

AFWEGINGSKADER ARBEIDSRECHTELIJKE MAATREGELEN

De gemeente Rotterdam streeft ernaar uniform en transparant op te treden tegen integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen door werknemers. Dit Afwegingskader¹ helpt daarbij. Het beschrijft vier stappen om te komen tot een maatregel die past bij de aard en de ernst van de gedraging van de werknemer. Dit kader geeft geen pasklaar antwoord op de vraag 'Welke maatregel volgt na welke integriteitsschending? De keuze voor een maatregel blijft altijd maatwerk.

Om dit Afwegingskader optimaal te kunnen gebruiken, is het van belang dat de Expertgroep Arbeid & Recht bij de toepassing ervan wordt betrokken. Daarmee bewaakt de gemeente dat maatregelen passend en uniform zijn en ook zo worden ervaren door werknemers.

Hierna volgen de vier stappen en een toelichting daarop.

STAP 1 – WAT ZIJN DE RELEVANTE FEITEN EN OMSTANDIGHEDEN?

Stel de relevante feiten en omstandigheden van de casus vast en bepaal of er nog aanvullend onderzoek nodig is. Verzamel in ieder geval de volgende informatie:

- Een beschrijving van het gedrag (het handelen of nalaten) van werknemer. Wat, wanneer en hoe heeft werknemer een bepaalde gedraging verricht of nagelaten? Beschrijf de relevante gebeurtenissen en de situatie waarin de gedraging plaatsvond;
- De relevante stukken waarmee kan worden aangetoond dat de gedraging (of het nalaten ervan) heeft plaatsgevonden. Mogelijk is er een onderzoeksrapport beschikbaar van de Centrale Onderzoekseenheid of een extern onderzoeksbureau;
- Omschrijving van de relevante werkgerelateerde omstandigheden (functioneren, aard en duur van het dienstverband, voorbeeldfunctie, schaal, VOG etc.);
- Omschrijving van de persoonlijke omstandigheden van de betrokken werknemer (denk aan leeftijd, opleidingsniveau, thuissituatie etc.).

STAP 2 – WAT IS DE CONCRETE INTEGRITEITSSCHENDING OF ONGEWENSTE OMGANGSVORM?

Bepaal aan de hand van de toepasselijke wet- en regelgeving en andere voorschriften (denk aan de Ambtenarenwet 2017, de Gedragscode, de cao, het Personeelshandboek010 en de arbeidsovereenkomst) om welke concrete integriteitsschending of ongewenste omgangsvorm het gaat. Wat wordt de werknemer precies verweten?

 In **Bijlage 1** bij het Afwegingskader is een overzicht van mogelijke integriteitsschendingen

¹ Tot stand gekomen naar aanleiding van het rapport "Ambtelijke integriteit, onderzoek naar detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen en leren" van de Rekenkamer Rotterdam d.d. 23 november 2023.

en ongewenste omgangsvormen opgenomen. Dit overzicht is niet limitatief, maar somt verschillende integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen op waaraan een werknemer zich schuldig kan maken.

STAP 3 – IN HOEVERRE HEEFT DE WERKNEMER VERWIJTBAAR GEHANDELD?

Bepaal in hoeverre de werknemer verwijtbaar heeft gehandeld. Bij het beantwoorden van die vraag kunnen allerlei omstandigheden een rol spelen. Zo zijn er omstandigheden die bepaald gedrag extra verwijtbaar maken. Denk aan de werknemer die al eerder voor vergelijkbaar verwijtbaar gedrag gewaarschuwd is. Maar er zijn ook omstandigheden die een bepaalde gedraging minder (of zelfs helemaal niet) verwijtbaar maken. Denk aan de werknemer die (direct) openheid van zaken geeft en spijt betuigt.

Hierna volgt een opsomming van omstandigheden die kunnen **bijdragen** of **afdoen** aan de mate van verwijtbaarheid.

