

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Klacht over onderzoek directeur DFM

**Gemeente Amsterdam
College B&W
Bestuursdienst**

18 juli 2012
RA121238

Samenvatting

Door (oud)medewerkers van DFM is een klacht bij de ombudsman ingediend over het onderzoek dat in opdracht van het College van B&W vorig jaar is uitgevoerd naar aanleiding van klachten over de bejegening door de directeur van de dienst Dienstverlening en Facilitair Management (DFM). De DFM-ers geven aan dat hun onvrede zich er vooral op richt dat ondanks alle onderzoeken de ernst van de situatie niet aan het licht is gekomen. Ook zijn zij niet of onvoldoende in staat gesteld kennis te nemen van de resultaten van de onderzoeken die zijn ingesteld.

Op 18 mei 2011 dienen dertig medewerkers een klacht over het optreden van hun directeur. Eind juni stelt de gemeentesecretaris een klachtencommissie in. In juli bericht Het Parool over het schrikbewind dat de directeur zou voeren. Op 19 juli geeft het College van B&W opdracht voor een breder onderzoek door Bureau Integriteit (BI) naar de wijze van leidinggeven en de bejegening van de medewerkers.

De klachtencommissie concludeert dat door de gedragingen van de directeur een onveilige sfeer heeft kunnen ontstaan en dat klagers de uitlatingen van de directeur als intimiderend hebben kunnen ervaren. Of sprake is van structureel gedrag heeft de commissie niet kunnen vaststellen. Hiervoor verwijst zij naar het onderzoek van BI.

BI houdt onder meer interviews met 87 medewerkers van DFM en vraagt hen naar hun ervaringen met ongewenst gedrag. Ook opent BI een speciaal meldpunt. BI acht het op grond van de resultaten van de onderzoeken denkbaar dat in het bijzonder de directeur, in bepaalde uitlatingen, vooral als het gaat om de effecten op de betrokken medewerker(s), zich heeft bediend van ongewenst gedrag. Op basis van dit onderzoek is het voor BI niet mogelijk zich erover uit te spreken of en in welke gevallen dat daadwerkelijk het geval is geweest. Het College schrijft op 20 september 2011 aan de gemeenteraad onder meer dat de directieve stijl van leidinggeven die bij DFM wordt gehanteerd een stijl is die in bepaalde fasen kan passen bij een organisatie met een veranderingsopgave zoals DFM die heeft. Uit het onderzoek en de klachtrapportage is gebleken dat er voldoende indicaties zijn om vast te

stellen dat de directeur jegens een groep medewerkers diverse malen gedrag heeft vertoond dat niet gepast is geweest en door hen kon worden ervaren als intimiderend, kwetsend en/of vernederend.

De rapportage van de klachtencommissie is ter inzage gegeven aan klagers. Het rapport BI is geheimgehouden.

Wel heeft het College de medewerkers van DFM over de uitkomsten van de verschillende onderzoeken bij verschillende gelegenheden geïnformeerd.

Het onderzoek van de ombudsman heeft zich gericht op:

- de wijze waarop op de signalen over misstanden bij de leiding van DFM door het College is gereageerd en de samenhang tussen de verschillende onderzoeken die zijn ingesteld;
- de wijze waarop de onderzoeken zijn uitgevoerd;
- de communicatie hieromtrent.

De ombudsman heeft kennis genomen van de rapporten van de klachtencommissie en van BI en heeft onder meer gesproken met (oud)medewerkers van DFM, medewerkers van BI, de burgemeester, de wethouder Personeel en Organisatie en de (voormalige) gemeentesecretaris.

De voornaamste conclusies van het onderzoek zijn:

1. Na de indiening van de klacht is onvoldoende doortastend en voortvarend opgetreden. Dit klemt met name in situaties waarin het vertrouwen in de leiding aan de orde is.
2. Het College stond een grondige aanpak van de kwestie voor ogen en heeft diverse onderzoeken in gang gezet. De gemengde opdracht aan BI (stijl- en bejegeningsonderzoek) heeft tot begrijpelijke verwarring en teleurgestelde verwachtingen bij klagers geleid.
3. Het naast elkaar bestaan van verschillende procedures voor de behandeling van klachten over leidinggevendens leidt tot onduidelijkheid en vertraging van de behandeling van de klachten. Het voorgaande geeft de ombudsman aanleiding een aanbeveling te doen.
4. Het is door de formulering van de uitnodiging begrijpelijk dat de deelnemers aan het onderzoek van BI in verwarring kwamen over het al dan niet krijgen van verslagen van hun gesprekken.
5. Het heeft ontbroken aan afstemming tussen het onderzoek van de klachtcommissie en het BI-onderzoek. Daardoor is onvoldoende vastgesteld of de incidenten waarover is geklaagd zich hebben voorgedaan.
6. Het College heeft opening van zaken gegeven over de voornaamste conclusies van de onderzoeken en de tegen de directeur getroffen maatregelen. Dat past bij de ernst van de kwestie en de mate waarin deze publiek was geworden.
7. Tegen openbaarmaking van de onderzoeksresultaten met betrekking tot een leidinggevende van de gemeente waren in dit bijzondere geval onvoldoende klemmende redenen. Door dit slechts indirect of in beperkte mate te doen deed het College te weinig recht aan de gerechtvaardigde verwachtingen van klagers en beklaagde en meer in het algemeen van medewerkers van DFM.

Oordeel

Het College heeft gekozen voor een veelomvattende aanpak van het onderzoek naar de klachten van medewerkers van DFM. Op onderdelen is het College tekort geschoten in het betrachten van de vereisten van transparantie en goede informatieverstrekking.

Aanbeveling

De ombudsman beveelt het College aan de verschillende procedures die openstaan bij klachten over leidinggevendens te stroomlijnen

Amsterdam, 18 juli 2012

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ulco van de Pol', with a large, sweeping underline.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 12 oktober 2011 schriftelijk ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, het College van Burgemeester en Wethouders (het College), de gemeentesecretaris en de Bestuursdienst, met name de directie Juridische Zaken en Bureau Integriteit (BI). Het verzoek is ingediend door één medewerker van de dienst Dienstverlening en Facilitair Management (DFM) die namens een groep medewerkers en oud-medewerkers van DFM optreedt. Zij zijn ontevreden over de acties die de gemeente heeft ondernomen naar aanleiding van klachten over de wijze van leiding geven door het management van DFM en de resultaten daarvan.

De ombudsman informeert de gemeentesecretaris over dit verzoek. Deze geeft aan bekend te zijn met gevoelens van onvrede, die leven over de uitkomsten van de onderzoeken naar de signalen over misstanden. Hij is bezig om bijeenkomsten met medewerkers te beleggen om deze onvrede weg te nemen. Na overleg met verzoeker besluit de ombudsman het resultaat van de voorlichtingsbijeenkomsten af te wachten. In december 2011 vinden twee bijeenkomsten voor medewerkers van DFM plaats, waarbij de gemeentesecretaris en het hoofd van BI aanwezig zijn om de onderzoeken toe te lichten, nadere uitleg te geven over de uitkomsten daarvan en vragen van medewerkers te beantwoorden.

Deze bijeenkomsten nemen de onvrede bij de medewerkers niet weg. In een gesprek met de ombudsman op 19 januari 2012 maken zij kenbaar hun verzoek tot het instellen van een onderzoek te handhaven. De ombudsman besluit vervolgens tot onderzoek over te gaan.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de wijze waarop op de signalen over misstanden bij de leiding van DFM door het College is gereageerd en de samenhang tussen de verschillende onderzoeken die zijn ingesteld
- de wijze waarop de onderzoeken zijn uitgevoerd
- de communicatie hieromtrent.

De aard van de klachten brengt met zich mee dat de ombudsman zijn onderzoek *niet* richt op: de juistheid van de beschuldigingen die gedaan zijn over het gedrag van de directeur en andere leidinggevendenden bij DFM; de maatregelen die het College heeft getroffen naar aanleiding van de uitkomsten van de onderzoeken; het onderzoek van de ACAM naar de juistheid van de uitgangspunten van de bezuinigingsmaatregelen.

onderzoek

Ten behoeve van zijn onderzoek heeft de ombudsman kennis genomen van de, de berichtgeving in Het Parool in juli 2011, het besluit van het College van 19 juli 2011, de rapportage door de klachtencommissie, het rapport van BI en de bestuurlijke reactie naar aanleiding van de uitkomsten van de onderzoeken.

De directeur Juridische Zaken heeft de onderzoeksrapporten aan de ombudsman ter beschikking gesteld onder verwijzing naar art. 9:31 lid 4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) ¹: alleen de ombudsman mag van deze stukken kennisnemen.

De ombudsman heeft dit verzoek gerespecteerd, in die zin dat hij de rapporten gedurende het onderzoek niet ter beschikking gesteld aan degenen die hij in het kader van zijn onderzoek heeft gehoord of aan hen die anderszins bij zijn onderzoek waren betrokken. Wel vormen de

rapporten een belangrijke bron voor zijn onderzoek en in zoverre is de inhoud ook voor zijn onderzoek aangewend. Het is dan ook onvermijdelijk dat belangrijke onderdelen van de rapporten bouwstenen vormen voor de bevindingen van de ombudsman. Hij wijst hierbij op het gestelde in art. 9:31 lid 5 Awb².

In de reactie van de gemeentesecretaris, namens de gemeente Amsterdam, op de bevindingen wordt bezwaar gemaakt tegen het letterlijk citeren uit de vertrouwelijke rapporten onder verwijzing naar de geheimhouding die door het College van B&V is opgelegd op grond van artikel 55 van de Gemeentewet.

De ombudsman is van oordeel dat het hem op grond van artikel 9.31 Awb vrijstaat de informatie die hij noodzakelijk acht voor de vervulling van zijn taak aan te wenden op een wijze die hem gepast voorkomt. Dit betekent in deze zaak dat hij de kern van de relevante passages uit de rapporten weergeeft in zijn rapport. Voor wat betreft het letterlijk citeren van onderdelen van de rapporten, handhaaft hij in het definitieve rapport het citaat uit het rapport van de klachtencommissie, aangezien deze passage ook voorkomt in een brief van de burgemeester en gemeentesecretaris aan de klagers. Een aanvankelijk als citaat opgenomen passage uit de rapportage door BI is, zonder afbreuk te doen aan de inhoud, nu geparafraseerd weergegeven.

