstandigheden.

De onderzochte gedraging van het college is op dit punt niet behoorlijk.

17. Het tweede onderdeel van verzoeksters klacht betreft de omstandigheid dat het college klachten over ongewenst gedrag onvoldoende ernstig neemt en te weinig doet om aan dat gedrag een einde te maken. In verband hiermee is van belang dat de adviescommissie aan haar advies van 18 juli 2006 met betrekking tot verzoeksters klacht toevoegde, dat de vertrouwenspersonen binnen de gemeentelijk organisatie hun werk niet naar behoren kunnen doen en dat de opstelling van leidinggevenden niet, althans niet altijd strookt met de beoogde open organisatiecultuur.

Uit het in opdracht van het college in de winter van 2006/2007 uitgevoerde onderzoek onder medewerkers bleek van nog andere redenen voor een aanpak van de ongewenste omgangsvormen binnen de organisatie. Het college wees in dit verband op de door het onderzoeksbureau aanbevolen acties die in 2007 zijn ondernomen om een cultuuromslag in de organisatie te bewerkstelligen.

Deze acties zijn preventief, gericht op het kweken van een werkomgeving waarin ongewenst gedrag zichtbaar wordt en een passende reactie vanzelfsprekend is geworden, met als ondersteuning een netwerk van interne vertrouwenspersonen en een externe vertrouwenspersoon, hetgeen ook moet bijdragen aan een oplossing van ontstane problemen.

Aldus bezien kan het college nu geen verwijt worden gemaakt dat het te weinig heeft ondernomen naar aanleiding van de conclusies van de adviescommissie en het onderzoeksbureau. Belangrijker nog dan de betoonde wil om een omslag te bewerkstelligen is of de in gang gezette acties een blijvende verbetering tot gevolg hebben. Dat kan echter pas na verloop van enige tijd blijken. Verwacht mag worden dat het college de ontwikkelingen nauwlettend volgt en indien nodig bijstuurt, zodat de beoogde open organisatiecultuur zo goed en zo snel mogelijk worden gerealiseerd. Het college zal daarom worden verzocht om de Nationale ombudsman na verloop van tijd te

informereren over de vorderingen, zodat hij kan beoordelen of tot een vervolgonderzoek moet worden overgegaan.

De Nationale ombudsman onthoudt zich thans van een oordeel over de gedraging van het college op dit punt.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Weert is gegrond voor zover die betreft de afhandeling van verzoeksters klacht wegens strijd met het vereiste van correcte bejegening. Voor het overige wordt geen oordeel gegeven.

## **Onderzoek**

Op 26 juli 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw B. te Weert, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Weert. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen het college en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd het college een aantal specifieke vragen gesteld.

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

De reactie van het college gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

### **Informatieoverzicht**

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op onder meer de volgende informatie.

1. Het verzoekschrift van 25 juli 2007.
2. Verzoeksters brief van 30 april 2006 waarmee zij haar klacht over ongewenste omgangsvormen aan het college heeft voorgelegd.

3. Het verslag, bevindingen en advies van de Vertrouwenscommissie Ongewenste Omgangsvormen van de gemeente Weert van 18 juli 2006.
4. De brief van 15 augustus 2006 waarmee het college verzoeksters klacht heeft afgehandeld.
5. Het oordeel van de Commissie Gelijke behandeling no. 2007-132 van 16 juli 2007.
6. De reactie van het college van burgemeester en wethouders van Weert van 13 december 2007, met bijlagen.
7. Verzoeksters reactie van 13 februari 2008.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

Algemene wet gelijke behandeling (wet van 2 maart 1994, Stb. 230)

Artikel 1a, eerste en tweede lid

"1. Het in deze wet neergelegde verbod van onderscheid houdt mede in een verbod van intimidatie en een verbod van seksuele intimidatie.

2. Onder intimidatie als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan: gedrag dat met de hoedanigheden of gedragingen, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b. verband houdt, en dat tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast en dat een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd."