

Toelichting bij Klachtenregeling Ongewenst Gedrag

Inleiding

De gemeente Maastricht is erop gericht een veilige werkomgeving te creëren voor haar werknemers. Zij wilt dat werknemers respectvol met elkaar omgaan en in vertrouwen en alle openheid hun werk kunnen doen.

Als werkgever heeft de gemeente Maastricht de plicht haar werknemers te beschermen tegen ongewenst gedrag zoals discriminatie, seksuele intimidatie, agressie, geweld en pesten. Dit is neergelegd in de Arbeidsomstandighedenwet die bepaald dat de werkgever zorgt voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers en een beleid voert gericht op het voorkomen van ongewenst gedrag. Om deze reden is de (interne) *Klachtenregeling Ongewenst Gedrag* vastgesteld. De regeling is van toepassing op werknemers van de gemeente Maastricht die tijdens het werk worden geconfronteerd met ongewenst gedrag zoals seksuele intimidatie, discriminatie, agressie of pesten.

Deze regeling en de procedure van de landelijke klachtencommissie ongewenst gedrag zijn grotendeels gebaseerd op hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over klachtenbehandeling door een bestuursorgaan. Het gaat in de Awb in de eerste plaats om klachten van burgers, maar het kan ook gaan om klachten van medewerkers tegen het bestuursorgaan als werkgever, zoals een klacht over ongewenst gedrag.

Artikelsgewijze toelichting¹

Artikel 1 onder a. Werknemer

Voor de definitie van werknemer is aangesloten bij de definitie als opgenomen in artikel 1 lid 1 onder h van de Wet huis voor Klokkenluiders. De reden hiervoor is dat de werkgever (gemeente Maastricht) niet wilt dat de groep van personen die op grond van deze regeling een klacht kan indienen te beperkt is. Het begrip werknemer dient daarom ruim te worden uitgelegd en omvat alle natuurlijke personen die arbeid verrichten of hebben verricht voor de gemeente Maastricht (de werkgever). Hieronder vallen in ieder geval:

- personen in dienst van de gemeente Maastricht (ook met nul-urencontracten);
- personen die op basis van een uitzend- of detacheringsovereenkomst of overeenkomst van opdracht werkzaam zijn bij de gemeente Maastricht;
- personen die de gemeente Maastricht heeft uitgeleend of gedetacheerd bij andere organisaties;
- personen die anders dan op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn voor of binnen de gemeente Maastricht, zoals bijvoorbeeld zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers), stagiaires en vrijwilligers.

¹ Daar waar in deze toelichting de hij-vorm wordt gebruikt, dient mede de zij-vorm te worden gelezen.

Artikel 1 onder e. Ongewenst gedrag

Het begrip dient ruim te worden geïnterpreteerd. Alle vormen van verbale, fysieke en psychische agressie worden tot ongewenst gedrag gerekend, waaronder ook sociale uitsluiting, negeren en pesten.

Psychosociale arbeidsbelasting

Onder psychosociale arbeidsbelasting wordt verstaan directe of indirecte factoren in de arbeidssituatie die stress veroorzaken, met inbegrip van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk.

Seksuele intimidatie

Onder seksuele intimidatie valt enige vorm van verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele ondertoon dat als doel of gevolg heeft dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast. In het bijzonder wanneer een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gecreëerd. Seksuele intimidatie kan zich voordoen in een aantal verschijningsvormen. Het kan gaan om dubbelzinnige opmerkingen, onnodig aanraken, gluren, pornografische afbeeldingen op het werk, maar ook om aanranding en verkrachting. De definitie van seksuele intimidatie geeft tevens aan dat hieronder moeten worden verstaan de gevallen waarin sprake kan zijn van seksuele chantage, zodanig dat de kans op promotie en beslissingen over het werk afhangt van verrichte seksuele diensten. Door dit gedrag kan een vijandige of seksueel intimiderende en kwetsende omgeving ontstaan die een aanslag is op de waardigheid van de betrokken werknemer.

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 met betrekking tot 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:

- Sociaal isoleren;
- Werken onaangenaam of onmogelijk maken;
- Bespotten;
- Roddelen/geruchten verspreiden;
- Dreigementen.

Deze opsomming is niet-limitatief.