Ten behoeve van zijn onderzoek heeft de ombudsman van 14 maart 2012 tot en met 11 juni 2012 gesprekken gevoerd met:

- acht verzoekers;
- vier medewerkers van BI en het Hoofd van BI;
- de voorzitter van de klachtencommissie;
- de gemeentesecretaris;
- de wethouder personeel en organisatie (de wethouder);
- de burgemeester;
- de advocaat van de directeur van DFM.

Van de gesprekken met verzoekers heeft de ombudsman één gecomprimeerd verslag aan verzoekers voor reactie voorgelegd. Enkele verzoekers hebben hierop gereageerd. Het verslag is hierop aangepast. Vervolgens heeft de ombudsman dit aangepaste verslag voorgelegd aan de directeur van DFM en deze in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. De directeur van DFM heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt bij monde van zijn advocaat in een gesprek met de ombudsman. Ook aan de medewerkers en het Hoofd van BI heeft de ombudsman een gecomprimeerd verslag van hun gesprekken met de ombudsman voor reactie voorgelegd. Aan de advocaat van de directeur van DFM heeft de ombudsman de hoofdpunten van het gesprek met de ombudsman ter reactie voorgelegd. Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen voor een reactie voorgelegd aan de burgemeester, de wethouder Personeel en Organisatie en de gemeentesecretaris. Alle reacties zijn voor zover relevant verwerkt in het rapport.

² De ombudsman beslist of de in het vierde lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.

Het onderzoek omvat de volgende onderdelen:

1. klachtonderzoek door de klachtencommissie en door BI alsmede de uitkomsten daarvan
2. commentaar van verzoekers en nadere toelichting door de gemeente
3. de communicatie over de onderzoeken.

Bevindingen

I. klachtonderzoek door de gemeente

DFM

Verzoekers werken bij de dienst Dienstverlening en Facilitair Management (DFM). DFM is in 2008 voortgekomen uit het voormalig Facilitair Bedrijf Amsterdam (FBA), dat facilitaire ondersteuning bood aan het stadhuis, het muziektheater en de ambtswoning van de burgemeester. Het voormalig programma Dienstverlening, dat onder de Bestuursdienst viel, is onderdeel van DFM geworden. Op 1 oktober 2008 wordt de directeur DFM aangesteld. De directeur wordt gevraagd om de bedrijfsvoering op orde te brengen en om vernieuwing en uitbreiding tot stand te brengen met als doel een hoge kwaliteit van dienstverlening aan de klanten, die zich niet langer beperken tot de Stopera en de ambtswoning. In 2010 krijgt de directeur de opdracht om in het kader van de gemeentelijke bezuinigingen een hervormings- en bezuinigingsopgave te realiseren.

Klacht

Op 5 april 2011 spreken drie medewerkers van DFM met de vertrouwenspersoon van de bestuursdienst. Zij hebben een klacht over de directeur. De vertrouwenspersoon bespreekt met hen de mogelijkheid om een klacht in te dienen en hoe dat kan. De medewerkers overleggen hierover met hun collega's en besluiten met een groep een klacht in te dienen. De vertrouwenspersoon helpt hen hierbij en biedt, naar eigen zeggen, hen een luisterend oor. Op 18 mei 2011 dienen dertig medewerkers van de afdeling beveiliging en chauffeurs (B&C) van DFM hun klacht in bij de vertrouwenspersoon van de bestuursdienst over de wijze waarop zij zijn bejegend door de directeur van DFM, met name tijdens een aantal bijeenkomsten in het kader van voorgenomen bezuinigingen bij B&C. De vertrouwenspersoon leidt de klacht door naar de gemeentesecretaris. Deze neemt op 19 mei 2011 kennis van de klacht.

Klachtencommissie

De gemeentesecretaris wint advies in bij Bureau Integriteit en bij Juridische Zaken over de wijze waarop de klacht behandeld kan worden en stelt in de week van 20 juni 2011 een ad hoc klachtencommissie in met de directeur Juridische Zaken als voorzitter.

Berichtgeving in de media

Op 8 en 14 juli 2011 bericht Het Parool op gezag van anonieme (oud-) medewerkers van DFM dat de directeur van DFM een schrikbewind zou voeren en medewerkers zou intimideren en onheus bejegenen. De voorgenomen bezuinigingsmaatregelen zouden weinig tot niets opleveren, maar wel grote gevolgen hebben voor het personeel: door uitbesteding van werkzaamheden zou een aantal formatieplaatsen vervallen en door vermindering van toeslagen zouden medewerkers minder gaan verdienen. De berichtgeving maakt melding van de klacht die is ingediend.

BI: onderzoek met meldpunt

Naar aanleiding van deze berichtgeving kondigt het College van Burgemeester en Wethouders (College) op 14 juli 2011 breder onderzoek aan.

Op 19 juli 2011 geeft het College aan BI opdracht tot

“het instellen van onderzoek door Bureau Integriteit naar het functioneren van de leiding van DFM, waarbij wordt meegenomen:

- de wijze waarop leiding wordt gegeven en de bejegening van medewerkers door de leiding;;*
- het functioneren van de vertrouwensfunctie binnen de dienst;*
- de feitelijke ontwikkeling van de organisatie (o.a. ziekteverzuim, in- en uitstroom en diversiteit) en de wijze waarop beoordelingen, aanname en ontslag heeft plaatsgevonden;*

Het College geeft tegelijkertijd aan de gemeentelijke accountantsdienst (ACAM) de opdracht om onderzoek te doen naar de juistheid van de uitgangspunten van de bezuinigingsmaatregelen waartoe inmiddels was besloten.

Tijdens zijn onderzoek opent BI op verzoek van de gemeentesecretaris een meldpunt (meldpunt DFM) waar medewerkers en oud-medewerkers van DFM positieve of negatieve ervaring met DFM kunnen melden. De gemeentesecretaris en BI informeren het personeel van DFM over de onderzoeken.

Hoorzitting klachtencommissie

De klachtencommissie hoort op 1 augustus 2011 vijftien van de dertig medewerkers van DFM, die de klacht over de directeur van DFM indienden, onder wie een aantal verzoekers.

De klachtencommissie honoreert het verzoek van de klagers om anoniem te blijven voor de directeur van DFM. De klachtencommissie kent de identiteit van klagers wel. Klagers en de directeur van DFM worden buiten elkaars aanwezigheid gehoord. Verzoekers doen op de hoorzitting hun verhaal.

De klachtencommissie zendt het verslag van de hoorzitting voor een reactie aan zowel de klagers als de directeur. De klagers en de directeur krijgen over en weer de gelegenheid om schriftelijk op elkaars standpunten te reageren.

Gesprekken bij BI

Verzoekers hebben in de periode einde juli - augustus 2011 vrijwel allemaal een gesprek met Bureau Integriteit. De gesprekken zijn uitgebreid en duren gemiddeld één tot anderhalf uur. Verzoekers vertellen bij BI over meer voorvallen en over meer personen (ook over andere leidinggevenden) dan bij de klachtencommissie aan de orde zijn geweest.

Uitkomsten van de onderzoeken

De klachtencommissie en BI brengen elk een rapport uit aan het College en de gemeentesecretaris. De klagers, andere medewerkers van DFM, de directeur van DFM en de pers krijgen geen exemplaar van de rapporten van de klachtencommissie en BI. Wel wordt klagers de gelegenheid geboden de rapportage van de klachtencommissie in te zien.

Het College schrijft op 20 september 2011 aan de gemeenteraad:

“Onderzoek juistheid feiten openingstijden

Uit het onderzoek van ACAM is niet gebleken dat de onderliggende feiten van de besluitvorming rond de openingstijden van het stadhuis en de financiële besparingen die dat oplevert, onjuist zijn. Het genomen besluit blijft gehandhaafd.

Onderzoek stijl van leidinggeven en klachtenrapportage

De onderzoeksvraag voor BI had betrekking op de ontwikkeling van de organisatie, de stijl van leidinggeven, de bejegening door de leiding van DFM en het functioneren van de vertrouwensfunctie binnen DFM. De dienst DFM is enige jaren in reorganisatie. De veranderingsopgave moet gezien worden tegen de achtergrond van de vele veranderingen in het verleden, stevige ambities en ingrijpende bezuinigingen. Uit het onderzoek van Bureau Integriteit is gebleken dat de bedrijfskundige kengetallen met betrekking tot in- en uitstroom, ziekteverzuim en diversiteit een normale ontwikkeling vertonen in de afgelopen jaren. Het College stelt op basis van het onderzoek wel vast dat er sprake is van tekortkomingen in de organisatieontwikkeling van de afdeling Facilitair Management, die verbetering behoeven. Alhoewel alle vertrouwensfuncties binnen DFM aanwezig zijn, is gebleken dat het vangnet voor het opvangen van signalen, probleem definiëren en oplossen van gevoelens van ongewenst gedrag, onvoldoende functioneert. Dit moet eveneens verbeterd worden. Het College gaat er vanuit dat de directieve stijl van leidinggeven die bij DFM wordt gehanteerd een stijl is die in bepaalde fasen kan passen bij een organisatie met een veranderingsopgave zoals DFM die heeft. Het is onvermijdelijk dat er in de eerste fase van een veranderingsproces onrust, onzekerheid en onduidelijkheid bestaat binnen een organisatie. Op veel punten is binnen DFM vooruitgang geboekt. Echter, voor een goede voltooiing van de veranderingsopgave is van belang dat de organisatie na de eerste onrust in een fase van rust en opbouwen komt. Daarvan is nog onvoldoende sprake. Uit het onderzoek en de klachtrapportage is gebleken dat er voldoende indicaties zijn om vast te stellen dat de directeur jegens een groep medewerkers diverse malen gedrag heeft vertoond dat niet gepast is geweest en door hen kon worden ervaren als intimiderend, kwetsend en/of vernederend.”

