



RAPPORT

Verzoekers

1. De heer V. , en 2. Mevrouw G., hierna genoemd: verzoekers en/of respectievelijk verzoeker 1 en verzoeker 2. De klacht betreft de gemeente Zwolle

Datum verzoek

De Overijsselse Ombudsman ontving het verzoekschrift op 27 januari 2017, op verzoek van de ombudscommissie aangevuld bij e-mail van 10 februari 2017.

Klacht

Verzoekers zijn ontevreden over de klachtbehandeling door de gemeente Zwolle, omdat

1. de behandeling van de klacht niet oplossingsgericht was, niet heeft geleid tot de-escalatie en geen wederhoor heeft plaats gevonden, terwijl hier wel om gevraagd is;
2. de onheuse bejegening in een e-mail van de ingehuurdde kwartiermaker weliswaar wordt erkend door de gemeente, maar niet geleid heeft tot erkenning van de klacht.

Bevoegdheid

De gemeente heeft de klacht inhoudelijk behandeld. Verzoekers zijn niet tevreden met de wijze waarop de klacht is behandeld. Daarmee is de ombudscommissie bevoegd onderzoek te doen. De ombudscommissie is niet bevoegd onderzoek te doen naar beleid van de gemeente en naar kwesties waarover de rechter oordeelt. In het geval van verzoekers betekent dit dat de ombudscommissie geen onderzoek doet naar kwesties die vallen onder het arbeidsrecht en naar kwesties die qua inhoud betrekking hebben op het interne beleid van de gemeente.

Procedure

De ombudscommissie heeft zowel bij verzoekers als bij de gemeente informatie over de klacht opgevraagd. De gemeente gaf aan geen aanvullingen te hebben bij de door verzoekers overgelegde schriftelijke informatie.

Op basis van de informatie verkregen van verzoekers besloot de ombudscommissie tot het houden van een gesprek met verzoekers en de gemeente. Het gesprek vond plaats op 22 maart 2017.

Bij het gesprek waren aanwezig verzoekers; van de kant van de gemeente de heer mr. X, en de heer Y; van de kant van de ombudscommissie waren aanwezig de heer P. Jansen (voorzitter) en mevrouw mr. A.D. van Zeben (commissielid belast met onderzoek en rapportage).

Onderzoek

De ombudscommissie toetst verweten gedragingen aan de behoorlijkheidsnormen, zoals die zijn vastgesteld door de Nationale ombudsman in overleg met de regionale en gemeentelijke ombudsvoorzieningen.

Ter toetsing van de verweten gedragingen heeft de ombudscommissie het volgende vastgesteld op basis van niet weersproken schriftelijke en mondelinge informatie.

Toedracht

Verzoekers zijn werknemer van de gemeente. Beiden maken deel uit van het Webteam. Zij hebben in het team de functie van Adviseur/Redacteur Digitale Media. De organisatie was toe aan een nieuwe wijze van digitaal communiceren met de buitenwacht en heeft daarvoor nieuwe functies gecreëerd die samen een nieuw Team Digitale Regie moeten gaan vormen. Daartoe huurde de gemeente een kwartiermaker in. De communicatie tussen de kwartiermaker en verzoekers verliep niet goed. Voor verzoekers was de maat vol toen zij een e-mail van de kwartiermaker van 11 mei 2016, gericht aan hun managers, onder ogen kregen. Deze e-mail heeft als onderwerp "Werkafspraken worden niet (meer) nageleefd – Situatie webredactie bedreiging voor Zwolle(.nl)".

Over verzoeker 1. schrijft de kwartiermaker: reageert de laatste 6-9 maanden niet op inhoudelijke vragen omtrent content voor het Sociale Domein; en over verzoeker 2. schrijft de kwartiermaker: wimpelt interne vragen omtrent het beheer van de website af met 'mijn functie is opgeheven in januari. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over nieuwe taakverdeling/ overdracht werkzaamheden etc.'.

Verzoeker 1. vroeg bij e-mail van 2 juni 2016 aan de kwartiermaker of hij zou kunnen aangeven waarop hij zijn uitspraak baseert en herhaalde zijn verzoek bij e-mail van 7 juni 2016. Op 15 juni 2016 liet verzoeker 1. aan zijn manager (afdelingshoofd inkomensondersteuning) weten dat hij geen reactie kreeg van de kwartiermaker. De manager nam dit bericht voor kennisgeving aan.

Verzoeker 2. liet aan haar manager (eenheid maatschappelijke ontwikkeling) bij e-mail van 7 juni 2016 weten dat zij de e-mail vervelend vindt en dat het onjuist is wat de kwartiermaker schrijft en dat het niet de eerste keer is dat de kwartiermaker onwaarheden verspreidt.

Verzoeker 2. schrijft dat zij ermee klaar is en er werk van wil maken.

Na een gesprek met de vertrouwenspersoon voor de gemeente Zwolle, waarbij onder meer de mogelijkheid van het indienen van een klacht werd besproken, dienden verzoekers bij e-mail van 16 juni 2016 een klacht in bij de gemeente over de e-mail van 11 mei 2016 van de kwartiermaker.

De gemeentesecretaris a.i. heeft in bijzijn van een HR-adviseur verzoekers gehoord op 22 juni 2016. Daarvan is een verslag gemaakt, dat door beide verzoekers voor akkoord is ondertekend. De gemeentesecretaris a.i. heeft in bijzijn van een andere arbeidsjurist op 14 juli 2016 de kwartiermaker gehoord. De gemeentesecretaris heeft de zaken die door verzoekers naar voren zijn gebracht aan de orde gesteld in het hoorgesprek. Van het horen van de kwartiermaker is eveneens een verslag gemaakt, dat door de kwartiermaker voor akkoord is ondertekend.

Bij brief van 27 september 2016 stuurde de gemeentesecretaris het oordeel over de klacht naar verzoekers met in bijlage de vertrouwelijke verslagen van het horen. Het oordeel is dat de klacht ongegrond is. Ter onderbouwing van het oordeel staat in de brief onder meer “De situatie rondom de vorming van een nieuw team digitale regie is zorgelijk. Het feit dat er nog steeds geen nieuw team is, maakt het voor alle betrokkenen lastig. (red.OO: de kwartiermaker) heeft vanuit zijn verantwoordelijkheid als kwartiermaker in de mail van 11 mei jl. zijn zorg uitgesproken over de ontstane situatie en om duidelijkheid gevraagd bij het management of de webredactieleden en de hoofdredacteur nog aanspreekbaar zijn op hun inhoudelijke (tijdelijke) rol. In de context van de afspraken die zijn gemaakt over de tijdelijke beheersstructuur en de zeer moeizame wijze waarop dit in de praktijk gestalte krijgt, is de aanleiding voor en de strekking van de mail, gezien vanuit de verantwoordelijkheid van de kwartiermaker begrijpelijk. (...) In dat kader constateert (red. OO: de gemeentesecretaris) dat de communicatie tussen de kwartiermaker en (red. OO: verzoekers) slecht is, laat staan dat er enige vorm van samenwerking is. Er is een sfeer van actie – reactie ontstaan. Overleg is niet meer mogelijk. De passage in de mail van 11 mei jl. die de directe aanleiding was voor het indienen van de klacht had feitelijk anders, meer genuanceerd, geformuleerd kunnen worden, zoals (red. OO: de kwartiermaker) ook zelf aangeeft. Aan de andere kant wordt uit het gesprek met de kwartiermaker ook duidelijk dat hij veel weerstand ondervindt en dat zaken ten aanzien van de website niet goed (meer) worden opgepakt/ uitgevoerd. In die zin acht (red. OO: de gemeentesecretaris) jullie klacht voldoende weersproken. Ten aanzien van uitblijven van een reactie door (red. OO: de kwartiermaker) op de vraag naar een onderbouwing van de bewuste passage, is ook het gebrek aan communicatie bepalend. De keuze van (red. OO: de kwartiermaker) om te communiceren via de leidinggevende en niet direct met jullie is op zichzelf niet een voor de hand liggende keuze, maar gelet op de verstoorde verhoudingen wel verdedigbaar.”