Veelal is het doel van de dader om opzettelijk een ander te kwetsen, te vernederen en de waardigheid van die persoon aan te tasten.

Agressie en geweld

Onder agressie en geweld wordt verstaan voorvallen waarbij een werknemer psychisch of fysiek wordt lastiggevallen, 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 en/of overvallen worden). Het kan ook gaan om psychisch geweld: bedreigen, intimideren, onder druk zetten, thuissituatie bedreigen en het beschadigen van eigendommen.

Discriminatie

Naast seksuele intimidatie, pesten, agressie en geweld wordt uitdrukkelijk ook discriminatie tot ongewenst gedrag in de zin van deze regeling gerekend. Voor uitleg van het begrip discriminatie wordt verwezen naar de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Wettelijk is het begrip discriminatie niet gedefinieerd. De Awgb noemt de gronden waarop het maken van onderscheid verboden is.

Artikel 1 onder g. Klacht

Een klacht is schriftelijk en mag niet anoniem worden ingediend. Bij de omschrijving van het begrip klacht is aangesloten bij de ontvankelijkheidseisen die de Awb in hoofdstuk 9 stelt.

Artikel 1 onder h. Aangeklaagde

Net als de klager dient ook de aangeklaagde werkzaam te zijn of te zijn geweest in de organisatie van de aangesloten organisatie. Voor de aangeklaagde geldt dezelfde omschrijving als voor de klager. Ook een klacht over een ex-medewerker kan relevant zijn voor de werkgever. Opgemerkt wordt dat de behandeling van een klacht tegen een voormalig werknemer zijn beperkingen kent omdat aan een voormalig werknemer niet dezelfde verplichtingen kunnen worden opgelegd als een in dienst zijnde werknemer of omdat een ex-werknemer niet meer te traceren is.

Artikel 1 onder k. Vertrouwenspersoon

De taken van de vertrouwenspersoon op grond van deze regeling zijn:

1. het zorgdragen voor de eerste opvang van werknemers met betrekking tot ongewenst gedrag;
2. het verstrekken van informatie aan werknemers en het adviserend en ondersteunend optreden bij het zoeken naar mogelijke oplossingen;
3. het met de werknemer bespreken van de mogelijkheid tot het indienen van een klacht of het doen van een melding indien er mogelijk sprake is van een integriteitsschending, onregelmatigheid of een misstand;
4. het ondersteunen van de klager, op diens verzoek, bij het indienen van een klacht;
5. het optreden als begeleider van de Klager, op diens verzoek, tijdens het behandelen van de klacht.

Artikel 1a. Klachten van en over politieke ambtsdragers onderling

De Commissie is niet bevoegd in het geval een politieke ambtsdrager een klacht heeft over een andere politieke ambtsdrager. Indien een werknemer een klacht heeft over een politieke ambtsdrager, is de Commissie wel bevoegd.

Artikel 2. De uitvoering van de regeling

De uitvoering van deze regeling is gemandateerd aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur als hoogste werknemer van de werkgever. Hij moet zo snel mogelijk op de hoogte worden gesteld van een melding van een vermoeden van een misstand. De gemeentesecretaris/algemeen directeur draagt de verantwoordelijkheid voor het al dan niet instellen van een intern onderzoek naar een gedane melding en voor het oordeel over de melding naar aanleiding van het ingestelde onderzoek.

Indien de melding betrekking heeft op een wethouder dan wel de gemeentesecretaris/algemeen directeur zelf zullen de bovengenoemde verantwoordelijkheden worden uitgevoerd door de functionarissen genoemd in deze bepaling.

Als een werknemer van mening is dat de burgemeester betrokken is bij het ongewenst gedrag kan hij ook een klacht indienen. Voor dergelijke klachten geldt als uitgangspunt dat deze worden behandeld door de gouverneur (commissaris van de Koning) van de provincie Limburg.

Artikel 3. Taak- en samenstelling commissie

De Commissie fungeert als adviesorgaan van de werkgever bij klachten over ongewenst gedrag.

Voor de samenstelling van de Commissie wordt gebruik gemaakt van een pool van deskundigen met ervaring in het behandelen van klachten over ongewenst gedrag en discriminatie, en met kennis van de decentrale overheid. Afhankelijk van de aard van de ontvangen klacht wordt bij het samenstellen van de Commissie gekeken naar specifieke deskundigheid en diversiteit (onder meer psychosociale, medische en juridische deskundigheid, man-vrouw verhouding). Er wordt op toegezien dat de betrokken commissieleden geen binding hebben met de gemeente Maastricht.