Oordeel en vervolgacties

“Alles overwegende heeft het College besloten de conclusies en de onderbouwing daarvan uit de drie onderzoeken over te nemen en is het College van mening dat de volgende maatregelen op hun plaats zijn:

De bestuurlijke besluitvorming over de wijziging van de openingstijden van het stadhuis blijft gehandhaafd;

- De directeur DFM is formeel op zijn gedrag aangesproken;
- Vanuit het dienstbelang is verder besloten ter ondersteuning van de noodzakelijke veranderingen in de dienst en bij de directeur twee verbetertrajecten op te starten:
 1. een verbetertraject voor de directeur DFM met als doel een verbetering in de communicatie en stijl van leidinggeven.
 2. een verbetertraject voor de dienst DFM met als doel het verbeteren van de toegankelijkheid en het functioneren van de vertrouwensfuncties binnen de organisatie, alsmede het verbeteren van de relatie tussen de leiding van DFM en de afdeling Facilitair Management.
 3. Ter ondersteuning zal voor de periode van één jaar (eventueel te verlengen met één jaar) een directielid aan DFM toegevoegd worden die direct rapporteert aan de

Algemeen Directeur. Dit directielid wordt verantwoordelijk voor onderdelen van de afdeling Facilitair Management en krijgt de opdracht de relatie tussen de leiding van DFM en die onderdelen te verbeteren en de veranderingsopgave waarvoor deze afdeling staat door te voeren."

De voorzitters van de fracties in de gemeenteraad krijgen vertrouwelijk inzage in de rapporten van de klachtencommissie en BI.

Het College doet op 20 september 2011 ook een persbericht uitgaan en de burgemeester, de wethouder Personeel en Organisatie en de gemeentesecretaris geven een interview aan Het Parool dat op 21 september 2011 verschijnt.

Voordat het College op 20 september naar buiten treedt, informeert de voorzitter van de klachtencommissie een afvaardiging van de klagers over de uitkomsten van het klachtonderzoek en de maatregelen waartoe het College mede op basis daarvan heeft besloten. Zij stelt daarbij een brief van de gemeentesecretaris en de burgemeesters aan klagers ter hand. Het rapport van de klachtencommissie ligt ter inzage. De gemeentesecretaris en de burgemeester schrijven aan de klagers over de uitkomst van de klachtprocedure:

"Klachtrapportage

Uit het rapport komt kort samengevat naar voren dat:

- aangeklaagde het woord 'kankergezwel tenminste eenmaal in een bijeenkomst heeft gebezigd; het gebruik van dit woord is zozeer verkeerd gevallen dat het terugnemen ervan door aangeklaagde niet heeft mogen baten. Op klagers is het overgekomen of aangeklaagde hen daarmee als groep wilde aanduiden. Datzelfde geldt voor de woorden 'verrot en aangeschoten wild';*
- aangeklaagde in zijn woordkeus niet altijd even zorgvuldig is geweest en dat aangeklaagde nogal stevige woorden kan gebruiken om zijn visie en/of gevoelens te onderstrepen, of zich uitdrukt op een wijze of toon die negatief en persoonlijk kan worden opgevat. Daarbij lijkt aangeklaagde zich niet voldoende bewust van het mogelijk effect daarvan op anderen;*
- niet is vastgesteld dat aangeklaagde bewust een sfeer van onveiligheid heeft gecreëerd*
- niet kon worden vastgesteld dat er sprake is van structureel gedrag.*

De klachtcommissie kwam tot het oordeel dat voldoende is komen vast te staan dat aangeklaagde zich tegenover klagers heeft uitgelaten op een wijze die door klagers als kwetsend, intimiderend en/of vernederend kon worden ervaren. In zoverre acht de klachtcommissie de klacht gegrond. Omdat de klachtcommissie niet heeft kunnen vaststellen dat er sprake is geweest van structureel gedrag, acht zij de klacht in zoverre niet gegrond.

De klachtcommissie heeft ons geadviseerd:

- het gegeven en onderbouwde oordeel van de klachtcommissie over te nemen;*
- de klacht gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk ongegrond te verklaren;*

Beslissing naar aanleiding van uw klacht

Op 15 september 2011 hebben – conform het collegebesluit van 19 juli – de Burgemeester, de wethouder Personeel en Organisatie en de Gemeentesecretaris, de onderzoeken van BI, ACAM en de klachtrapportage in ontvangst genomen. Wij hebben de onderzoeken zorgvuldig bestudeerd en zijn op basis daarvan tot een aantal conclusies en besluiten gekomen. Dat betekent het volgende voor uw klacht.

De rapportage van de klachtcommissie en de daarin verwoorde overwegingen, motivering en conclusies leiden ertoe dat wij:

- *Uw klacht gegrond verklaren voor zover gericht tegen de wijze waarop aangeklaagde u in de door de commissie genoemde – en hiervoor weergegeven – gevallen heeft bejegend;*
- *Uw klacht ongegrond te verklaren voor zover u heeft gesteld dat sprake is geweest van structureel gedrag.*

De directeur DFM is formeel op zijn gedrag aangesproken.

Vanuit het dienstbelang is verder besloten ter ondersteuning van de noodzakelijke veranderingen in de dienst en bij de directeur twee verbetertrajecten op te starten:

1. *Een verbetertraject voor de directeur DFM met als doel een verbetering in de communicatie en stijl van leidinggeven.*
2. *Een verbetertraject voor de dienst DFM met als doel het verbeteren van de vertrouwensfuncties binnen de organisatie, alsmede het verbeteren van de relatie tussen de leiding van DFM en de afdeling Facilitair Management.*

Ter ondersteuning zal voor de periode van één jaar (eventueel te verlengen met één jaar) een directielid aan DFM toegevoegd worden die direct rapporteert aan de Algemeen Directeur. Dit directielid wordt verantwoordelijk voor onderdelen van de afdeling Facilitair Management en krijgt de opdracht de relatie tussen de leiding van DFM en die onderdelen te verbeteren en de veranderingsopgave waarvoor deze afdeling staat door te voeren. (...)"

Kort nadat het College naar buiten is getreden informeert de gemeentesecretaris het personeel van DFM tijdens een met het oog daarop georganiseerde bijeenkomst over de uitkomsten van de onderzoeken.

Onvrede onder medewerkers

Onder een deel van de medewerkers van DFM bestaat onvrede over de uitkomsten van de onderzoeken. Zij herkennen de aard en ernst van de klachten die zijn geuit bij de klachtencommissie, tegenover Het Parool en in verschillende gesprekken bij BI niet in de presentatie van de uitkomsten van het onderzoek.

Dat het College spreekt van 'niet gepast gedrag' dat 'kon worden ervaren' als intimiderend, kwetsend en/of vernederend vinden zij geen recht doen aan de ernst van de incidenten, die zij bij de klachtencommissie en BI hebben ingebracht. En dat een directieve stijl van leidinggeven past bij een reorganisatie, zoals in de bestuurlijke reactie staat, rechtvaardigt volgens hen nog niet dat personeel wordt geïntimideerd, geschoffeerd en beledigd.

Eén van de uitkomsten van het onderzoek zou bovendien zijn dat het verweten gedrag niet structureel zou zijn en ook niet met het opzet om een sfeer van onveiligheid te creëren. Verzoekers kunnen dat niet rijmen met hun ervaring dat klachten niet meer in ontvangst werden genomen door BI, omdat men daar al genoeg zou weten en de veelheid aan klachten die zijn gemeld bij de klachtencommissie en BI.

Ook missen verzoekers in de uitkomsten een oordeel over de andere hogere managers. Ook over hen hebben zij bij de klachtencommissie en Bureau Integriteit gesproken, maar hierover zwijgt de bestuurlijke reactie.

Verzoekers maken gebruik van de gelegenheid vragen over het onderzoek aan het hoofd van BI te stellen. Omdat verzoekers betwijfelen of er wel iets is gedaan met de informatie uit hun gesprekken bij BI, vragen zij daarbij het verslag van hun gesprek op.

BI beantwoordt de vragen alleen voor zover het de onderzoeksmethodiek betreft. Op andere onderzoeken, de inhoud van de rapportage en wat het College op grond daarvan heeft gedaan, gaat BI niet in. Tevens deelt BI mee dat er geen verslagen van de gesprekken zijn gemaakt. Verzoekers wijzen vervolgens op een brief van BI van 26 juli 2011 aan alle medewerkers van DFM over het onderzoek. Daarin schrijft BI dat er van de interviews verslagen zullen worden gemaakt. Ook wijzen verzoekers op het onderzoeksprotocol van BI, waarin staat dat van gesprekken verslagen moeten worden gemaakt. BI heeft ook gesprekken opgenomen. BI antwoordt dat er wel aantekeningen en verslagen van gesprekken zijn gemaakt, maar dat deze niet meer herleidbaar zijn tot individuele medewerkers.

Medewerkersbijeenkomsten

Op 12 oktober 2011 wenden verzoekers zich tot de ombudsman. De ombudsman informeert de gemeentesecretaris over dit verzoek.

In december 2011 vinden twee bijeenkomsten voor medewerkers van DFM plaats, waarbij de gemeentesecretaris en het hoofd van BI aanwezig zijn om de onderzoeken toe te lichten, nadere uitleg te geven over de uitkomsten daarvan en vragen van medewerkers te beantwoorden. De inmiddels aangestelde interim-directeur is ook bij deze bijeenkomsten aanwezig.

2. commentaar van verzoekers en nadere toelichting door de gemeente

De door de ombudsman gehoorde verzoekers zijn leidinggevend en medewerkers bij DFM en werken of zijn werkzaam geweest in diverse onderdelen van de organisatie, met uitzondering van het Klant contact centrum (KCC). Het betreffen medewerkers die hadden aangegeven beschikbaar te zijn voor een gesprek met de ombudsman.

Verzoekers vertellen de ombudsman dat hun onvrede zich er vooral op richt dat ondanks alle onderzoeken de ernst van de situatie niet aan het licht is gekomen. Verzoekers vertellen de ombudsman daarover het volgende. De klacht die medewerkers van DFM indienden tegen de directeur betrof onder meer de vergelijking van een deel van het personeel met een kankergezwel. Verzoekers vertellen de ombudsman hoe kwetsend dit is geweest. Eén van hun collega's had een kind met kanker. Verzoekers zijn tevreden over het oordeel dat deze opmerking niet door de beugel kan. Maar er is volgens hen veel meer gebeurd, zowel met betrekking tot de directeur als met betrekking tot het hoger management.

In reactie op de voorlopige bevindingen merkt de gemeentesecretaris het volgende op. In de klachtprocedure zijn geen incidenten of voorvallen van het hoger management naar voren gebracht. BI heeft de stijl van leidinggeven onderzocht en daarin uitdrukkelijk een bredere groep bekeken dan alleen de directeur. Daarbij is geconstateerd dat er geen sprake was van een structurele intimiderende stijl.

Gevraagd naar voorvallen en gebeurtenissen die klagers in de uitkomsten van de onderzoeken niet terugzien vertellen klagers onder meer dat de directeur een vergelijking heeft gemaakt met de periode '40-'45 waarin volgens hem "de verhoudingen tenminste wel duidelijk waren". De directeur heeft meerdere medewerkers uitgemaakt voor autist. Voor één van hen was dit bijzonder kwetsend omdat deze een autistisch kind heeft.