A.	Toerekenbaarheid <i>Was werknemer in staat de gevolgen van de gedragingen te overzien en daarnaar te handelen? Zijn er aanwijzingen dat de gedragingen van werknemer een gevolg zijn van psychische problematiek, van verslaving of een beperkt verstandelijk vermogen? Motiveer ook of er aanleiding bestaat dat verder te onderzoeken (evt. met tussenkomst van bedrijfsarts). Betrek de uitkomsten van dit onderzoek bij de beoordeling van de toerekenbaarheid.</i>
B.	Kenbaarheid <i>Was het voor werknemer kenbaar dat zijn gedrag verwijtbaar is? Kijk hierbij naar de volgende omstandigheden:</i> <i>Is er sprake van evident ontoelaatbaar gedrag (zoals diefstal of fraude)?</i> <i>Is werknemer voor hetzelfde gedrag al eerder gewaarschuwd of daarop aangesproken (wel of niet een first offender)?</i> <i>Is er sprake van (voor werknemer kenbaar) beleid waaruit blijkt dat het gedrag niet is toegestaan? Denk aan de Gedragscode.</i> <i>Is er in de richting van werknemer sprake geweest van voldoende toezicht, voorlichting en instructie?</i> <i>Heeft de gemeente (kenbaar) opgetreden/gesanctioneerd in vergelijkbare situaties?</i> <i>Past het gedrag binnen de cultuur van het team of de afdeling?</i> <i>Heeft werknemer een lang dienstverband (en had hij daarom beter moeten weten)?</i>
C.	Duur van de gedraging <i>Heeft het gedrag over een langere periode en/of structureel plaatsgevonden? Of heeft werknemer het gedrag snel en uit eigen beweging beëindigd?</i>
D.	Rechtvaardigingsgrond <i>Is er achteraf gezien sprake van een dusdanig bijzondere omstandigheid dat werknemer diens gedraging of handelwijze niet of in mindere mate kan worden verweten? Handelde werknemer bijvoorbeeld -dus niet limitatief- onder extreme omstandigheden, werd getracht (grotere) schade of gevaar te voorkomen of werd</i>

	<i>gehandeld in lijn met een bevoegd gegeven instructie van de leidinggevende of uit zelfverdediging?</i>
E.	Opzet of bewuste roekeloosheid <i>Heeft werknemer met opzet of bewust roekeloos gehandeld?</i>
F.	Intentie <i>Was het motief van werknemer gericht op eigen voordeel of eigen belang? Of heeft werknemer met de beste bedoelingen en zonder enig eigen belang gehandeld?</i>
G.	Opstelling/houding. <i>Is werknemer (direct) open en eerlijk geweest over zijn gedrag? Werkt werknemer mee aan een eventueel onderzoek, en geeft werknemer openheid van zaken?</i>
H.	Zelfreflectie. <i>Toont werknemer inzicht in de verwijtbaarheid van het gedrag? Betuigt werknemer spijt? Wordt hulp gezocht/aanvaard of meegewerkt aan verbetering?</i>
I.	Aard functie. <i>Heeft werknemer een leidinggevende positie of een andere voorbeeldfunctie?</i>
J.	Schade. <i>Heeft de gemeente schade geleden door het gedrag van werknemer?</i>
K.	Persoonlijke omstandigheden en persoonskenmerken. <i>Voorbeelden: Had werknemer ten tijde van het gedrag te maken met een privésituatie die veel stress opleverde? Handelde een bevlogen werknemer impulsief, zonder eerst naar de geldende voorschriften te kijken?</i>

Bijlage 2 bevat een schema dat gebruikt kan worden om de hierboven genoemde omstandigheden onder elkaar te zetten en te motiveren of en in welke mate ze kunnen bijdragen of afdoen aan de mate van verwijtbaarheid.

STAP 4 – WELKE MAATREGEL IS PASSEND EN EVENREDIG?

Als de mate van verwijtbaarheid vaststaat, kan de maatregel worden bepaald. Bestudeer daarvoor ook de relevante rechtspraak en hoe de gemeente eerder in vergelijkbare zaken heeft beslist. Het is belangrijk dat de maatregel in een redelijke verhouding staat tot de aard en de ernst van de verwijtbare gedraging.

De gemeente kent verschillende arbeidsrechtelijke maatregelen. Het is afhankelijk van de toepasselijke cao uit welke set maatregelen gekozen kan worden. Bepaal dus eerst of de cao Gemeenten (1), de cao Sociale Werkvoorziening (2) of de cao Aan de slag (3) van toepassing is.