Artikel 4. Secretaris en administratie

De Commissie wordt bij de behandeling van een klacht inhoudelijk ondersteund door een extern secretaris.

Het algemeen secretariaat wordt gevoerd door het secretariaat van het College voor Arbeidszaken van de VNG. Aangesloten organisaties en individuele werknemers die overwegen een klacht in te dienen, kunnen voor nadere informatie rechtstreeks contact opnemen met het secretariaat van de Commissie.

Artikel 5. Advies en ondersteuning bij ongewenst gedrag

De werknemer kan zich tot zijn leidinggevende of het team P&O wenden om het ongewenst gedrag bekend en bespreekbaar te maken of voor hulp indien het hem niet lukt het ongewenste gedrag zelf te beëindigen. Een gesprek met de leidinggevende behoort altijd tot de mogelijkheden en kan zelfs heel effectief zijn wanneer een directe collega de veroorzaker is van het ongewenste gedrag. Een goed gesprek tussen de leidinggevende en de collega kan in veel gevallen het ongewenste gedrag doen stoppen. Dit is uiteraard anders indien de leidinggevende zelf degene is die zich schuldig maakt aan ongewenst gedrag. In dat geval ligt het meer voor de hand om de vertrouwenspersoon te raadplegen.

Wanneer een werknemer het moeilijk vindt om zijn verhaal te bespreken met zijn leidinggevende, of enkel de behoefte heeft om zijn verhaal kwijt te kunnen en/of advies te krijgen over wat eventueel te doen, kan hij zich tot de vertrouwenspersoon wenden.

In deze, overigens niet verplichte, informele fase is er nog geen sprake van een klacht in de zin van artikel 1 onder g van de regeling. Dat is pas het geval wanneer een klacht wordt ingediend bij de Commissie of het Meldpunt Integriteit & klachten.

Deze fase is er opgericht om de werknemer te ondersteunen bij het beëindigen van het ongewenst gedrag en om te kijken of er een oplossing tussen partijen mogelijk is. Verder heeft een werknemer altijd, dus zeker ook in deze situatie, de mogelijkheid om te sparren met een vertrouwenspersoon. Bovendien zou een advies van de vertrouwenspersoon hem kunnen helpen om het ongewenst gedrag te laten stoppen.

Artikel 7. Indienen van de klacht

Overeenkomstig de landelijke VNG *Klachtenregeling ongewenst gedrag voor de decentrale overheid* heeft de werknemer de mogelijkheid om zich rechtstreeks te wenden tot de landelijke klachtencommissie voor ongewenst gedrag.

Indienen klacht bij de werkgever

Indien de werknemer de klacht wilt indienen via de werkgever, kan hij terecht bij het Meldpunt Integriteit & Klachten. Uiteraard kan een werknemer het meldpunt ook altijd raadplegen over de mogelijkheid om een klacht in te dienen.

Het is niet de bedoeling dat werknemers zich de vraag dienen te stellen of de kwestie die zij aan de orde wil stellen, gekwalificeerd dient te worden als ongewenst gedrag, integriteitsschending, onregelmatigheid, of een misstand. Het is juist heel belangrijk dat de werknemer op een eenvoudige en laagdrempelige wijze terecht kan bij het Meldpunt Integriteit & Klachten. Het is aan dit intern meldpunt of eventueel de vertrouwenspersoon, om de werknemer te informeren over de beste procedure.

Termijn voor indiening van de klacht

Wordt een klacht rechtstreeks bij de Commissie ingediend, dan geldt voor de termijnen de ontvangstdatum van de klacht door de Commissie. Wordt de klacht eerst ingediend bij de werkgever en daarna doorgestuurd naar de Commissie, dan geldt als ontvangstdatum de datum waarop de werkgever de klacht heeft ontvangen.