In reactie op de voorlopige bevindingen merkt de gemeentesecretaris hierover het volgende op.

Voor zover de door verzoekers tegenover de ombudsman gerelateerde incidenten niet ook al bij de klachtencommissie aan de orde zijn geweest zijn deze incidenten bij BI aan de orde gesteld en heeft BI deze ook als input voor zijn rapport gebruikt.

De advocaat van de directeur van DFM herkent de incidenten uit het verslag van de gesprekken die de ombudsman met verzoekers voerde. Hij heeft deze ook vernomen bij het gesprek van de directeur met BI. In dat gesprek werden de directeur deze incidenten voorgehouden. De directeur ontkent ten stelligste de betreffende uitlatingen te hebben gedaan.

Verzoekers geven in gesprek met de ombudsman aan dat zij alle incidenten aan de orde hebben gesteld bij de klachtencommissie en in gesprekken met BI. Verzoekers zien hun inbreng in de gesprekken met BI, waar zij helemaal zijn 'leeggelopen', niet terug in de uitkomsten ervan, zoals gepresenteerd, en de door het gemeentebestuur ondernomen actie.

Zij voelen zich hierdoor niet serieus genomen. Zowel de klachtencommissie als BI hebben in de gesprekken met verzoekers gevraagd of er een verband is tussen de bezuinigingen en de klacht van verzoekers. Verzoekers hebben dat ontkend. Ook al zijn er bezuinigingen noodzakelijk, dan mag je je als leidinggevende toch nog niet misdragen.

De gemeentesecretaris en BI hebben gezegd dat er geen input verloren is gegaan. Verzoekers vinden het vreemd dat er kennelijk geen verslagen zijn of zij die niet krijgen. Zij hebben ook geen rapport gekregen, niet van de klachtencommissie, wat de klagers wel in hebben mogen zien, en niet van BI, dat geen van de medewerkers in heeft mogen zien. Gaandeweg hebben verzoekers het vertrouwen volledig verloren. Zij vinden dat de onderste steen alsnog boven moet komen.

Verschillende onderzoeken en uitkomsten daarvan

Op vier manieren is door de gemeentesecretaris en het College gereageerd op de signalen van medewerkers van DFM:

- er is een klachtencommissie ingesteld die een klacht van een groep medewerkers over de directeur van DFM heeft beoordeeld;
- er is een meldpunt voor medewerkers en oud medewerkers van DFM ingesteld bij BI;
- het College heeft BI opdracht gegeven om het functioneren van de leiding van DFM te onderzoeken;
- daarnaast is de ACAM opgedragen om onderzoek te doen naar de bezuinigingsmaatregelen.

Klachtbehandeling

De Burgemeester vertelt de ombudsman dat hij al voor de indiening van de klacht in mei 2011 op de hoogte raakte van een incident. De directeur zou enkele medewerkers van DFM hebben vergeleken met een kankergezwel. Hij heeft de directeur hier stevig op aangesproken en deze gezegd dat hij excuses moest maken. De directeur deed dat. De burgemeester nam aan dat dit er toe zou leiden dat zaken zouden worden uitgesproken maar dat bleek niet het geval.

Verzoekers dienen hun klacht in over de directeur van DFM bij de vertrouwenspersoon van de bestuursdienst. Deze leidt de klacht op 19 mei 2011 door naar de gemeentesecretaris, die als Algemeen Directeur de direct leidinggevende van de directeur van DFM is.

De gemeentesecretaris heeft verschillende adviezen ingewonnen over hoe de klacht te behandelen, waaronder bij BI en bij Juridische Zaken.

BI deelt hem op 23 mei 2011 mee dat de klacht op grond van de Nieuwe Rechtspositieregeling van de Gemeente Amsterdam (het NRGa) moet worden behandeld door de landelijke klachtencommissie bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), maar dat met instemming van de klagers en beklaagde een andere wijze van behandeling mogelijk is. Een andere wijze van behandeling laat onverlet dat klagers zich alsnog tot de landelijke klachtencommissie kunnen wenden. Voor het geval voor een alternatieve wijze van behandeling van de klacht wordt gekozen adviseert BI afspraken over de te volgen procedure schriftelijk vast te leggen.

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet moet de werkgever beleid voeren om ongewenst gedrag binnen de organisatie tegen te gaan. In het NRGa is bepaald dat klachten over ongewenst gedrag worden ingediend bij de Klachtencommissie ongewenst gedrag voor de gemeentelijke overheid bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Enkele diensten binnen Amsterdam hebben een eigen decentrale klachtencommissie waar klachten over ongewenst gedrag moeten worden ingediend. De klachtenregeling in het NRGa is gebaseerd op de regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor de behandeling van klachten.

Juridische Zaken adviseert de gemeentesecretaris op 5 en 6 juni 2011, met het oog op zijn overleg met de burgemeester over de afhandeling van de klacht, in gelijke zin als BI. Juridische Zaken geeft ook informatie over de procedure voor de behandeling van klachten op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht heeft eenieder het recht om bij een bestuursorgaan te klagen over een gedraging van dat bestuursorgaan jegens hem. De klacht wordt behandeld door een persoon die niet bij de gedraging betrokken is geweest. De ontvangst van de klacht wordt schriftelijk bevestigd en de klacht wordt voorgelegd aan degene die het betreft. De klager en beklaagde moeten de gelegenheid krijgen te worden gehoord. Het bestuursorgaan kan een persoon of commissie belasten met het behandelen van en adviseren over klachten. Die persoon of commissie hoort dan ook de klager en beklaagde. Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt. Een klacht wordt binnen zes weken, als er een adviescommissie of –persoon is ingesteld binnen 10 weken, behandeld, met de mogelijkheid tot verdaging.

De gemeentesecretaris geeft de voorkeur aan een alternatieve wijze van behandeling van de klacht, mede vanwege een eerdere ervaring opgedaan met de landelijke klachtencommissie VNG.

In de week van 20 juni 2011 stelt hij een ad hoc klachtencommissie in met de directeur Juridische Zaken als voorzitter. De klachtencommissie vangt haar werkzaamheden direct aan en spreekt op 23 juni 2011 met verzoekers over de te volgen procedure. Op 29 juni 2011 legt de klachtencommissie de schriftelijke klacht voor aan de directeur met een termijn voor reactie van twee weken. Bij brief van 15 juli 2011 nodigt de klachtencommissie de klagers en de directeur uit voor een hoorzitting op 1 augustus 2011. De klachtencommissie honoreert het verzoek van de klagers om anoniem te blijven voor de directeur van DFM. De directeur verzet zich bij monde van zijn advocaat vergeefs hiertegen. De klachtencommissie vindt niet dat de directeur hierdoor in de verdediging tegen de klachten wordt belemmerd. De klachtencommissie kent de identiteit van klagers wel. Klagers en de directeur van DFM worden buiten elkaars aanwezigheid gehoord.

Bij de hoorzitting wijst de klachtencommissie erop dat er een breder onderzoek door BI loopt. De klachtencommissie vraagt klagers of zij klachten indienen vanwege de bezuinigingen. Klagers ontkennen dit ten stelligste.

De voorzitter van de klachtencommissie vertelt de ombudsman dat de klachtencommissie zich, met het oog op het onderzoek dat BI inmiddels was gestart, er nauwgezet van heeft vergewist welke gedragingen klagers de directeur van DFM verweten en in hoeverre de klachtencommissie deze wel of niet heeft vastgesteld. Dit heeft de klachtencommissie, ook ten behoeve van het onderzoek van BI, uitgebreid in de klachtenrapportage opgenomen. Uit de gesprekken met verzoekers, de advocaat van de directeur en de voorzitter van de klachtencommissie en uit de rapportage van de klachtencommissie blijkt dat bij het vaststellen van de feiten hoor en wederhoor is toegepast.

Uitkomst klachtbehandeling

In haar beoordeling stelt de klachtencommissie voorop dat klagers niet klagen naar aanleiding van de bezuinigingen. De klachtencommissie heeft zich over meer incidenten uitgesproken dan in de brief van de gemeentesecretaris en de burgemeester van 20 september aan klagers is opgenomen. Het betreft incidenten waarover klagers de ombudsman ook hebben verteld.

De klachtencommissie concludeert dat door de gedragingen van de directeur van DFM in samenhang bezien, voor klagers een onveilige sfeer heeft kunnen ontstaan en dat klagers de uitlatingen en houding van de directeur als intimiderend hebben kunnen ervaren.

De klachtencommissie onderschrijft op grond van haar onderzoek niet de in de pers gebruikte kwalificatie van 'schrikbewind'. De klachtencommissie heeft niet kunnen vaststellen dat de directeur bewust een sfeer van onveiligheid heeft gecreëerd, maar houdt het ervoor dat de directeur zich onvoldoende bewust is geweest van het effect van zijn optreden.

De klachten betreffen vier bijeenkomsten en enkele incidenten daarbuiten. De klachtencommissie doet op grond van deze relatief weinig directe contactmomenten geen uitspraak over de vraag of er sprake is van structureel gedrag. Daarbij merkt de commissie op dat het onderzoek van BI daar mogelijk meer licht op kan werpen.

De commissie komt tot de slotsom dat voldoende is komen vast te staan dat de directeur van DFM:

“zich tegenover klagers heeft uitgelaten op een wijze die door klagers als kwetsend, denigrerend en/of intimiderend kon worden ervaren. In zoverre is de klacht gegrond. Over de vraag of sprake is geweest van structureel gedrag, heeft de commissie geen oordeel kunnen geven.”

De klachtencommissie heeft haar rapportage bij memo van 31 augustus 2011 opgeleverd aan de gemeentesecretaris, de burgemeester en de wethouder. De commissie heeft haar rapportage ook aan BI gestuurd ten behoeve van het cultuuronderzoek.

Meldpunt DFM

Op 14 juli 2011 vraagt de gemeentesecretaris BI om een meldpunt in te richten voor (oud) medewerkers van DFM. De gemeentesecretaris vraagt dit vanwege de berichten in de media over de directeur van DFM. Die berichten zijn gebaseerd op verklaringen van anonieme (oud) medewerkers van DFM. Dit kan betekenen dat medewerkers zich niet veilig voelen om de situatie binnen hun organisatie aan te kaarten. De gemeentesecretaris wil daarom (oud) medewerkers van DFM een veilige plek bieden om hun verhaal te doen. Voor de gemeentesecretaris is evenzeer van belang dat de berichtgeving zeer schadelijk is voor de directeur.