1. Cao Gemeenten en het Burgerlijk Wetboek

Op grond van de cao Gemeenten en het Burgerlijk Wetboek kunnen de volgende maatregelen worden opgelegd:

- Informele waarschuwing in een gesprek (vast te leggen in gespreksverslag en opnemen in personeelsdossier);
- Officiële schriftelijke waarschuwing (opnemen in personeelsdossier);
- Officiële schriftelijke laatste waarschuwing (opnemen in personeelsdossier);

- Ontslag via een ontbindingsprocedure bij de rechter;
- Ontslag op staande voet.

In sommige gevallen bestaat de wens om werknemer als reactie op de verweten gedraging over te plaatsen. Omdat in het civiele arbeidsrecht aan 'het opleggen' van een overplaatsing diverse juridische eisen worden gesteld, dient dit goed met de betrokken jurist(e) van de Expertgroep afgestemd te worden om te bezien of het mogelijk is.

2. Cao Sociale Werkvoorziening

Op de arbeidsovereenkomsten tussen de gemeente en werknemers die onder het bereik van de Wet Sociale Werkvoorziening vallen is de cao Sociale Werkvoorziening van toepassing. Op grond van het Burgerlijk Wetboek en hoofdstuk 10 van deze cao kunnen de volgende maatregelen worden opgelegd:

- schriftelijke berisping;
- vermindering van verlof voor ten hoogste 2/5 deel van de voor de werknemer geldende formele arbeidsduur per week;
- geldboete tot ten hoogste 1% van het bedrag van het jaarloon;
- het onthouden van de jaarlijkse verhoging van het voor de werknemer vastgestelde loon, tot het naast hogere bedrag in de betreffende loonschaal;
- vermindering van loon met ten hoogste het bedrag van de laatste 2 periodieke verhogingen, een en ander voor de tijd van niet langer dan 2 jaren;
- plaatsing in een andere functie voor bepaalde of onbepaalde tijd en met of zonder vermindering van loon;
- schorsing voor een bepaalde tijd zonder of met gedeeltelijk genot van loon, voor ten hoogste 2/5 deel van de voor de werknemer geldende gemiddelde werktijd per week;
- al dan niet onverwijlde opzegging van de arbeidsverhouding.

Deze maatregelen kunnen ook voorwaardelijk worden opgelegd (artikel 10.1 lid 2 van de cao). Leg de maatregel schriftelijk vast en neem deze op in het personeelsdossier.

3. Cao Aan de slag

De cao Aan de Slag is van toepassing op arbeidsovereenkomsten tussen de gemeente en werknemers met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen en die met behulp van loonkostensubsidie in dienst zijn bij de gemeente. Op grond van het Burgerlijk Wetboek en hoofdstuk 10 van deze cao kunnen de volgende maatregelen worden opgelegd:

- schriftelijke berisping;
- vermindering van verlof voor ten hoogste 2/5 deel van de voor de werknemer geldende formele arbeidsduur per week;
- geldboete tot ten hoogste 1% van het bedrag van het jaarloon;
- schorsing voor een bepaalde tijd zonder of met gedeeltelijk genot van loon, voor ten hoogste 2/5 deel van de voor de werknemer geldende formele arbeidsduur per week;
- plaatsing in een andere functie voor bepaalde of onbepaalde tijd en met of zonder vermindering van loon;
- al dan niet onverwijlde opzegging van de arbeidsverhouding;

Deze maatregelen kunnen ook voorwaardelijk worden opgelegd (artikel 10.1 lid 2 van de cao). Leg de maatregel schriftelijk vast en neem deze op in het personeelsdossier.

Bijlage 1 bij dit afwegingskader bevat een overzicht van verschillende integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen. Deze verwijtbare gedragingen zijn onderverdeeld in drie categorieën, namelijk licht verwijtbaar handelen, verwijtbaar handelen en ernstig verwijtbaar handelen. Aan die drie categorieën zijn ook maatregelen gekoppeld. Dit zijn maatregelen die de gemeente *in beginsel* vindt passen bij de verwijtbare gedraging in de betreffende categorie. Een voorbeeld is dat fraude kwalificeert als ernstig verwijtbaar handelen en in beginsel zal leiden tot een ontslag (op staande voet).