Op 7 oktober 2016 lieten verzoekers bij e-mail aan de gemeentesecretaris weten erg ongelukkig te zijn met de reactie op de klacht en dat de klacht niet oplossingsgericht is behandeld. Verder schreven verzoekers in deze e-mail dat opvalt dat de strekking van het gesprek met de kwartiermaker veel verder gaat dan de klacht, terwijl met verzoekers juist was afgesproken om het gesprek te beperken tot de e-mail in kwestie. Verzoekers willen daarom graag opnieuw in gesprek gaan met de gemeentesecretaris in aanwezigheid van de kwartiermaker.

De gemeentesecretaris reageerde op 17 oktober 2016 en schreef te begrijpen dat verzoekers teleurgesteld zijn over het oordeel, maar dat hun bericht het oordeel niet wijzigt. De gemeentesecretaris schreef verder dat zij graag bereid is tot een gesprek, maar niet meer over deze klacht, die is afgedaan.

Gesprek met de ombudscommissie

De visies van partijen zijn hieronder weergegeven.

Verzoekers

Verzoekers geven aan met hun klacht te beogen het creëren van een veilige werkomgeving bij de gemeente, waarin ingehuurde, externe opdrachtnemers zonder gezagsverhouding zich niet meer kunnen permitteren dan andere personen. Zij zouden graag zien dat er acties worden ondernomen om herhaling te voorkomen.

Daarnaast willen verzoekers dat hun naam in ere wordt hersteld. Zij zouden graag zien dat de onjuiste beweringen van de kwartiermaker door de gemeente worden gerespectueerd. Nog steeds ventileert de kwartiermaker kwalijke opmerkingen en het management doet niets, het indienen van een klacht heeft niet geholpen. Dit vinden verzoekers jammer omdat de kwartiermaker ook na april 2017 nog werkzaamheden blijft verrichten voor de gemeente.

Verzoekers vinden dat met hen niet wordt gecommuniceerd. Zij voelen zich vanaf 2014 in de positie gedreven dat geen contact met hen wordt opgenomen over processen en andere zaken. Zij mochten ook geen deel meer uitmaken van het werkoverleg. Toen zij in januari 2016 een brief kregen dat hun functie van Adviseur/Redacteur Digitale media was vervallen voelden zij dat als een maatregel die zijn weerga niet kent. Toch hebben verzoekers er altijd naar gestreefd hun werk goed te doen en gemotiveerd te blijven. In dat kader gezien is de e-mail van 11 mei 2016 onbegrijpelijk en kwetsend. De titel van de mail is gesteld in extreme bewoordingen. Verzoekers hebben bezwaar gemaakt tegen het vervallen van hun functie.

Het gespreksverslag van het horen van de kwartiermaker gaat in de beleving van verzoekers veel verder dan de klacht. Verzoekers hielden zich aan de afspraak dat het gesprek alleen over de bewuste e-mail zou gaan. Ook bij de klacht behandeling en afhandeling wordt voortdurend het beeld geschetst dat verzoekers niet in gesprek willen gaan. Het tegendeel is waar. De kwartiermaker hield verzoekers echter overal buiten. Het was verzoekers ook steeds onduidelijk in wat voor positie de kwartiermaker was in de zin van gezagsverhouding.

Gemeente

X: de gemeente staat altijd open voor een gesprek. Er gaan nu ook gesprekken plaatsvinden, maar in ander verband. Het contract met de kwartiermaker loopt per 1 april 2017 af. Het oordeel over de klacht blijft echter zoals het is. Dat is afgerond. Inmiddels is ook beslist op de bezwaarschriften van verzoekers. De brief/ het besluit van januari 2016 waarmee de functie van verzoekers is komen te vervallen is ingetrokken.

Vragen van de ombudscommissie aan X.

