

Sanctioneringsmogelijkheden en rapportage sancties

Uit zowel de onderzoeken van KIS en Muzus als de brandbrieven Zuidoost en WPI blijkt dat er een groot gevoel van straffeloosheid onder slachtoffers van discriminatie en racisme heerst. Discriminatie en racisme komt voor in de gemeentelijke organisatie, maar er wordt onvoldoende tegen opgetreden. Medewerkers hebben vaak het gevoel dat er geen duidelijke consequenties/gevolgen hangen aan discriminerend gedrag, en hier wordt ook onvoldoende duidelijk en transparant over gecommuniceerd richting organisatie en melder. We grijpen de inzichten uit de onderzoeken en de brandbrieven aan om nadrukkelijker te communiceren dat bij discriminerend gedrag wordt opgetreden. En een duidelijk signaal wordt afgegeven dat discriminatie niet wordt getolereerd. Dat doen we ten eerste door meer bekendheid te geven aan sanctioneringsmogelijkheden. Daarnaast gaan we rapporteren over opgelegde sancties na voorvallen van discriminatie en racisme. Er worden sancties uitgevoerd, maar er is geen duidelijk rapportagesysteem. Dat gaan we nu ontwikkelen.

In dit document wordt uiteengezet welke sanctioneringsmogelijkheden er zijn binnen de gemeente Amsterdam, op welke (juridische) gronden deze kunnen worden toegepast. En wordt een voorstel gedaan voor rapporteren op sancties richting de Raad en de organisatie. Hiermee wordt uitwerking gegeven aan punt 1 en 2 uit motie 732, waarin de Raad het College B&W oproept om:

1. Naast het verbeteren van de meldketen ook de sanctionering van racistisch en discriminatoir gedrag zichtbaar te maken door binnen het P&O beleid helder te maken dat er sancties op staan én welke sancties dat zijn.
2. Een rapportage over de toepassing van deze sancties, in hoeveelheid en welke, te publiceren in de gemeentelijke organisatie en voor de Raad.

Beslispunten:

1. Kennisnemen van de sanctioneringsmogelijkheden
2. Instemmen met voorstel wijze van rapporteren op sancties richting de Raad en de organisatie
3. Instemmen met rapportage model
4. Instemmen met voorstel planning

Ad 1. Kennisnemen van de sanctioneringsmogelijkheden

We gaan duidelijker maken dat er sancties staan op discriminerend gedrag en welke sancties dat zijn. Hier ligt met name een rol voor Directie Juridische Zaken in het inzichtelijk maken van de sanctioneringsmogelijkheden. En voor Bureau Integriteit in het beter vindbaar maken en onder de aandacht brengen in de organisatie. Dat er sancties op discriminerend gedrag staan is vastgelegd in

de Gedragscode van de gemeente Amsterdam. Als discriminerend gedrag kan worden vastgesteld is (ook) sprake van schending van de Gedragscode. In 21.7 van de Gedragscode is vervolgens opgenomen dat de gemeente maatregelen kan treffen. Er wordt hierbij niet duidelijk vermeld welke maatregelen kunnen worden opgelegd, alleen een berisping of ontslag worden genoemd. De Personeelsregeling Gemeente Amsterdam (PGA) kent geen hoofdstuk of afzonderlijke bepalingen voor het opleggen van sancties (ook wel disciplinaire maatregelen genoemd) en ook het Burgerlijk Wetboek kent geen opsomming van disciplinaire maatregelen. We zetten de informatie over de sanctioneringsmogelijkheden op intranet (dat heet nu SAM) overzichtelijk op een rij zodat deze informatie makkelijk vindbaar is voor medewerkers in de organisatie. Het is belangrijk dat hierbij wordt vermeld dat iedere situatie op zich beoordeeld moet worden en rekening gehouden moet worden met omstandigheden en context van de situatie. We blijven naast het rapporteren en informeren de organisatie ook trainen op bewustzijn.

Sanctioneringsmogelijkheden

Sancties – ofwel disciplinaire maatregelen – kunnen, onder voorwaarden, worden opgelegd op grond van het instructierecht: dit biedt de werkgever een juridisch kader om richting en vorm te geven aan het gedrag en de prestaties van werknemers op het werk. Deze gaan niet alleen over de manier waarop de taken moeten worden uitgevoerd, maar over alles wat invloed kan hebben op veiligheid, efficiëntie en reputatie van de organisatie. Indien de werknemer deze verplichtingen (vanuit de arbeidsverhouding) niet nakomt, kunnen op grond van het instructierecht ex artikel 7:660 BW maatregelen (sancties) worden getroffen. Daarbij gelden wel strikte voorwaarden. Hieronder is inzichtelijk gemaakt welke sanctioneringsmogelijkheden er zijn binnen de gemeente Amsterdam. Dit is opgesteld op basis van input van Directie Juridische Zaken.