Evenredigheid van de maatregel

Als een maatregel is gekozen, moet in deze laatste stap ook worden beoordeeld of de maatregel in verhouding staat tot de aard en de ernst van de gedraging van werknemer. Dit is de evenredigheidstoets. Bij de beoordeling van de evenredigheid spelen de persoonlijke omstandigheden van werknemer een belangrijke rol. Denk hierbij aan leeftijd, duur van het dienstverband, opleidingsniveau, wijze van functioneren, kansen op de arbeidsmarkt en relevante privéomstandigheden. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een werknemer zo'n schrijnende thuissituatie heeft, dat de gemeente ervoor kiest om geen of een lichtere straf op te leggen. Bij de beoordeling van de evenredigheid speelt ook een rol of de gemeente steken heeft laten vallen bij het vaststellen van de verwijtbare gedraging. Denk aan schending van hoor en wederhoor of een onderzoek dat onevenredig lang heeft geduurd. Die fouten kunnen ertoe leiden dat een lagere straf gerechtvaardigd is.

BIJLAGE 1 bij het Afwegingskader arbeidsrechtelijke maatregelen

In het onderstaande schema staat een niet-limitatieve opsomming van verwijtbare gedragingen. De gedragingen zijn onderverdeeld in drie categorieën: ernstig, gemiddeld en licht verwijtbaar handelen. De plaatsing in één van de categorieën geeft weer welke maatregel de gemeente *in beginsel* vindt passen bij de verwijtbare gedragingen in die categorie. De omstandigheden genoemd in stap 3 van het Afwegingskader kunnen echter ook leiden tot een maatregel uit een lichtere of zwaardere categorie.

De uiteindelijke keuze voor een bepaalde maatregel is en blijft dus altijd maatwerk. Vaar daarom niet blind op de hier genoemde maatregelen, maar volg de stappen 1 t/m 4 van het Afwegingskader.

Categorieën verwijtbaar gedrag ¹	
Ernstig verwijtbaar handelen en/of nalaten <u>Uitgangspunt maatregel:</u> • Bij cao Gemeenten: ontslag (op staande voet) • Bij cao Sociale Werkvoorziening en cao Aan de slag: ontslag (op staande voet) en/of de maatregel genoemd in artikel 10.1 sub h resp. sub f (eventueel in combinatie met artikel 10.1 lid 2).	
1.	Diefstal of verduistering van geld of goederen
2.	Fraude, valsheid in geschrifte, bedrog, corruptie, zelfverrijking, familieleden of kennissen onbevoegd bevoordelen
3.	Agressie en geweld, (seksuele) intimidatie, bedreiging, chantage, stalking, (psychische) mishandeling, discriminatie, pesten
4.	Structureel niet-nakomen re-integratieverplichtingen (ondanks waarschuwing en loonstop)
5.	Nevenwerkzaamheden tijdens ziekte in strijd met de Leidraad verzuim (bijlage 6 PB010)

¹ Voor alle drie de categorieën geldt, dat de opsomming geen onderlinge rangorde kent qua ernst van de gedraging

Verwijtbaar handelen en/of nalaten

Uitgangspunt maatregel:

- Bij cao Gemeenten: ontslag of, officiële schriftelijke laatste waarschuwing
- Bij cao Sociale Werkvoorziening: de maatregelen genoemd in artikel 10.1 sub a tot en met g (eventueel voorwaardelijk op grond van artikel 10.1 lid 2)
- Bij cao Aan de slag: de maatregelen genoemd in artikel 10.1 sub a tot en met e (eventueel voorwaardelijk op grond van artikel 10.1 lid 2)