1. In de klachtafhandelingsbrief wordt aangegeven dat de passage in kwestie in de mail van 11 mei 2016 feitelijk anders, meer genuanceerd, geformuleerd had kunnen worden. Wat is de reden dat dit niet heeft geleid tot een al dan niet gedeeltelijke erkenning van de klacht?

X: Dit moet worden gelezen in de hele context. De kwartiermaker ondervond veel weerstand en zaken werden volgens hem niet goed meer opgepakt. Wel had door de managers van verzoekers beter kunnen worden uitgezocht of het inderdaad zo was dat zaken bleven liggen en zo ja, wat daarvan de oorzaak was. In ieder geval staat vast dat er geen communicatie meer was tussen de kwartiermaker en verzoekers.

2. Verder staat in de brief dat de keuze van de kwartiermaker om te communiceren via de leidinggevende en niet direct met verzoekers op zich een niet voor de hand liggende keuze was, maar gelet op de verstoorde verhoudingen wel verdedigbaar. Vervolgens wordt aangegeven dat het jammer is dat verzoekers de weg van het indienen van een klacht hebben gekozen. Is dat, gelet op die verstoorte verhoudingen, ook niet verdedigbaar?

X: Een andere keuze had kunnen zijn om een gesprek te vragen met de gemeentesecretaris of met de managers.

3. Een derde punt dat opvalt is dat nergens in de brief iets wordt opgemerkt over het feit dat een leidinggevende een voor hem bedoelde vertrouwelijke e-mail heeft gedeeld met degenen over wie het ging. Werd dat als vanzelfsprekend aangenomen?

X: Bij de klachtbehandeling hebben wij het als feit aangenomen dat de e-mail is doorgestuurd. Zoals ik het nu zie had de e-mail beter niet gedeeld kunnen worden, het waren immers geen normale omstandigheden. Het is in het gesprek van de gemeentesecretaris met verzoekers niet aan de orde geweest.

4. Is het een bewuste keuze geweest om geen poging te doen tot de-escalatie? Waarom is bijvoorbeeld na het afzonderlijk horen van betrokkenen niet nog een gesprek gehouden met alle drie nadat ze beide verslagen hadden kunnen lezen?

X: Het had inderdaad gekund om de verslagen over en weer te sturen voor reactie, maar de feiten waren voldoende om een oordeel te geven over de klacht. De gemeentesecretaris heeft de inhoud van het verslag van het gesprek met verzoekers besproken met de kwartiermaker. Bij de klachtafhandelingsbrief zijn de verslagen van het gesprek met verzoekers en van het gesprek met de kwartiermaker in bijlage meegezonden. Het klopt dat de kwartiermaker meer heeft gezegd dan in het kader van de klacht. Als beklagde heb je er toch behoefte aan om wat meer te zeggen en de context en aanleiding te schetsen voor de bewoordingen van de e-mail.

Tot zover de bevindingen.

Reactie op de bevindingen

Verzoekers en de gemeente zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op de bevindingen. Beiden hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Hun opmerkingen zijn in de bevindingen verwerkt respectievelijk onder de kopjes toedracht en gesprek met de ombudscommissie.

Overwegingen van de ombudscommissie

Allereerst wordt opgemerkt dat de ombudscommissie niet bevoegd is onderzoek te doen naar de arbeidsverhouding tussen verzoekers en de kwartiermaker en alle feiten en omstandigheden die daarmee samenhangen. Verder wordt opgemerkt dat de ombudscommissie geen onderzoek doet naar de bewoordingen en/of inhoud van de e-mail die onderwerp was van de klachtbehandeling bij de gemeente. De kwartiermaker heeft immers zelf al aangegeven dat de passage in de e-mail feitelijk anders, meer genuanceerd, geformuleerd had kunnen worden.

Wat overblijft is de klacht over de klachtbehandeling door de gemeente.

Goede voorbereiding

De klachtbehandeling door de gemeente wordt getoetst aan de behoorlijkheidsnorm van goede voorbereiding. Deze norm houdt in dat de overheid alle informatie verzamelt die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen. Dit betekent dat de overheid actief informatie verwerft en deze informatie toetst door middel van wederhoor.