BI richt het meldpunt in. De gemeentesecretaris en medewerkers van BI benadrukken tegenover de ombudsman dat het meldpunt niet tot doel heeft om meldingen te onderzoeken. Melders kunnen er stoom afblazen of adhesie betuigen aan de directeur. Het moet een veilige plek zijn, waar anonimiteit gewaarborgd is. Als een melder een concrete klacht heeft, zal het meldpunt verwijzen naar de juiste instantie en de melder bij het indienen van zijn klacht zo nodig ondersteunen. Hierbij maken de medewerkers van BI onderscheid tussen ongewenst gedrag en integriteitschendingen.

Het NRGa verstaat onder ongewenst gedrag: gedrag dat valt binnen de begrippen seksuele intimidatie, agressie, geweld en pesten zoals bedoeld in artikel 1, derde lid, onder e Arbeidsomstandighedenwet, alsmede discriminatie zoals bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling; In de toelichting op het NRGa staat hierover onder meer:

“Het begrip ongewenst gedrag dient ruim te worden geïnterpreteerd. (...) Zo worden alle vormen van verbale, fysieke en psychische agressie worden tot ongewenst gedrag gerekend, waaronder ook sociale uitsluiting, negeren, pesten.(...) Onder pesten wordt verstaan alle vormen van intimiderend gedrag met een structureel karakter, van een of meerdere werknemers (collega's, leidinggevenden) gericht tegen een werknemer of een groep van werknemers die zich niet kan of kunnen verdedigen tegen dit gedrag. Een belangrijk element aangaande pesten op het werk is de herhaling van die gedraging in de tijd. Het gaat bij pesten dus niet om een eenmalige gedraging. Dit gedrag uit zich op verschillende manieren maar in het bijzonder door woorden, gebaren, handelingen of bedreigingen. Deze opsomming is niet limitatief. Veelal is het doel van de dader om opzettelijk een andere persoon te kwetsen en te vernederen. Onder agressie en geweld wordt verstaan voorvallen waarbij een werknemer psychisch of fysiek wordt lastig gevallen, bedreigd of aangevallen onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van arbeid. Bij agressie en geweld gaat het om gedragingen van verbaal geweld (uitschelden, beledigen) en fysiek geweld (schoppen, slaan, met een wapen dreigen of overvallen worden). Het kan ook gaan om psychisch geweld: bedreigen, intimideren, onder druk zetten, thuissituatie bedreigen en het beschadigen van eigendommen.”

Voor klachten over ongewenst gedrag staat op grond van het NRGa de weg naar de landelijke klachtencommissie van de VNG open. BI verwachtte een stroom aan meldingen. Daarop bereidde zij de commissie van de VNG voor. De medewerkers van BI die nauw bij het meldpunt betrokken waren en veel gesprekken met melders hebben gevoerd, vertellen de ombudsman dat geen enkele melder een klacht wilde indienen.

Eén van de redenen hiervoor is geweest dat veel meldingen voorvallen betroffen die anderen waren overkomen. Een klacht moet ingediend worden door degene die door een gedraging wordt getroffen. In die gevallen is de melder gevraagd degene die het direct betrof te vragen zich te melden. Dit gebeurde meestal niet. Een aantal meldingen betrof bovendien incidenten die volgens de melder al onderdeel uitmaakten van de klachtbehandeling. Het kwam ook voor dat een melder niet bereid was een klacht in te dienen.

Het Onderzoeksprotocol Bureau Integriteit, dat onderdeel is van het NRGa definieert integriteitschending als:

“een aantasting van de integriteit door onder andere: belangenverstrengeling; manipulatie van of misbruik van (de toegang tot) informatie; misbruik van bevoegdheden of positie; onverenigbare functies/bindingen/activiteiten; ongewenst gedrag: seksuele intimidatie, discriminatie, agressie en geweld; strafbare feiten binnen werktijd zoals diefstal, verduistering fraude en corruptie (strafbare) misdragingen buiten werktijd; verspilling en misbruik van gemeentelijke eigendommen” Bij ongewenst gedrag staat in een voetnoot vermeld: “Voor klachten over ongewenst gedrag en de afhandeling daarvan bestaat een specifieke regeling: de Klachtenregeling Ongewenst Gedrag (hoofdstuk 19). BI verricht dan ook geen onderzoeken naar ongewenst gedrag. Op verzoek kan BI wel adviseren over de te volgen procedure.”

De inleiding van het onderzoeksprotocol vermeldt dat BI onder integriteit verstaat:

“als professionele verantwoordelijkheid: de verantwoordelijkheid van een ieder voor zijn functie-uitoefening, gepaard aan de bereidheid tot het onderling afleggen van verantwoording. Met andere woorden: doen waarvoor je bent aangesteld, kunnen staan voor wat je doet.”

Over de totstandkoming van een onderzoek stelt de toelichting:

”Iedere ambtenaar van de gemeente Amsterdam heeft overigens de verantwoordelijkheid concrete vermoedens van een integriteitschending intern aan de orde te stellen. Dat is vastgelegd in de Gedragslijn Vermoeden van Integriteitschendingen. Een dergelijke melding kan worden gedaan bij de (direct) leidinggevende, het diensthoofd of bij BI.”

Voor klachten over niet integer handelen staat de weg open naar het reguliere meldpunt van BI voor integriteitschendingen. Als een melding een vermoeden van een integriteitschending inhoudt kan BI daarnaar een onderzoek instellen. De medewerkers van BI die nauw bij het meldpunt betrokken waren en veel gesprekken met melders hebben gevoerd, vertellen de ombudsman dat zij bijzonder gespitst waren op mogelijke vermoedens van niet integer handelen maar deze niet hebben gevonden.

Eén verzoeker kon niet bij de hoorzitting van de klachtencommissie aanwezig zijn. Deze verzoeker meldde zich bij BI en kreeg daar te horen dat BI al over voldoende informatie beschikt. BI meldt de ombudsman dat niemand de deur is geweest. Iedereen die zijn verhaal wilde doen is daartoe in de gelegenheid gesteld. Bij het meldpunt komen uiteindelijk 32 meldingen binnen. Van alle meldingen heeft BI aantekeningen gemaakt, die zijn betrokken in het cultuuronderzoek.

Cultuuronderzoek

Naar aanleiding van de berichtgeving in de media kondigt de burgemeester op 14 juli 2011 breder onderzoek dan het dan lopende klachtonderzoek aan.

De directeur van DFM vraagt om een onafhankelijk onderzoek, bij voorkeur voorgezeten door een oud-rechter. Het college besluit op 19 juli 2011, onder meer, tot het instellen door BI van een breder onderzoek naar de stijl van leidinggeven en bejegening van medewerkers.

Dit zogenaamde cultuuronderzoek dient zich te richten op de vraag of er sprake is van een patroon. Het College vraagt BI daarbij de bevindingen van de klachtencommissie te betrekken. Eventuele klachten die bij BI binnenkomen zullen op de gebruikelijke manier worden afgehandeld. De directeur accepteert het besluit en de consequenties daarvan.

De burgemeester deelt de ombudsman mee dat hij het principieel juist vindt en bij de bestuurlijke verantwoordelijkheid vindt horen dit soort zaken zelf te onderzoeken. Voor hem was cruciaal dat er sprake was van drie verschillende en onafhankelijke onderzoeken. Hij achtte BI bij uitstek tot een goed onderzoek in staat. De burgemeester wijst op de uitdrukkelijke opdracht de bejegening te onderzoeken. Hij verwachtte dat het onderzoek van BI de waarheid aan het licht zou brengen. Mede op grond daarvan zou een goed besluit genomen kunnen worden.

De gemeentesecretaris geeft aan dat bewust is gekozen voor een meldpunt en daarnaast een cultuuronderzoek. Het besluit van 19 juli 2011 is genomen naar aanleiding van de berichten in de media. Die waren gebaseerd op anonieme bronnen. Die anonimiteit maakt feitenonderzoek onmogelijk. Anderzijds moest er wel iets gebeuren, want als waar was wat er in de krant stond dan liepen medewerkers van DFM schade op. Er was dus alle aanleiding om, naast het

klachtonderzoek en het meldpunt DFM te kijken hoe het er – in algemene zin - aan toe ging bij DFM, vandaar het bredere onderzoek naar de stijl van leidinggeven.

Op 20 juli 2011 ontvangt BI de opdracht van het College. Het plaatsvervangend hoofd van BI bespreekt de opdracht intern. Het gevraagde onderzoek heeft voor het bureau een bijzonder karakter. Normaliter verricht BI persoonsgericht integriteitsonderzoek met als doel waarheidsvinding. Hiervoor gebruikt BI doorgaans rekerchetechnieken. Hoewel het om een tot dan toe voor het BI afwijkend soort onderzoek gaat acht BI zich daar goed toe in staat. Ongewenst gedrag op de werkvloer is al enige tijd een onderwerp dat binnen BI de aandacht heeft. BI acht zich ook voldoende toegerust voor het onderzoek. Het beschikt over feitenonderzoekers, risicoanalisten en filosofen met oog voor morele vraagstukken.

BI besluit tot de inzet van twee externe deskundigen als klankbord voor de onderzoeksopzet en de duiding van de onderzoeksresultaten: één op het terrein van ongewenste omgangsvormen op het werk en één op het gebied van management en verandering in organisaties.

BI formuleert onderzoeksvragen met betrekking tot bejegening:

- *wat is de wijze van leidinggeven bij DFM, hoe worden medewerkers door leidinggevendenden bejegend?*
- *bestaat er binnen DFM een ongewenst patroon met betrekking tot bejegening door de leiding (waaronder BI het hogere management verstaat, GO)?*

Vanwege de afwijkende aard van het onderzoek besluit BI zijn onderzoeksprotocol, dat deel uitmaakt van het NRGGA, buiten toepassing te laten. BI heeft hierover eerst advies gevraagd aan de Directie Juridische Zaken die hier positief over adviseerde.