6.	In eigen belang of in het belang van derden onbevoegd (dus niet in de uitoefening van de functie) raadplegen/bekijken, verzenden, wijzigen of gebruik maken van privacygevoelige informatie
7.	Geen openheid van zaken geven, liegen, zaken of problemen verzwijgen, verbergen of verhullen, informatie achterhouden of de toegang daartoe blokkeren of bemoeilijken
8.	Overtreden nevenwerkzaamhedenregeling
9.	Herhaald werkverzuim
10.	Alcohol- en drugsgebruik in strijd met het Protocol alcohol-, drugs- en medicijngebruik (bijlage 24 PB010). Let op: zonder verslavingsproblematiek
11.	Misbruik, vernieling of beschadiging gemeentelijke eigendommen.
12.	Schenden of niet opvolgen van een of meerdere specifieke instructies waardoor een gevaarzettende situatie ontstaat
13.	Gevaarlijk, roekeloos, onzorgvuldig of agressief rijgedrag, de verkeersveiligheid in gevaar brengen, plegen van een verkeersdelict
14.	Herhaaldelijk of veelvuldig te laat komen
15.	Misdragingen buiten werktijd als deze invloed hebben op de functie / werkzaamheden die werknemer voor de gemeente verricht of die de verhoudingen op de werkvloer of de goede naam van de gemeente aantasten

16.	Schenden geheimhoudingsbeding, ambtsgeheim of andere plicht tot vertrouwelijkheid
-----	---

Licht verwijtbaar handelen en of nalaten

Uitgangspunt maatregel:

- Bij cao Gemeenten: informele of officiële schriftelijke (laatste) waarschuwing;
- Bij cao Sociale Werkvoorziening en cao Aan de slag: schriftelijke berisping (eventueel voorwaardelijk op grond van artikel 10.1 lid 2)

17.	Werkweigering
18.	Verstoren van de samenwerking met of tussen anderen. Veroorzaken van onrust of problemen op de werkvloer. Opstandig gedrag, niet-loyaal of (gezags)ondermijnend gedrag.
19.	Weigeren in gesprek te gaan, uit een gesprek weglopen, contact weigeren of afhouden, niet reageren, zich onbereikbaar houden
20.	Schenden of niet opvolgen van een of meerdere specifieke instructies (niet gevaarzettend)
21.	Niet melden van vermoeden(s) van een of meerdere integriteitsschendingen
22.	Oncollegiaal gedrag, onprofessioneel gedrag, weigeren van een passende functie, niet meewerken aan een verbeterplan

BIJLAGE 2 bij het Afwegingskader arbeidsrechtelijke maatregelen.

Maak met behulp van dit schema een weging van de omstandigheden die worden genoemd in stap 3 van het Afwegingskader. Motiveer waarom deze omstandigheden juist wel of juist geen invloed hebben op de verwijtbaarheid van het geconstateerde gedrag.

Geef een weging mee aan de diverse omstandigheden:

Omstandigheid draagt bij aan mate verwijtbaarheid: + of ++

Omstandigheid doet af aan mate verwijtbaarheid: - of --

Een voorbeeld: *een leidinggevende handelt in strijd met de gedragscode. Het feit dat deze medewerker een leidinggevende functie (en daarmee een voorbeeldfunctie) heeft draagt bij aan de mate van verwijtbaarheid. Bij 'I. Aard functie' komt dan in ieder geval een + te staan (draagt bij aan verwijtbaarheid). Afhankelijk van de aard en de ernst van de gedraging, kan het feit dat het om een leidinggevende gaat ook nog een ++ (draagt extra bij aan de verwijtbaarheid) opleveren.*

Omschrijving verwijtbaar handelen (zie ook bijlage 1)	Omstandigheden (zie stap 3 van het Afwegingskader)	Draagt bij aan verwijtbaarheid + of ++	Doet af aan verwijtbaarheid - of --	Korte motivering beoordeling
	A. Toerekenbaarheid			
	B. Kenbaarheid			
	C. Duur van de gedraging			
	D. Rechtvaardigingsgrond			
	E. Opzet of bewuste roekeloosheid			
	F. Intentie			
	G. Opstelling/houding			
	H. Zelfreflectie			

	I. Aard functie			
	J. Schade			
	K. Persoonlijke omstandigheden en persoonskenmerken			
Resultaat weging omstandigheden		... x aanwijzing vermeerderde verwijtbaarheid	... x aanwijzing verminderde verwijtbaarheid	
Motiveer wat in deze zaak de doorslag geeft bij de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid:				