1. Een waarschuwing in verschillende varianten of gradaties. Het hangt vooral af van de manier waarop de waarschuwing is geformuleerd, hoe zwaar die maatregel moet worden ingeschat. Meerdere waarschuwingen kunnen uiteindelijk leiden tot ontslag. Een laatste, indringende waarschuwing kan onder omstandigheden de opmaat zijn voor een ontslag op staande voet.
2. Het niet langer ter beschikking stellen van voorzieningen waar volgens de arbeidsovereenkomst geen recht op bestaat, zoals een parkeerplaats of een thuiswerkdag. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de praktijk wel discussie kan zijn over de vraag of een bepaalde voorziening inmiddels een 'verworven recht' is geworden. Als er sprake is van een 'verworven arbeidsvoorwaarde' dan kan de gemeente die verworven arbeidsvoorwaarde niet afnemen door het opleggen van een sanctie.

3. Het niet geven van een promotie of loonsverhoging waar de medewerker geen recht op heeft volgens de arbeidsovereenkomst, cao of op grond van een toezegging. Denk aan het onthouden van de jaarlijkse periodieke salarisverhoging bij onvoldoende functioneren.
4. Een werkgever kan een werknemer normaal gesproken op basis van het schenden van het instructierecht overplaatsen of zijn taken wijzigen (vanuit werkgeversbelang), maar hierbij gelden strikte voorwaarden, omdat de werkplek en/of de functie worden aangemerkt als primaire arbeidsvoorwaarden. Of een medewerker kan worden overgeplaatst hangt dan af van dezelfde toetsing als bij het wijzigen van de arbeidsvoorwaarden:
 - a. De werkgever moet aantonen dat het noodzakelijk is om de arbeidsvoorwaarde te wijzigen;
 - b. Het voorstel van de werkgever daartoe moet redelijk zijn;
 - c. Van de werknemer kan worden geëist het redelijke voorstel van de werkgever te accepteren.
5. Ontslag op staande voet. De wet beschouwt ontslag op staande voet niet als strafmaatregel/sanctie, maar als een mogelijkheid voor de werkgever om zich door een onmiddellijke verbreking van het dienstverband aan een voor de werkgever onhoudbare situatie te onttrekken. Omdat aan een ontslag op staande voet doorgaans vergaande consequenties voor de werknemer zijn verbonden, gelden hoge eisen en strikte voorwaarden.
6. De gemeente kan bij verwijtbaar handelen of nalaten van de werknemer de kantonrechter op grond van artikel 7:669 lid 3 onder e BW verzoeken om de arbeidsovereenkomst te ontbinden.
7. Het inhouden van loon over het door de werknemer niet daadwerkelijk gewerkte aantal uren. Dit zal zich in relatie tot discriminatoir gedrag niet snel voordoen.
8. Verrekenen van het loon wanneer de werknemer een schadevergoeding verschuldigd is aan de werkgever. Je moet dan voldoen aan de voorwaarden genoemd in het Burgerlijk wetboek (verhalen schade op werknemer).

Verder is in artikel 11.4 van de PGA opgenomen dat de werkgever een ordemaatregel van schorsing kan uitvoeren. Dit geldt niet als disciplinaire maatregel/sanctie. Schorsing kan in uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld bij een concreet vermoeden van ernstige fraude) plaatsvinden zonder behoud van salaris en de toegekende salaristoelage(n). Het salaris en de toegekende salaristoelage(n) kan in dat geval over maximaal twee maanden worden ingehouden.

Ad 2. Instemmen met voorstel wijze van rapporteren op sancties richting de Raad en de organisatie

Over de opgelegde sancties gaan we rapporteren. We onderzoeken de mogelijkheden die er zijn om dit binnen de privacy wet- en regelgeving te doen. Een rapportage kan nooit herleidbaar zijn naar een persoon of casus.

We streven er naar om te rapporteren op:

1. Het aantal sancties dat is opgelegd en;
2. welke sancties dat zijn.

Dit gaan we de komende maanden inrichten. De eerste informatie is in de zomer 2024 beschikbaar en wordt met de Raad gedeeld bij de actualisatie van de Bestuursopdracht Inclusie en Diversiteit. Vanaf 2025 wordt de informatie zoveel mogelijk geïntegreerd en in ieder geval gebundeld met de reguliere (en jaarlijkse) rapportagemomenten, zoals de rapportage van Bureau Integriteit.