In het kader van zijn onderzoek voert BI gesprekken met 87 medewerkers van DFM op grond van een aselechte steekproef. Deze 87 zogenaamde bulkgesprekken voert BI aan de hand van een vragenlijst, waarop de antwoorden worden genoteerd. De vragenlijst bevat een vraag naar ervaren ongewenst gedrag en daar meer over te vertellen. Bij elk bulkgesprek wordt een script voorgelezen. Daarin staat dat de antwoorden worden verwerkt in het rapport dat op 15 september 2011 zal worden opgeleverd aan het College en de gemeentesecretaris en dat de geïnterviewde medewerkers niet door BI zullen worden geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek.

Daarnaast voert BI 26 diepte-interviews met door BI geselecteerde personen op sleutelposities in en rond de organisatie van DFM, waarvan BI verwacht dat deze personen over relevante informatie beschikken. Van de diepte-interviews zijn geluidsopnamen gemaakt die later door een extern bureau op schrift zijn uitgewerkt.

Zowel de bulkgesprekken als de diepte-interviews gingen over de leiding van DFM en waren niet beperkt tot de directeur. Verzoekers hebben vrijwel allemaal met BI gesproken. De meesten van hen hebben zich daar zelf gemeld. Een aantal van hen heeft twee gesprekken bij BI gevoerd: één op eigen verzoek en één op uitnodiging. Een verzoeker heeft drie gesprekken met het bureau gevoerd. Een verzoeker neemt met instemming van BI zijn gesprek op.

De medewerkers van BI komen geïnteresseerd op verzoekers over en willen alles van hun verhaal weten. Verzoekers vertellen wat hen zelf is overkomen en wat zij van collega's hebben gehoord. BI wil de collega's die bepaalde voorvallen hebben meegemaakt spreken. Verzoekers leggen dit bij de betreffende collega's neer. BI vraagt verzoekers in het gesprek ook naar de relatie tussen de klachten en de bezuinigingen. Verzoekers ontkennen dat zij alleen maar klagen uit verzet tegen de bezuinigingen.

Uitkomsten cultuuronderzoek

Uit de bulkgesprekken volgt dat 41 van de 87 van de respondenten aangeven ervaring te hebben met ongewenst gedrag, waarvan 21 respondenten dit zelf hebben ervaren. In 14 gevallen betrof dit gedrag de directeur. Het gaat hierbij om 12 zelfstandige incidenten; 5 incidenten betreffen de directeur; 6 incidenten betreffen een andere leidinggevende, niet zijnde een lid van het managementteam; één incident betreft een collega.

Bij het meldpunt komen 32 meldingen binnen, waarvan 10 adhesiebetuigingen. Tweeëntwintig personen melden een ongewenste ervaring, waarvan 12 de directeur betreffen. De 22 negatieve ervaringen die bij het meldpunt worden gemeld betreffen 18 incidenten; 8 incidenten betreffen de directeur, 9 incidenten betreffen onvrede over persoonlijke gevolgen van de reorganisatie, waarbij in 3 gevallen over taalgebruik en bejegening wordt gesproken, en één incident betreft een andere leidinggevende, niet zijnde een lid van het managementteam. Vier van de meldingen betreffen volgens het rapport het incident dat door de klachtencommissie is onderzocht en dat ook uit de bulkgesprekken naar voren kwam.

Bij de weergave van de resultaten van de bulkgesprekken en het meldpunt wijst BI erop dat het niet heeft onderzocht of de ervaringen en incidenten daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Ook waarschuwen de onderzoekers voor vooringenomenheid (bias) bij de onderzochte personen vanwege de berichtgeving in de krant over ongewenst gedrag van de directeur. In een apart hoofdstuk bevat het rapport van BI een uittreksel van de rapportage van de klachtencommissie.

Bureau BI onderkent verschillende patronen in de bejegening van medewerkers. Het gaat om:

1. *Volle kracht vooruit: Dit is het patroon van de inspirerende, doelgerichte leiding die helder maakt wat zij verwacht en waar ze naar toe wil.*
2. *Reorganisatietragiek: Dit is het patroon waarbij de leiding medewerkers waarvoor geen plaats meer is na de reorganisatie steeds verder op een zijspoor zet en isoleert van de organisatie.*
3. *Grove verbale uitlatingen: Dit is het patroon waarbij zich incidenten voordoen rondom vooral de directeur die met weinig gevoel voor situaties uitlatingen doet die een aanzienlijke groep medewerkers als krenkend, vernederend en/of dreigend ervaart.*

BI acht het op grond van de resultaten van de onderzoeken denkbaar dat in het bijzonder de directeur, in bepaalde uitlatingen, vooral als het gaat om de effecten op de betrokken medewerker(s), zich heeft bediend van ongewenst gedrag, zoals omschreven in het NRG. Op basis van dit onderzoek is het voor BI niet mogelijk zich erover uit te spreken of en in welke gevallen dat daadwerkelijk het geval is geweest.

Het rapport van BI bevat een uitwerking van de grove verbale uitlatingen van de directeur, waarover in de bulkgesprekken en bij het meldpunt door medewerkers en oud medewerkers is verteld. Het betreft scheldwoorden, diskwalificaties van bepaalde professionaliteit, dreigende taal en vernederende uitlatingen, ook in het bijzijn van derden. De ombudsman herkent hierin gedragingen die verzoekers de directeur hebben verweten in hun gesprekken met de ombudsman en die niet onderdeel uitmaakten van het klachtonderzoek.

Onderlinge samenhang en afstemming

De klachtbehandeling, de instelling van het meldpunt en het cultuuronderzoek volgen elkaar in de tijd relatief snel op. Op 23 juni 2011 maakt de klachtencommissie procedureafspraken met de klagers. Op 15 juli 2011 nodigt de klachtencommissie klagers uit voor een hoorzitting op 1 augustus 2011. Op 14 juli 2011 vraagt de gemeentesecretaris BI om een meldpunt voor DFM in te richten en kondigt de burgemeester breder onderzoek aan. Op 19 juli 2011 besluit het College tot het cultuuronderzoek door BI.

In de aanloop naar het Collegebesluit van 19 juli 2011 vindt geen overleg plaats tussen de klachtencommissie en BI over de afstemming van de beide trajecten. In het Collegebesluit wordt opgenomen:

“Hierbij moet echter gewaakt worden voor een overlap met de lopende klachtprocedure. De klachtenprocedure betreft individuele klachten die momenteel worden onderzocht door een ambtelijke commissie die daarover advies uit brengt. De bevindingen van de lopende klachtenonderzoek zullen door Bureau Integriteit worden meegenomen worden in haar onderzoek. Het Bureau Integriteit zal zich richten op de vraag of er sprake is van een patroon. Eventuele individuele klachten zullen op de gebruikelijk wijze worden afgehandeld.”

Uit het onderzoek blijkt de ombudsman niet dat tussen BI en Juridische Zaken in overleg afstemming heeft plaatsgevonden. In haar rapportage schrijft de klachtencommissie:

“Het onderzoek door Bureau Integriteit is breder dan dit onderzoek. Het college heeft bepaald dat de uitkomsten van het klachtonderzoek worden meegenomen in dit bredere onderzoek. Omdat het klachtenonderzoek daarin dus zal “opgaan”, heeft de commissie haar advies aldus geformuleerd, dat daarmee niet vooruit wordt gelopen op de nu nog niet bekende resultaten van het onderzoek door Bureau Integriteit.”

De voorzitter van de klachtencommissie licht bij de ombudsman toe dat zij vanwege het onderzoek van BI nauwgezet alle klachten die door de klagers werden geuit zijn heeft genoteerd, zodat voor BI geheel inzichtelijk zou zijn wat in het klachtonderzoek aan de orde gesteld was, ook als dat niet tot een beslissing in het klachtonderzoek leidde.

In het rapport van BI wordt de rapportage van de klachtencommissie apart en als een gegeven vermeld. BI integreert de bevindingen van de klachtencommissie niet in zijn conclusies. BI spreekt in zijn rapport wel van overlap van vier meldingen van ongewenst gedrag met ‘het incident’ dat is onderzocht door de klachtencommissie. De klachtencommissie heeft meerdere incidenten en voorvallen in haar rapportage opgesomd, op feitelijk juistheid onderzocht en vervolgens beoordeeld. Welk incident het betreft blijkt niet uit het rapport van BI. De andere incidenten die bij de klachtencommissie door de klagers naar voren zijn gebracht heeft BI niet als input voor haar conclusies omtrent de bejegening door de leiding betrokken.

In reactie op de voorlopige bevindingen merkt de burgemeester het volgende op. De door verzoekers gerelateerde incidenten die de klachtencommissie niet heeft onderzocht, omdat die geen deel uitmaakten van de klacht, heeft BI in zijn onderzoek meegenomen. Juist een samenstel van (onafhankelijke) onderzoeken is ingezet en is vervolgens aan de besluitvorming van het College ten grondslag gelegd.

3. Communicatie over de onderzoeken

De gemeentesecretaris heeft op 14, 15 en 19 juli 2011 bijeenkomsten voor medewerkers gehouden en hierbij aangegeven dat BI onderzoek zou doen en dat medewerkers met klachten of opmerkingen zich bij BI konden melden.

Met een brief van 26 juli 2011 informeert BI alle medewerkers van DFM over het onderzoek naar de wijze van leidinggeven en het doen van meldingen over de wijze van leidinggeven bij DFM. BI schrijft:

“Meldingen bij Bureau Integriteit

Wij zijn beschikbaar voor iedereen die zijn of haar verhaal wil doen over hun ervaringen met DFM.

Dit geldt zowel voor huidige als oud-medewerkers van DFM.

Deze meldingen zullen worden gebruikt in het eerder genoemde onderzoek, tenzij de melder daar bezwaar tegen heeft en dit bij de melding kenbaar maakt. Als de gegevens uit de meldingen voor het onderzoek worden gebruikt, zullen deze niet herleidbaar zijn tot de individuele melders.

Meldingen kunnen mondeling in persoon, telefonisch, per e-mail of schriftelijk worden gedaan bij Bureau Integriteit.

Onderzoek

Het onderzoek dat wij gaan uitvoeren is bedoeld om een representatief beeld te schetsen van de manier waarop wordt leidinggegeven bij DFM. Door het College is een aantal onderwerpen benoemd, dat zij in dat kader relevant acht, zoals de manier waarop medewerkers zijn bejegend door de leiding, vermeende feiten rond ziekteverzuim, aannamebeleid, personeelsverloop en diversiteitsbeleid. Aan de hand daarvan zal Bureau Integriteit het onderzoek inrichten en vragen formuleren.