Wat als eerste opvalt is dat de gemeente - ten behoeve van de beoordeling van de klacht - niet heeft onderzocht waarom het management de e-mail in kwestie, die niet was bestemd voor verzoekers, toch doorzond naar verzoekers. Het management was immers op de hoogte van de verslechterende arbeidsverhouding tussen verzoekers en de kwartiermaker. Voor het management moet dan ook voorstelbaar zijn geweest dat een e-mail met als titel "Werkafspraken worden niet (meer) nageleefd – Situatie webredactie bedreiging voor Zwolle(.nl)" zou kunnen leiden tot escalatie.

Voor betrokkenen, te weten verzoekers én de kwartiermaker, heeft dit doorzenden van de e-mail dan ook gevolgen gehad in de zin dat de toch al preciaire arbeidsrelatie tussen hen verder is geëscaleerd en heeft geleid tot een klacht. Deze klachtsituatie was niet alleen voor verzoekers, maar ook voor de kwartiermaker vervelend.

Begrijpelijk is volgens de gemeente dat de kwartiermaker vanuit zijn verantwoordelijkheid in de bewuste e-mail zijn zorg uitsprak over de ontstane situatie en om duidelijkheid vroeg bij het management. De bewoordingen zijn volgens de gemeente in de context gezien begrijpelijk. Volgens de kwartiermaker hadden ze wel anders kunnen worden geformuleerd. Dat deze bewoordingen op verzoekers zouden overkomen als onheuse bejegening had het management kunnen voorzien. In dit licht bezien had de gemeente de klacht van verzoekers in dié zin gegrond kunnen verklaren dat het management niet zorgvuldig heeft gehandeld door een e-mail met een in de beleving van verzoekers – en een door de kwartiermaker min of meer erkende - onheuse bejegening naar hen door te sturen.

Ten tweede valt op dat in het geval van verzoekers niet is voldaan aan het vereiste van wederhoor. Verzoekers zijn niet in de gelegenheid gesteld, hetzij schriftelijk hetzij mondeling, te reageren op de zienswijze van de kwartiermaker alvorens de gemeente het oordeel over de klacht opstelde.

Volgens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor de waarheidsvinding. Volgens ombudsprudentie is hoor en wederhoor essentieel bij een goede klachtbehandeling. Klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te kunnen reageren. Daaraan doet niet af dat volgens de gemeente de feiten voldoende waren om een oordeel te geven over de klacht. Het gaat erom dat betrokkenen zich over en weer gehoord weten.

Conclusie

Alles overziend moet worden geconcludeerd dat de escalatie van de verstoorde arbeidsrelatie tussen verzoekers en de kwartiermaker, voor zover die resulteerde in een klacht, mede te wijten is aan het management. Er mag immers van worden uitgegaan dat een e-mail bestemd voor het management niet zomaar intern wordt doorgestuurd; in het geval van verzoekers temeer nu bij het management de verstoorde arbeidsrelatie bekend was. De gemeente heeft deze benadering niet bij de klachtbehandeling betrokken. Daaraan doet niet af dat de klacht van verzoekers was gericht tegen de kwartiermaker. De gemeente had in ieder geval de oorzaak van de klacht bij haar oordeel moeten meewegen. Daarmee heeft de gemeente niet voldaan aan de behoorlijkheidsnorm van goede voorbereiding. Dit geldt ook voor het niet toepassen van wederhoor.

De ombudscommissie gaat niet over de interne verhoudingen binnen de gemeente. Daarmee wordt dan ook niet toegekomen aan de intentie van verzoekers bij hun klacht bij de Overijsselse Ombudsman: het creëren van een veilige werkomgeving bij de gemeente. Indien nodig ligt actie daartoe bij de gemeente zelf.

Oordeel

De klacht over de klachtbehandeling door de gemeente is gegrond. De gedraging is wat betreft de behoorlijkheidsnorm van goede voorbereiding niet zorgvuldig.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse Ombudscommissie op 4 mei 2017.



P. Jansen



mw. mr. A.D. van Zeben