Artikel 8. In behandeling nemen van de klacht

Het is de taak van de Commissie om de werkgever te adviseren in de beoordeling en afdoening van een klacht. Daartoe behoort ook de ontvankelijkheidstoetsing. Hierbij zijn drie situaties te onderscheiden:

1. De klacht valt binnen de regeling en wordt in behandeling genomen. In het kader van de behandeling stelt de Commissie de werkgever op de hoogte van het bestaan van de klacht, voor zover het hiervan nog niet op de hoogte was gesteld in het kader van het onderzoek naar de ontvankelijkheid (artikel 7 lid 1 en artikel 8 lid 2). De aangeklaagde wordt ten behoeve van de behandeling tijdig op de hoogte gesteld (artikel 10 lid 6).
2. De klacht valt niet binnen de regeling of wordt niet binnen een redelijke termijn voorgelegd of valt onder de uitzonderingen van artikel 9:8 Awb. De Commissie adviseert (dan wel: kan adviseren) de werkgever de klacht niet-ontvankelijk te verklaren (artikel 8 lid 4 a en b). De aangeklaagde wordt in beginsel niet op de hoogte gesteld.
3. De Commissie kan de klager de mogelijkheid geven om aan niet-ontvankelijkheid op basis van artikel 8 lid 4 te ontkomen door de gegevens van de klacht aan te vullen. De termijn van behandeling begint te lopen op het moment dat de gegevens van de klacht voldoende zijn aangevuld (zie Artikel 4:15 Awb).

Redelijke termijn (artikel 8 lid 3 onder a van de regeling)

Een klacht is niet-ontvankelijk indien deze niet is ingediend binnen een redelijke termijn nadat het ongewenst gedrag heeft plaatsgevonden. Als richtlijn kan worden aangehouden een termijn van twee jaar nadat het ongewenst gedrag zich heeft voorgedaan (in afwijking van de termijn van een jaar uit artikel 9:8 Awb). De ervaring leert dat klachten over ongewenst gedrag vaak pas na enige tijd worden ingediend, nadat de klager op andere wijze naar oplossingen heeft gezocht. De Commissie kan een langere indieningstermijn dan twee jaar redelijk achten indien de aard van de klacht daartoe aanleiding geeft. Wel dient er rekening mee gehouden te worden dat een onderzoek naar de feiten moeilijker wordt naarmate het langer geleden is dat het ongewenst gedrag heeft plaatsgevonden.

Andere gronden voor niet-ontvankelijkheid (artikel 8 lid 4b en artikel 9:8 Awb)

In artikel 9:8 Awb worden uitzonderingen op de plicht tot klachtbehandeling genoemd. Deze uitzonderingen zijn in deze regeling overgenomen.

Bij samenloop met een strafrechtelijke procedure zal beoordeeld moeten worden of de

samenloop met de strafrechtelijke procedure onwenselijk is. Bepaald is dat de Commissie kan adviseren om een dergelijke klacht niet-ontvankelijk te verklaren. Het ligt voor de hand dat in dergelijke gevallen overleg gepleegd wordt tussen de Commissie en de werkgever. Voorts geldt dat het een derde (in dit geval: de Commissie) op grond van de AVG in beginsel niet is toegestaan om strafrechtelijke gegevens te verwerken.

Artikel 10. Horen

De werkgever kan een contactpersoon aanwijzen om de Commissie van informatie te voorzien. Hierbij kan worden gedacht aan informatie over de organisatie, de cultuur en de procedures bij Ongewenst gedrag. Als contactpersoon kan bijvoorbeeld fungeren een lid van het Meldpunt Integriteit en Klachten of een werknemer van het team P&O.

Hoor en wederhoor

De Commissie past hoor en wederhoor toe. De Commissie dient er met het oog hierop voor te zorgen dat de aangeklaagde tijdig op de hoogte is van de klacht en eventuele andere voor hem relevante stukken.

Er zullen doorgaans één of meer zittingen gehouden worden waarop werknemers die bij de klacht zijn betrokken gehoord worden. Omdat zij in beginsel buiten elkaars aanwezigheid worden gehoord, kan het nodig zijn dat iemand twee keer wordt gehoord om te reageren op nieuwe informatie en op zienswijzen van andere betrokken werknemers, of op gespreksverslagen. Aan de Commissie wordt overgelaten op welke wijze het wederhoor wordt gerealiseerd.