Voor het onderzoek raadplegen wij documenten en bestanden en houden wij interviews met een aantal medewerkers van DFM en overige personen die naar ons oordeel over relevante informatie beschikken. Gezien de korte doorlooptijd is het niet mogelijk om met iedereen te spreken. De selectie van medewerkers die geïnterviewd gaan worden, zal zo plaatsvinden dat zij een goede afspiegeling vormt van de medewerkers van DFM.

De uitnodigingen voor de interviews worden verzonden via de directiesecretaris van DFM.

De eerste gesprekken vinden deze week plaats. Wij streven er naar om voor eind augustus de interviews te hebben afgerond. Degenen die niet worden uitgenodigd, maar toch informatie willen leveren, kunnen dat doen door contact met ons op te nemen.

Van elk interview zal een verslag worden opgemaakt. De informatie uit de gesprekken dient ter beantwoording van de onderzoeksvraag. Deze informatie zal in de rapportage niet herleidbaar zijn tot de geïnterviewde persoon. De gespreksverslagen zullen geen deel uitmaken van het onderzoeksrapport.

Uiterlijk 15 september 2011 zullen wij ons rapport aanbieden aan de opdrachtgevers. (...)

Bij elk bulkgesprek wordt een script voorgelezen. Daarin staat dat de antwoorden worden verwerkt in het rapport dat op 15 september 2011 zal worden uitgebracht aan het College en de gemeentesecretaris en dat de geïnterviewde medewerkers niet door BI zullen worden geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek.

In reactie op de voorlopige bevindingen merkt de gemeentesecretaris het volgende op. Op 26 juli 2011 is aan alle medewerkers van DFM een brief gezonden over de onderzoeksopzet en alle andere noodzakelijke informatie. In de brief is aangegeven dat (alleen) van de interviews uitgebreide gespreksverslagen zullen worden gemaakt. Dat is door speciaal daarvoor extern ingehuurde specialisten gedaan. Van de steekproef gesprekken en de meldpuntgesprekken zijn geen gespreksverslagen gemaakt; dit is de respondenten steeds voorgehouden. De steekproef gesprekken zijn genoteerd middels een vooraf vastgesteld gespreks- en antwoorden format. Er is steeds naar gestreefd de medewerkers helder te informeren over de opzet van de onderzoeken. Als daarover desondanks onduidelijkheden zijn ontstaan, moet in toekomstige vergelijkbare onderzoeken daarover meer expliciet worden gecommuniceerd. Hier staat tegenover dat over de betreffende brief goed is nagedacht – ook door Communicatie – en dat de brief voorzag in de mogelijkheid tot het stellen van vragen.

Naar aanleiding van de rapportage van de klachtencommissie en het rapport van BI stuurt het College op 20 september 2011 brieven aan klagers en de gemeenteraad. Ook doet het College een persbericht uitgaan. Het personeel van DFM wordt apart geïnformeerd. De burgemeester en de gemeentesecretaris geven een interview aan Het Parool dat op 21 september 2011 verschijnt. Klagers, andere medewerkers van DFM, de directeur van DFM en de pers krijgen geen exemplaar van de rapportage van de klachtencommissie noch van het rapport van Bureau Integriteit, want het College heeft ten aanzien van beide rapporten geheimhouding opgelegd. De fractievoorzitters uit de gemeenteraad krijgen wel vertrouwelijk inzage in de rapportage van de klachtencommissie en in het rapport van BI. Slechts één partij heeft daarvan gebruik gemaakt. Het College concludeert in zijn bestuurlijk reactie op 20 september 2011³ dat er voldoende indicaties zijn om vast te stellen dat de directeur van DFM jegens een groep medewerkers diverse malen gedrag heeft vertoond dat niet gepast is geweest en door hen kon worden ervaren als intimiderend, kwetsend en/of vernederend.

Voordat het College op 20 september 2011 naar buiten treedt, informeert de voorzitter van de klachtencommissie een afvaardiging van de klagers over de rapportage van het klachtonderzoek en de maatregelen waartoe het College mede op basis daarvan heeft besloten. Kort nadat het College naar buiten is getreden informeert de gemeentesecretaris het personeel van DFM bij een daarvoor georganiseerde bijeenkomst.

Dat is ook het normale beleid. Het betreft immers een interne personele aangelegenheid. Als werkgever moet het College de werknemer over wie wordt geklaagd beschermen tegen inbreuken op zijn privacy. Zijn uitgangspunt hierbij is dat het niemand aangaat wat er zich in die relatie afspeelt.

³ Zie voor de bestuurlijke reactie van het College op 20 september 2011 uitgebreid hiervoor onder '1. Klachtonderzoek door de gemeente'.

Complicerend is dat het in deze zaak zowel de directeur betreft als de medewerkers, terwijl de zaak al uitgebreid in het nieuws is geweest op aangeven van anonieme medewerkers. De verwachting was dat alles wat ergens bekend zou worden, uiteindelijk bij iedereen bekend zou worden en ook in de media zou komen. Daarom is besloten de rapporten geheim te verklaren en de verschillende betrokken partijen, medewerkers, klagers en de raad, maar ook de media zoveel mogelijk van dezelfde informatie te voorzien. Uitzondering is geweest dat klagers inzage is geboden in de rapportage van de klachtencommissie, dat de raad inzage heeft gehad in de rapportage van de klachtencommissie en dat de burgemeester en de gemeentesecretaris een interview hebben gegeven aan het Parool.

Ook de gemeentesecretaris geeft in gesprek met de ombudsman aan dat hij tegen openbaarmaking van het rapport van BI en de rapportage van de klachtencommissie was. Er is meer ruchtbaarheid gegeven aan de uitkomsten van de onderzoeken en de genomen maatregelen dan normaliter wordt gedaan. Er is, vanwege de eerdere berichtgeving in de media, zelfs een interview aan het Parool gegeven, wat zeer uitzonderlijk is voor personele aangelegenheden.

De burgemeester geeft aan dat de gemeenteraad wel kennis heeft genomen van de rapporten. Die heeft kunnen controleren dat er geen licht zit tussen de reactie naar buiten en de uitkomsten van de rapportage. De burgemeester vindt dat in de brief van 20 september 2011 voldoende duidelijk wordt gemaakt dat de directeur over de schreef is gegaan en dat het College daar afstand van neemt. De betreffende passage in die brief is niet anders te lezen. De directeur is formeel aangesproken, krijgt een tot twee jaar de tijd voor verbetering en krijgt een interim directeur naast zich voor de afdeling van de portiers en chauffeurs die direct aan de Algemeen Directeur rapporteert. Dat is allemaal gedaan ter bescherming van de getroffen medewerkers.

Medewerkers van BI vertellen de ombudsman dat de rapportage van BI zo is geschreven dat deze zo min mogelijk tot personen herleidbare informatie zou bevatten. Met betrekking tot de directeur was dit uiteraard onvermijdelijk, omdat er daar maar één van is en de zaak al uitgebreid in de krant had gestaan. De advocaat van de directeur geeft in gesprek met de ombudsman aan dat het rapport van BI wat betreft de directeur zeker openbaar had mogen zijn. De burgemeester laat in reactie hierop weten, dat hij zich niet herinnert dat de advocaat dit standpunt naar voren heeft gebracht.

De burgemeester, wethouder Personeel en Organisatie en gemeentesecretaris benadrukken dat over de kenbaarheid van de rapportages al bij het geven van de opdracht tot onderzoek beslist. Juridische Zaken heeft geadviseerd dat op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, omwille van de persoonlijke levenssfeer, openbaarmaking achterwege kan blijven. BI heeft hier niet over geadviseerd.

Naar aanleiding van de onvrede onder medewerkers van DFM over de uitkomsten van de onderzoeken heeft de gemeentesecretaris met de ondernemingsraad van DFM gesproken. Ook zijn op 19 en 22 december 2011 bijeenkomsten georganiseerd voor medewerkers van DFM. Bij deze bijeenkomsten hebben de gemeentesecretaris en het Hoofd van BI nadere informatie gegeven over de onderzoeken en de uitkomsten daarvan. Medewerkers zijn in de gelegenheid gesteld vragen te stellen.

De gemeentesecretaris heeft bij deze bijeenkomsten verklaard dat alle informatie uit de gesprekken van medewerkers bij BI, zowel het meldpunt, de bulkgesprekken als de interviews, is meegenomen in de rapportage van BI. Uit het verslag van deze bijeenkomst blijkt voorts dat hij daarbij heeft benadrukt dat ook bij een directieve manier van leidinggeven geen intimidatie past.

In reactie op de voorlopige bevindingen merkt de gemeentesecretaris het volgende op. Nadat het onderzoek was afgerond en het College een oordeel had gevormd, zijn er opnieuw meerdere medewerkerbijeenkomsten geweest waarin het oordeel van het College en de maatregelen zijn toegelicht. In alle bijeenkomsten en in de brief aan de raad is expliciet aangeduid dat intimiderend of vernederend gedrag niet acceptabel is en dat de directeur daarvoor formeel werd aangesproken. Het oordeel daarover was en is klip en klaar en het geheel aan maatregelen is van voldoende zwaarte. Het is vast uitgangspunt in het belang van alle medewerkers, dat over persoonlijke aangelegenheden niet wordt gecommuniceerd. In dit bijzondere geval, waarin zoveel al in de kranten had gestaan, is desondanks behoorlijk veel gecommuniceerd. Hierbij moet ook opgemerkt worden dat het College en de Algemeen Directeur bevoegd zijn een beslissing te nemen en die ook hebben genomen. Dat deze beslissing misschien niet tegemoet komt aan de verwachte of gewenste uitkomst van een deel van de betrokkenen, betekent niet dat de door hen aangedragen incidenten niet zijn onderzocht en meegenomen. De door verzoekers aangedragen incidenten zijn alle meegenomen in het totaal aan verschillende onderzoeken. Het is aan het College het geheel af te wegen en daarover te beslissen.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen ⁱ.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden ⁱⁱ. De ombudsman toetst het handelen van het college aan transparantie en goede informatieverstrekking.

Uit het vereiste van transparantie vloeit voort dat de gemeente open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor medewerkers van de gemeente duidelijk is waarom de gemeente bepaalde dingen doet. De gemeente zorgt ervoor dat haar medewerkers inzicht kunnen hebben in procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom daarvan.

Het vereiste van goede informatieverstrekking schrijft voor dat de gemeente ervoor zorgt dat haar medewerkers de juiste informatie krijgen en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is.