Het voorstel voor wijze van rapporteren is opgesteld samen met Bureau Integriteit, directie P&O en Directie Juridische Zaken.

Ad 3. Instemmen met het rapportage model

Een op te stellen rapportage richting de Raad zal er als volgt uitzien:

Rapportage Sanctionering

Aantal sancties	XX meldingen (sanctie A)
	XX meldingen (sanctie B)
	XX meldingen (sanctie C)

Informatieniveau in verband met privacy

Hieronder aangegeven waarop geregistreerd gaat worden voor het rapporteren op 'aantal sancties'. Privacy speelt vervolgens een grote rol in de mate waarop er gerapporteerd kan worden richting de Raad. De gegevens waarop we gaan registreren zijn niet de gegevens die de Raad ook ontvangt. Voor de rapportage richting de Raad filteren we uit alles waarop we registreren hieruit de gegevens die nodig zijn om bovenstaande rapportage op te leveren. Het informatieniveau voor de rapportage richting de Raad verschilt dus van die voor betreffende directeuren/management. Dit heeft te maken met het feit dat de ambtelijke organisatie met de signalen aan de slag moet gaan en voor directeuren/management is dit daarvoor relevante sturingsinformatie.

1. Aantal sancties

Registreren op welke sanctie:

- Waarschuwing/Berisping
- Niet langer ter beschikking stellen van voorzieningen waar medewerker geen recht op heeft
- Het niet geven van een promotie of loonsverhoging waar de medewerker geen recht op heeft
- Demotie/overplaatsing/wijziging taken
- Ontslag op staande voet
- Ontbindingsverzoek bij kantonrechter
- Het inhouden van loon over het door de werknemer niet daadwerkelijk gewerkte aantal uren
- Verrekenen van het loon
- Geen sanctie
- Overig (zoals schorsing)

Ad 4. Instemmen met voorstel planning

We kunnen deze rapportage nu nog niet opleveren. Om op de aangegeven velden in de rapportage goed te kunnen registreren, moeten er eerst aan de achterkant nog een aantal dingen ingeregeld worden. Het uiterste moment dat we dit gereed moeten hebben is bij de geactualiseerde bestuursopdracht (zomer 2024), dit is conform de toezegging aan de Raad. De komende weken gaan we met de betreffende afdelingen/onderdelen verkennen hoe haalbaar dit is, aangezien dit betekent dat dit in mei geregeld moet zijn. Vanaf 2025 wordt de informatie zoveel mogelijk geïntegreerd en in ieder geval gebundeld met de reguliere (en jaarlijkse) rapportagemomenten, zoals de rapportage van Bureau Integriteit.

1. Een procesafpraak waarbij Directie Juridische Zaken (DJZ) het advies dat zij aan de betreffende directie/afdeling geven ook delen met Bureau Integriteit (BI), zodat BI kan registreren.
2. Opvolging advies vanuit DJZ door management van de betreffende directie/afdeling: de verantwoordelijkheid om dit te delen ligt bij de directie en BI kan registreren.
3. Opvolging adviezen vanuit BI aan management (bv. advies vragen bij DJZ, voeren gesprek met medewerker(s), uitvoeren nazorg). Verantwoordelijkheid om te delen bij directie, zodat BI kan registreren.
4. Er is nu nog geen proces ingericht voor het omgaan met een externe melding van Discriminatie.nl/Regio Amsterdam die binnenkomt met een klachtbrief (werkwijze Discriminatie.nl/Regio Amsterdam) bij de gemeentesecretaris. En hoe de informatie bij BI terecht komt om te registreren. Zolang dat proces nog niet is ingericht, is er afgesproken vast te houden aan het huidige interne werkproces. Dat betekent dat BI de afhandeling van een externe melding van Discriminatie.nl/Regio

Amsterdam alleen oppakt wanneer er geadviseerd wordt dat er onderzoek gedaan moet worden/de inhoud van de brief aanleiding geeft voor onderzoek. Dan wordt dit besproken in het directeurenteam onder leiding van de gemeentesecretaris. Dit directeurenteam kan BI opdracht geven om onderzoek te doen.

5. In 'Mijn P&O' extra veld inrichten, met een invulveld voor opgelegde sancties, zodat daar in het systeem op gefilterd / gezocht kan worden.