Verplichting tot medewerking

Voor het onderzoek van de Commissie stelt de werkgever zijn werknemers in de gelegenheid te worden gehoord (artikel 9 lid 3) van de regeling). Op grond van het goed werknemerschap zijn werknemers in dienst van de werkgever (in beginsel) verplicht om medewerking te verlenen aan een onderzoek naar een klacht. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan het niet verlenen van medewerking door een werknemer als plichtsverzuim worden beschouwd. Voor de aangeklaagde geldt dat deze niet verplicht kan worden om informatie te verstrekken die zijn positie kan schaden.

Artikel 11. Omgang met persoonsgegevens

De Commissie werkt met (persoons)gegevens, waaronder mogelijk ook bijzondere persoonsgegevens in de zin van de AVG. Persoonsgegevens mogen door de Commissie slechts worden verzameld en verwerkt met het doel een advies uit te brengen over de klacht. Grondslag hiervoor is de verplichting van de werkgever, zoals die volgt uit de Awb, om klachten op zorgvuldige wijze af te handelen.

De Commissie verwerkt de gegevens op een veilige manier. In de praktijk betekent dit dat de

secretaris van de Commissie de gegevens op zodanige wijze opslaat en communiceert dat er geen risico bestaat op onbevoegde kennisname van de gegevens. Ieder die betrokken is bij de behandeling van een klacht is verplicht tot geheimhouding.

Artikel 12. Advies over de klacht

De Commissie is geen bestuursorgaan en derhalve niet gebonden aan de termijnen uit de Awb. De Commissie hanteert een standaard termijn van twaalf weken, maar kan daarvan afwijken als de complexiteit van de zaak dat vergt.

Artikel 13. Afdoening van de klacht

Termijnen

Voor de werkgever gelden de termijnen van de Awb. Op grond hiervan dient de Commissie binnen acht weken na ontvangst van de klacht aan de werkgever te laten weten binnen welke termijn het advies naar verwachting wordt uitgebracht. De Commissie kan in dit kader de werkgever verzoeken om, conform de Awb, de termijn te verlengen. Naar aanleiding hiervan dient de werkgever binnen de termijn van acht weken, op basis van het bovengenoemde bericht van de Commissie, een besluit te nemen over een nieuwe redelijke termijn voor de afhandeling van de klacht.

Bezwaar en beroep

De conclusie/ het standpunt van de werkgever die/dat is opgenomen in de afdoeningsbrief in het kader van de klachtenprocedure, is niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Als de conclusies van de klachtenprocedure aanleiding geven tot het nemen van, bijvoorbeeld een rechtspositionele maatregel jegens de aangeklaagde, staat daar voor deze de normale rechtsgang tegen open.

Een klager kan zich, bijvoorbeeld omdat hij niet tevreden is over de afhandeling van zijn klacht door de werkgever, in tweede instantie (dus geen bezwaar of beroep) wenden tot een externe klachteninstantie met een klacht over de werkgever/het bestuursorgaan. Deze externe instantie zal in de meeste gevallen de Nationale Ombudsman betreffen, maar dit kan bijvoorbeeld ook het College voor de Rechten van de Mens zijn, bij klachten over discriminatie.

De werkgever dient de klager in de afdoeningsbrief te wijzen op de mogelijkheid van een externe klachtenprocedure zoals de Nationale Ombudsman.

Artikel 16 lid 5. De aangeklaagde

Indien onomstotelijk vaststaat dat een werknemer ten onrechte is aangeklaagd wegens ongewenst gedrag kunnen de kosten van de eventueel naar aanleiding van deze klacht gemaakte juridische bijstand naar redelijkheid en billijkheid worden vergoed. In iedere situatie zal zorgvuldig worden afgewogen wat in dat geval redelijk en billijk is. Indien een klacht bijvoorbeeld deels gegrond is verklaard en de betreffende werknemer dus deels

schuldig is bevonden, ligt het voor de hand dat ook de gemaakte juridische kosten maar deels worden vergoed. Verder zal bij een vergoeding van de gemaakte juridische kosten ook rekening worden gehouden met het feit of de gemaakte kosten deels of geheel worden vergoed door de rechtsbijstandsverzekering van de werknemer.

Meer informatie

Meer informatie over klachtbehandeling bij ongewenst gedrag is te vinden op de website van de VNG via onderstaande link:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/integriteit%20/landelijke-klachtencommissie-ongewenst-gedrag-voor-de-decentrale-overheid>