Door in overeenstemming met deze vereisten te handelen kan de gemeente klagers het vertrouwen geven dat hun klachten serieus zijn onderzocht en dat de uitkomst van dit onderzoek dragend is geweest voor de hierop gevolgde beslissingen van het College.

Overwegingen

Verschillende onderzoeken en hun uitkomsten

Uit het onderzoek blijkt dat het College, en met name de drie meeste betrokken leden daarvan (de burgemeester, de wethouder Personeel en Organisatie en de gemeentesecretaris), er in juli 2011 alles aan gelegen was om grondig onderzoek te laten doen naar de juistheid van de beschuldigingen, die inmiddels ook publiekelijk waren geuit, over het optreden van de directeur van DFM. Het stond het College hierbij duidelijk voor ogen om aldus een zorgvuldige besluitvorming over de positie van de directeur DFM voor te bereiden.

Klachtbehandeling

Een klachtsignaal van medewerkers van DFM over de bejegening door hun directeur heeft in het voorjaar 2011 de burgemeester bereikt. Het betrof de uitlating "kankergezwel" en de burgemeester heeft met de groep ten overstaan van wie deze uitlating is gedaan gesproken en de directeur onderhouden over zijn gewraakte uitlating(en). Hierover is ook gesproken met de vertrouwenspersoon van de bestuursdienst. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat medewerkers van DFM op 18 mei een schriftelijke klacht indienen, die is doorgeleid naar de gemeentesecretaris.

Dan worden klagers tot 20 juni in onzekerheid gelaten over de afwikkeling van de klacht. Na opdracht van de gemeentesecretaris vindt een naar vorm en inhoud behoorlijke afhandeling van de klacht door de klachtencommissie plaats. Naar vermogen heeft deze de feiten onderzocht onder toepassing van hoor en wederhoor.

En haar conclusie is duidelijk: de directeur DFM heeft zich tegenover klagers uitgelaten op een wijze die door klagers als kwetsend, denigrerend en/of intimiderend kon worden ervaren. In zoverre is de klacht gegrond. De klachtencommissie heeft geen oordeel over vraag of sprake is geweest van structureel gedrag en spreekt de verwachting uit dat het onderzoek van BI hier meer licht op zal werpen.

BI-onderzoek

Gedurende de klachtprocedure kwamen het besluit van de gemeentesecretaris tot het instellen van een meldpunt DFM en het besluit van het College van 19 juli 2011, om een breder opgezet onderzoek te laten uitvoeren door BI. De bejegening van medewerkers maakte deel uit van de opdracht van het College, maar werd ingebed in een bredere opdracht: de wijze van leidinggeven. Ook het advies van de klachtencommissie moest worden ingebracht in het BI-onderzoek. Het gevolg is geweest dat er twee onderzoeken, ten dele gelijktijdig, liepen, waarbij ook ten dele dezelfde personen waren betrokken.

BI heeft de opdracht opgevat als een onderzoek naar patronen in bejegening en uitdrukkelijk niet als feitenonderzoek naar bejegeningssklachten. Voor BI was de College-opdracht op z'n minst genomen bijzonder te noemen. Gebruikelijk is dat het bureau feiten onderzoekt i.v.m. vermeende integriteitschendingen. De doelstelling en de werkwijze van het bureau zijn hierop ook toegesneden.

De ombudsman acht het "Onderzoek naar de stijl van leidinggeven bij de dienst Dienstverlening en Facilitair Management" degelijk, veelomvattend en blijkt geven van een heldere analyse. De ombudsman heeft geen reden eraan te twifelen dat alle incidenten, ook die niet door de klachtencommissie zijn onderzocht, door BI zijn betrokken in het onderzoek en zijn conclusies. Daarmee is niet gezegd dat het onderzoek ook recht doet aan de verwachtingen bij opdrachtgevers en klagers.

De uitkomst is dat BI drie verschillende patronen in de bejegening herkent. BI concludeert dat de directeur bij deze incidenten met weinig gevoel voor situaties uitlatingen doet die een aanzienlijke groep medewerkers als krenkend, vernederend en/of dreigend ervaart. BI concludeert echter ook dat het op basis van dit onderzoek niet mogelijk is zich erover uit te spreken of en in welke gevallen dat daadwerkelijk het geval is geweest.

De ombudsman constateert dat deze aanpak in elk geval niet goed is begrepen door de door hem gehoorde klagers. De uitnodigingsbrief van BI voor de interviews is voor wat betreft doel en opzet van het onderzoek zeker niet eenduidig. Ook de vraagstelling betrof uitdrukkelijk het voorkomen van incidenten. Het ging bovendien om uitvoerige interviews. "Wij zijn leeggelopen bij BI" was een terugkerende uitlating, niet alleen van de klagers maar ook over hen van de onderzoekers van BI.

Ook uit het gesprek met de burgemeester werd de ombudsman duidelijk dat ook deze bij de opdrachtverlening met name een op de bejegeningssklachten gericht onderzoek voor ogen stond. Ook de advocaat van de directeur DFM gaf in het gesprek met de ombudsman aan dat ook zijn cliënt had verwacht dat het onderzoek duidelijk zou maken of zich bepaalde incidenten, waarvan zijn cliënt werd beschuldigd, hadden voorgedaan.

Dat het BI-onderzoek zich – ook – op waarheidsvinding zou richten was kennelijk ook de verwachting van de klachtencommissie. Ook de klachtcommissie ging ervan uit dat het bureau BI het onderzoek naar de bejegeningssklachten zou overnemen en zou verbreden. Voor de commissie was voldoende komen vast te staan dat de directeur DFM zich onbehoorlijk heeft gedragen. De vraag of sprake is geweest van structureel gedrag liet zij ter beantwoording over aan BI. Afstemming door BI met het onderzoek van de klachtencommissie, zoals door het College was opgedragen, is echter achterwege gebleven.

Presentatie en geheimhouding

Het College heeft bewust gekozen voor het beperkt openbaar maken van de resultaten van de onderzoeken van BI en de klachtencommissie. In een brief aan de gemeenteraad, een persbericht en een interview in Het Parool hebben met name de burgemeester, de wethouder Personeel en Organisatie en de gemeentesecretaris opening van zaken gegeven over de globale uitkomst van de onderzoeken en meer specifiek de naar aanleiding daarvan getroffen maatregelen. In een brief aan de klagers geven de burgemeester en de gemeentesecretaris meer openheid over incidenten waarvan de klachtencommissie had aangenomen dat die zijn voorgevallen. In een later stadium heeft de gemeentesecretaris de DFM-ers nog aanvullend geïnformeerd.

Maar het wantrouwen is niet verdwenen en de vraag is welke zwaarwegende bezwaren er waren tegen openbaarmaking. Met name de wethouder Personeel en Organisatie benadrukte de noodzaak van de bescherming van de betrokken directeur. Dit is doorgaans een terechte grond voor discreet optreden in personeelszaken. Maar in dit geval waren de beschuldigingen voor het grootste deel al publiekelijk geuit. Dan is het toch in ieders belang om volledige opening van zaken te geven. Ook van de in opspraak geraakte directeur hadden de rapporten zeker openbaar mogen zijn. Het kunnen inzien van het rapport van de klachtencommissie en de voorlichting door de gemeentesecretaris acht de ombudsman een te pover alternatief vanuit het vereiste van transparantie en goede informatieverschaffing.

Het wantrouwen bij klagers en door de ombudsman gehoorde andere DFM-ers is nog versterkt door de wijze van presentatie van de uitkomsten van het onderzoek. Zowel in de brief aan de gemeenteraad als in het persbericht van het College staan de onderbouwing van de bezuinigingsmaatregelen en de stijl van leidinggeven en niet de bejegening voorop. En dat was nu net de aanleiding voor de in gang gezette onderzoeken. Waarom is het College niet begonnen met de conclusies van de klachtencommissie en BI over de toch in de bejegening ernstig tekortschietende directeur?

Conclusies

1. Na de indiening van de klacht bij de vertrouwenspersoon en doorgeleiding naar de gemeentesecretaris is onvoldoende doortastend en voortvarend opgetreden. In afwachting van de keuze voor de verschillende mogelijkheden van afhandeling hadden klagers door of namens de gemeentesecretaris ten minste moeten worden geïnformeerd over of meer betrokken bij de voortgang. Dit is des te meer van belang in situaties waarin het vertrouwen in de leiding aan de orde is.
2. Het College stond een grondige aanpak van de kwestie voor ogen en heeft diverse onderzoeken in gang gezet. De gemengde opdracht aan BI (stijl- en bejegeningsonderzoek) heeft tot begrijpelijke verwarring en teleurgestelde verwachtingen, in elk geval bij klagers en beklagde, geleid.

3. Het naast elkaar bestaan van verschillende procedures voor de behandeling van klachten over leidinggevendens leidt tot onduidelijkheid en vertraging van de behandeling van de klachten. Het voorgaande geeft de ombudsman aanleiding een aanbeveling te doen.
4. Het is door de formulering van de uitnodiging begrijpelijk dat de deelnemers aan het onderzoek van BI in verwarring kwamen over het al dan niet krijgen van verslagen van hun gesprekken.
5. Het heeft ontbroken aan afstemming tussen het onderzoek van de klachtencommissie en het BI-onderzoek. Het was de opdracht van het College en lag ook overigens voor de hand dat BI in aansluiting op het onderzoek van de klachtencommissie zich uitdrukkelijk(er) over de juistheid van incidenten zou hebben uitgelaten, in het belang van klagers en beklaagde.
6. Het College heeft opening van zaken gegeven over de voornaamste conclusies van de onderzoeken en de tegen de directeur getroffen maatregelen. Dat past bij de ernst van de kwestie en de mate waarin deze publiek was geworden.
7. Tegen openbaarmaking van de onderzoeksresultaten met betrekking tot een leidinggevende van de gemeente waren in dit bijzondere geval onvoldoende klemmende redenen. Door dit slechts indirect of in beperkte mate te doen deed het College te weinig recht aan de gerechtvaardigde verwachtingen van klagers en beklaagde en meer in het algemeen van medewerkers van DFM.

Het College heeft gekozen voor een veelomvattende aanpak van het onderzoek naar de klachten van medewerkers van DFM. Op onderdelen is het College tekort geschoten in het betrachten van de vereisten van transparantie en goede informatieverstrekking.

Aanbevelingen

De ombudsman beveelt het College aan de verschillende procedures die openstaan bij klachten over leidinggevendens te stroomlijnen.

ⁱ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

ⁱⁱ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht