

ADVIES

van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (hierna: de Onderzoeksraad) ten aanzien van een melding gedaan op 22 februari 2016 door melder I alsmede een melding gedaan op 15 maart 2016 door melder II. Melder I is als rijksambtenaar aangesteld bij het Openbaar Ministerie. Melder II is als rechterlijk ambtenaar aangesteld bij het Openbaar Ministerie.

I Samenstelling Onderzoeksraad ten behoeve van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door de Onderzoeksraad, meer in het bijzonder door mevrouw drs. W.R.C. Sterk, lid van de Onderzoeksraad en de heer mr. P. Vogelzang, plv. lid van de Onderzoeksraad. Als secretaris trad op mevrouw mr. C.E.J.Y. van Agt.

II Melding

Melder I heeft bij e-mail van 27 november 2015 een reactie gegeven op een vraag gesteld per e-mail van 27 november 2015 door de Directeur van afdeling B van het Openbaar Ministerie arrondissement A. Vervolgens heeft melder I, nadat op de e-mail van 27 november 2015 van melder I is gereageerd door de Directeur van afdeling B met een mondelinge terugkoppeling, bij e-mail van 22 februari 2016 met verwijzing naar artikel 17, lid 1, sub a jo. artikel 2 van het Besluit een vermoede misstand gemeld bij de Onderzoeksraad. De externe melding zag op (de schijn van) financiële belangenverstrengeling, de bejegening van melder I na zijn e-mail van 27 november 2015 en op het bestaan van een angst- en afrekencultuur bij het Openbaar Ministerie arrondissement A.

Melder II heeft per e-mail van 15 maart 2016 bij de Onderzoeksraad een vermoede misstand gemeld. De externe melding zag op het niet integer handelen door de parketleiding en het bestaan van een angst- en afrekencultuur binnen het Openbaar Ministerie arrondissement A.

III Bevoegdheid en ontvankelijkheid

Ambtenaar

In artikel 1, eerste lid, sub a van het 'Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie' van het ministerie van BZK (hierna: Besluit) is aangegeven op welke ambtenaren het Besluit betrekking heeft. Het Besluit verstaat onder een ambtenaar een ambtenaar in de zin van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, het Ambtenarenreglement Staten-Generaal, het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken, het Besluit algemene rechtspositie politie of het Besluit rechtspositie vrijwillige politie. Melder I is een ambtenaar in de zin van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en dit betekent dat het Besluit van toepassing is op melder I. Melder II is een rechterlijk ambtenaar in de zin van de Wet Rechtspositie Rechterlijk Ambtenaren (hierna: WRRRA). Het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren wordt niet genoemd in artikel 1, eerste lid, sub a van het Besluit. De Onderzoeksraad overweegt dat het Openbaar Ministerie bij de interne (meld)procedure geen onderscheid maakt tussen rijksambtenaren en rechterlijke ambtenaren, zodat het in de rede ligt dat de Onderzoeksraad zich ook tot rechterlijke ambtenaren bevoegd acht.

Organisatie

In artikel 1, eerste lid, onderdeel b van het Besluit worden de organisaties genoemd, waarover op grond van het Besluit meldingen kunnen worden gedaan. Dit betreffen organisaties binnen de sectoren Rijk, Politie, Defensie, Provincies en een aantal ZBO's. Tevens hebben sinds 1 januari 2014 de waterschappen en gemeenten zich aangesloten bij de Onderzoeksraad. Het Openbaar Ministerie (hierna: OM) ressorteert onder het ministerie van Veiligheid en Justitie, dat een organisatie binnen de sector Rijk is.

Gelet op het voorgaande is de Onderzoeksraad bevoegd de onderhavige meldingen van een vermoeden van misstanden bij het Openbaar Ministerie arrondissement A ressorterend onder het ministerie van Veiligheid en Justitie te onderzoeken en het bevoegd gezag te adviseren op grond van artikel 3 van het Besluit. De Onderzoeksraad hanteert voor de inrichting en uitvoering van het onderzoek het Onderzoeksprotocol Onderzoeksraad Integriteit Overheid en voor het juridisch toetsingskader het Besluit melden vermoeden van misstanden Rijk en Politie van het ministerie van BKZ van 15 december 2009.

In het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid heeft melder I de Onderzoeksraad per e-mails van 22 februari 2016, 1 maart 2016, 8 maart 2016 (3 e-mails), 9 maart 2016 (2 e-mails), 11 maart 2016 (2 e-mails), 4 april 2016, 10 april 2016 en 14 april 2016 informatie en documentatie toegezonden. Tevens is met melder I telefonisch gesproken op 4 maart 2016 en 4 april 2016. Melder II heeft op 15 maart 2016 aan de Onderzoeksraad drie e-mails toegezonden met informatie en documentatie. Op 12 april 2016 heeft, via een



conference call, een oriënterend gesprek plaatsgevonden met melder I en melder II. De Onderzoeksraad toetst de ontvankelijkheid van een melding van een vermoede misstand aan de hand van vier vragen:

1. Heeft de melder de juiste meldprocedure gevolgd?

Melder I heeft op 27 november 2015 een e-mail gezonden aan de Directeur van afdeling B. In deze e-mail reageert hij op een vraag die de Directeur van afdeling B per e-mail aan hem en enkele andere collega's had gesteld over de organisatie van de nieuwjaarbijeenkomst van Openbaar Ministerie arrondissement A. In zijn e-mail aan de Onderzoeksraad van 22 februari 2016 duidt melder I zijn e-mail van 27 november 2015 als een interne melding: hij meent in zijn rechtspositie te zijn benadeeld als gevolg van het feit dat hij intern een vermoede misstand heeft gemeld. De melding bij de Onderzoeksraad zag – naast (de schijn van) financiële belangenverstrengeling en de benadeling van melder I – ook op het bestaan van een angst- en afrekencultuur. Tijdens het ontvankelijkheidsonderzoek heeft melder I verklaard dat hij er bewust voor heeft gekozen van dit laatste direct extern melding te doen bij de Onderzoeksraad omdat zijn direct leidinggevende en de parketleiding (direct) betrokken waren bij deze vermoede misstand. De Onderzoeksraad heeft daarin, gelet ook op de toelichting bij artikel 9 van het Besluit en hetgeen is vermeld in het Onderzoeksprotocol, aanleiding gezien om de rechtstreekse melding in behandeling te nemen.

Melder II heeft op 15 maart 2016, nadat hij is benaderd door melder I, extern gemeld bij de Onderzoeksraad. Melder II heeft direct extern melding in de zin van het Besluit gedaan. Tijdens het ontvankelijkheidsonderzoek heeft melder II verklaard dat hij er bewust voor heeft gekozen direct extern melding te doen bij de Onderzoeksraad. De Onderzoeksraad is van oordeel dat melder II aannemelijk heeft gemaakt dat eerst intern melden niet de aangewezen weg was omdat de Hoofdofficier van Justitie (direct) betrokken was bij de vermoede misstand. De Onderzoeksraad heeft daarin, gelet ook op de toelichting bij artikel 9 van het Besluit en hetgeen is vermeld in het Onderzoeksprotocol, aanleiding gezien om de rechtstreekse melding in behandeling te nemen.

2. Wanneer heeft de vermoede misstand plaatsgevonden?

De vermoede misstand zoals gemeld door melder I ziet op de (organisatie van de) nieuwjaarsbijeenkomst van het Openbaar Ministerie arrondissement A in januari 2016 waarbij volgens melder I sprake is van (de schijn van) financiële belangenverstrengeling. Tevens ziet de vermoede misstand op de bejegening van melder I gedurende de periode vanaf 27 november 2015 – dat wil zeggen het moment waarop melder I zijn e-mail zond – tot het moment van de externe melding. Voorts ziet de vermoede misstand op het bestaan van een angst- en afrekencultuur.

De vermoede misstand zoals gemeld door melder II ziet op het niet integer handelen van de parketleiding en het bestaan van een angst- en afrekencultuur in de periode vanaf medio 2013 tot aan het moment van de externe melding.

De Onderzoeksraad acht beide meldingen tijdig.

3. Is de ambtenaar op het moment van de melding nog werkzaam bij de organisatie waarop de melding betrekking heeft of was hij dat minder dan twee jaar voor de melding?

Melder I is op het moment van de melding als rijksambtenaar aangesteld bij het OM in de functie van communicatieadviseur/persvoorlichter. Melder II is op het moment van de melding als rechterlijk ambtenaar aangesteld bij het OM.

4. Valt de melding onder de beschrijving van een vermoede misstand?

De Onderzoeksraad stelt vast dat melder I heeft gemeld omdat hij van mening is dat sprake is van (de schijn van) financiële belangenverstrengeling. Tevens ziet de vermoede misstand op de bejegening van melder gedurende de periode vanaf 27 november 2015 tot aan het moment van de externe melding. Voorts ziet de vermoede misstand op het bestaan van een angst- en afrekencultuur. Melder II heeft gemeld omdat hij van mening is dat de parketleiding niet integer handelt en dat sprake is van een angst- en afrekencultuur in de periode vanaf medio 2013 tot aan het moment van de melding. Naar het oordeel van de Onderzoeksraad zijn de door de melders gemelde vermoedens op redelijke gronden gebaseerd en vallen deze onder de beschrijving van een vermoede misstand zoals bepaald in het Besluit (zie artikel 1, lid 1, sub e).

De Onderzoeksraad heeft in de plenaire vergadering van 15 april 2016 besloten de meldingen ontvankelijk te verklaren en in behandeling te nemen, nu de vier bovenstaande vragen bevestigend zijn beantwoord.

IV Onderzoeksvragen

Op grond van de melding heeft de Onderzoeksraad de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- I. Is de organisatie van de jaarlijkse nieuwjaarsbijeenkomst van het Openbaar Ministerie arrondissement A in de bioscoop uitgevoerd in overeenstemming met de wet- en regelgeving van (openbare) aanbesteding zoals bepaald in de Aanbestedingswet 2012? Is sprake van een vermoede misstand in de vorm van (de schijn van) financiële belangenverstrengeling?
- II. Heeft melder I in rechtspositionele zin nadeel ondervonden vanwege het feit dat hij op 27 november 2015 intern een vermoede misstand heeft gemeld, die ziet op de jaarlijkse nieuwjaarsbijeenkomst in de bioscoop?
- III. Is binnen het Openbaar Ministerie arrondissement A sprake van een angst- en afrekencultuur, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst?

V Onderzoeksmiddelen

In het kader van de drie onderzoeksvragen heeft de Onderzoeksraad 12 personen, die door de twee melders zijn aangedragen geïnterviewd. Voorts heeft de Onderzoeksraad zelf 12 personen geselecteerd voor een interview, omdat zij sleutelposities bekleden binnen het Openbaar Ministerie arrondissement A en het (landelijke) OM dan wel omdat deze personen om andere redenen relevant waren voor het onderzoek. De Onderzoeksraad heeft ook een interview afgenomen bij melder I en melder II. Tot slot is een zogenaamde prikactie uitgevoerd waarbij, op willekeurige basis, vier personen binnen de functiegroep van parketsecretarissen zijn geselecteerd en geïnterviewd. Deze vier personen zijn geïnterviewd in elkaars aanwezigheid, in de vorm van een groepsgesprek. Doel van deze prikactie met de willekeurig geselecteerde parketsecretarissen was om te voorkomen, dat uitsluitend medewerkers aan het woord kwamen die een reden hebben om zichzelf te melden bij de Onderzoeksraad (ongeacht wat die reden zou kunnen zijn: het delen van negatieve dan wel positieve ervaringen). Doel van de interviews was het verzamelen van informatie. In totaal heeft de Onderzoeksraad aldus 30 personen – medewerkers en voormalig medewerkers van het Openbaar Ministerie arrondissement A – geïnterviewd. De interviews hebben plaatsgevonden in PLAATS I op 20 mei, 24 mei, 10 juni, 24 juni en 1 juli 2016. De interviews met de laatste drie personen hebben op 13 juli 2016 plaatsgevonden in Utrecht. Na afronding van de interviews heeft de Onderzoeksraad vastgesteld dat het houden van aanvullende interviews niet geïndiceerd was, omdat gaandeweg de interviews duidelijk werd, dat niet verwacht kon worden dat nog substantieel nieuwe informatie aan de orde zou komen. Alle interviews zijn op basis van vertrouwelijkheid gevoerd en de geïnterviewde personen hebben een verklaring van vertrouwelijkheid voor akkoord ondertekend. Van elk interview is een samenvattend verslag in concept aan de geïnterviewde persoon voorgelegd. Voor de vier parketsecretarissen is één samenvattend verslag gemaakt. Nadat de geïnterviewde personen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om op- en/of aanmerkingen te plaatsen, heeft de Onderzoeksraad de verslagen definitief vastgesteld. Het commentaar van de geïnterviewde personen is onder aan het verslag gehecht. De geïnterviewde personen hebben ieder een kopie van het vastgestelde verslag van het met hen gehouden interview ontvangen. Twee personen hebben geen reactie gegeven op het concept-verslag en deze twee verslagen zijn zonder commentaar van de geïnterviewde vastgesteld.

De Ondernemingsraad (hierna: OR) van het Openbaar Ministerie arrondissement A heeft per e-mail van 12 mei 2016 – gelet op het aangekondigde onderzoek van de Onderzoeksraad – de medewerkers van het Openbaar Ministerie arrondissement A erop geattendeerd dat de mogelijkheid bestaat om zich rechtstreeks te wenden tot de Onderzoekraad. In totaal hebben zeven medewerkers en twee voormalig medewerkers van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door aan de Onderzoeksraad schriftelijke informatie toe te zenden. De Onderzoeksraad heeft hiervan kennis genomen, maar omdat deze informatie geen nieuwe gezichtspunten heeft opgeleverd is het niet betrokken bij de bevindingen. Bij deze personen zijn ook geen interviews gehouden.

Voorts heeft een documentenanalyse plaatsgevonden naar aanleiding van documentatie en informatie die zijn toegezonden door zowel melders als het bevoegd gezag.

De Onderzoeksraad heeft in eerste instantie de vastgestelde feiten en omstandigheden ten behoeve van dit onderzoek in concept voorgelegd aan het bevoegd gezag en de twee melders ter becommentariëring. Na ontvangst van hun schriftelijk commentaar heeft de Onderzoeksraad de feiten en omstandigheden, met in achtneming van het commentaar, vastgesteld en opgenomen in het uiteindelijke advies. Aanvullend en aansluitend daarop zijn de bevindingen, conclusies en aanbevelingen geformuleerd.



VI Schriftelijke documentatie

De aan de Onderzoeksraad toegezonden schriftelijke documentatie is opgenomen in bijlage I.

VII Vaststaande feiten, omstandigheden en afgelegde verklaringen van geïnterviewde personen

Hieronder worden per afzonderlijke onderzoeksvraag de relevante feiten en omstandigheden beschreven.

Onderzoeksvraag I: Is de organisatie van de jaarlijkse nieuwjaarsbijeenkomst van het Openbaar Ministerie arrondissement A in de bioscoop uitgevoerd in overeenstemming met de wet-en regelgeving van (openbare) aanbesteding zoals bepaald in de Aanbestedingswet 2012? Is sprake van een vermoede misstand in de vorm van (de schijn van) financiële belangenverstrengeling?

Het OM is landelijk zo georganiseerd dat ieder parket een eigen afdeling Bedrijfsvoering heeft. In samenwerking met de Dienstverleningsorganisatie van het OM, genaamd DVOM en gevestigd in Utrecht, heeft de afdeling Bedrijfsvoering van het Openbaar Ministerie arrondissement A onder andere de zorg voor huisvesting, inkoop en financiën. De afdeling Bedrijfsvoering heeft de nieuwjaarsbijeenkomst reeds een aantal jaar georganiseerd bij stichting Filmtheater C gevestigd te PLAATS I (hierna: C). Bij bioscoop C worden, naast reguliere voorstellingen, ook activiteiten georganiseerd als festivals en evenementen, veelal in samenwerking met culturele en maatschappelijke organisaties, waaronder ook decentrale overheden. Bioscoop C ontvangt een structurele subsidie van de gemeente PLAATS I voor diverse educatieve activiteiten. Bioscoop C heeft 15 medewerkers in dienst en werkt daarnaast met circa 100 vrijwilligers.

In 2013 heeft het Openbaar Ministerie arrondissement A voor de eerste keer een nieuwjaarsbijeenkomst georganiseerd bij bioscoop C. Op 27 november 2015 (om 11:16 uur) heeft de Directeur van afdeling B een e-mail gezonden aan, onder andere, melder I met de volgende tekst:

(...)

En voor zover nog niet bekend, hebben we in het MT besproken dat het beste moment voor de nieuwjaars (c.q. start) bijeenkomst donderdag 14 januari is.

Dan is [NAAM] weer terug van een weekje vakantie en kan hij het nieuwe jaar starten en de bedrijfsfilm ("moodfilm", die nu in de maak gaat) lanceren.

Vinden jullie het een goed idee om dat weer in de bioscoop van man te doen?

Dan ga ik e.e.a. verder regelen met [NAAM]/[NAAM] en [NAAM].

Groet
[NAAM].'

Op 27 november 2015 (om 12:52 uur) heeft melder I richting de Directeur van afdeling B per e-mail gereageerd met de volgende tekst:

'Even een kleine reflectie; is het verstandig dat we het organiseren in de bioscoop van de man van [NAAM], gezien de directe relatie die er is?

Ik vraag mij dit overigens al enige jaren af, maar heb dit verder nooit uitgesproken, maar nu je dit zo expliciet vraagt, leg ik het toch even voor. Heb ik ook even met [NAAM] gedeeld en hij gaf aan dat ik dit het beste aan jou kon voorleggen.

Ik beredeneer het even puur vanuit de buitenwereld; wat antwoorden wij op de vraag van een journalist die vraagt of het klopt dat wij al een aantal jaren gebruik maken van de bioscoop van de man van een afdelingshoofd van ons parket?

Volgens mij zijn hier destijds gewoon offertes voor aangevraagd en waren zij de goedkoopste, maar dat weet ik niet zeker. Als dit wel het geval is, zijn we natuurlijk snel klaar met onze beantwoording en afwegingen.

Enfin, tot zover de reflectie.

Groet,
[NAAM].'

De partner van het huidig afdelingshoofd van de afdeling F is als zakelijk directeur in dienst bij bioscoop C. Het regelen en afhandelen, ook financieel, van activiteiten, bijeenkomsten etc. voor maatschappelijke instellingen en organisaties is de taak van de officemanager van bioscoop C.



Sinds september 2015 vervult het huidige afdelingshoofd van de afdeling F deze functie. Tot 1 januari 2013 was hij teamleider van de afdeling J en daarna teamleider in de afdeling G. Destijds zaten de teamleiders niet in het MT, dat waren alleen de afdelingshoofden. Het huidige afdelingshoofd de afdeling F (destijds teamleider) heeft geen rol gespeeld in de besluitvorming om de nieuwjaarsbijeenkomst te organiseren bij bioscoop C. De directeur van afdeling B heeft naar aanleiding van de reflectie van melder I navraag gedaan bij de facilitaire dienst van het Openbaar Ministerie arrondissement A over hoe in voorgaande jaren de organisatie van de nieuwjaarsbijeenkomst is verlopen. De facilitaire dienst heeft de directeur van afdeling B laten weten dat in het verleden bij verschillende bioscopen uitvraag is gedaan en dat destijds bioscoop C de goedkoopste aanbieder was en ook de enige bioscoop die het gevraagde programma kon leveren. Kort na 27 november 2015 heeft de directeur van afdeling B een mondelinge terugkoppeling gegeven aan melder I op basis van de ontvangen informatie van de facilitaire dienst. De directeur van afdeling B begreep bij deze terugkoppeling van melder I dat hij de zaak daarmee als klaar c.q. afgehandeld beschouwde.

Het bevoegd gezag heeft de Onderzoeksraad een overzicht verstrekt van de facturen die bioscoop C heeft gezonden aan het Openbaar Ministerie arrondissement A voor de organisatie van de nieuwjaarsbijeenkomst gedurende de jaren 2013, 2014, 2015 en 2016. Uit de facturen volgt dat in 2013 en 2015 een collega van melder I als contactpersoon heeft opgetreden, en in 2014 is melder I de contactpersoon geweest namens het Openbaar Ministerie arrondissement A richting bioscoop C. Uit de facturen volgen de volgende bedragen:

Nieuwjaarsbijeenkomst	Factuur bedrag
2013	€ 2.776,80
2014	€ 2.380,60
2015	€ 2.757,60
2016	€ 2.754,00
	€ 10.669,00

Extra filmvoorstelling	Factuur bedrag
2013 Whores Glory K. Janssen	€ 285,00
2014 Lucia de B	€ 330,00
	€ 615,00

Totaal uitgaven	€ 11.284,00
-----------------	--------------------

Onderzoeksvraag II: heeft melder I in rechtspositionele zin nadeel ondervonden vanwege het feit dat hij op 27 november 2015 intern een vermoede misstand heeft gemeld, die ziet op de jaarlijkse nieuwjaarsbijeenkomst in de bioscoop?

Melder I is sinds 1 december 2007 aangesteld als rijksambtenaar bij het OM in de functie van communicatieadviseur/persvoorlichter. In eerste instantie viel melder I onder de afdeling B, maar sinds eind 2013 zijn de communicatieadviseurs ondergebracht bij de afdeling F. Melder I is werkzaam gedurende 36 uur per week, waarbij hij (aanvankelijk) vanaf 1 januari 2013 twee dagen in de week zijn werkzaamheden vanuit huis uitvoert.

In de periode 2010/2013 is sprake van een stroeve samenwerking tussen melder I en zijn directe collega, eveneens een communicatieadviseur/persvoorlichter. Van januari 2014 tot december 2014 is melder I gedurende twee à drie dagen per week in Utrecht werkzaamheden voor het landelijke project I gaan verrichten. Sinds maart 2014 is de andere communicatieadviseur/persvoorlichter afwezig wegens ziekte en als gevolg van de ontstane onderbezetting is medio april 2015 een piketrooster opgesteld, waarbij vijf persofficieren en melder I zijn aangewezen. Het voormalig afdelingshoofd van de afdeling F heeft de declaraties voor piketdiensten van melder I aanvankelijk zonder opmerkingen goedgekeurd, maar op enig moment is daarover discussie ontstaan. Op 20 augustus 2015 heeft het waarnemend afdelingshoofd van de afdeling F een gesprek gevoerd met melder I over een ingediende declaratie omdat de declaraties vanaf 1 juli 2014 niet op de juiste wijze waren ingediend. Er is een berekening gemaakt waaruit volgde dat ongeveer € 4.000,- netto is uitbetaald aan melder I en dat was de helft te veel. Melder I heeft in het gesprek van 20 augustus 2015 aangegeven dat hij nooit de bedoeling heeft gehad om te veel te declareren, maar in de veronderstelling verkeerde dat dit de juiste manier was. In een gesprek op 7



september 2015, tevens per e-mail van 7 september 2015 bevestigd aan melder I, heeft het inmiddels huidig afdelingshoofd van de afdeling F de nieuwe piketregeling aan melder I meegedeeld. Melder I heeft daarop per e-mail van 14 september 2015 laten weten dat hij naar eer en geweten heeft gehandeld, dat het is gebeurd in overleg met zijn toenmalig leidinggevende en dat hij inmiddels met de directeur van afdeling B heeft afgesproken het te veel ontvangen bedrag terug te betalen.

Op maandag 16 november 2015 heeft zich een strafrechtelijk incident voorgedaan op de A2 en daarover is discussie wat betreft overwerk ontstaan tussen melder I en het huidig afdelingshoofd van de afdeling F. Op 17 november 2015 heeft melder I een declaratie ingediend voor vijf uur overwerk op 16 november 2015, via p-portal, en deze declaratie is aanvankelijk goedgekeurd door het huidig afdelingshoofd van de afdeling F, maar een paar dagen later heeft het afdelingshoofd bij melder I geïnformeerd of het klopte dat hij exact vijf uur overwerk had verricht. Naar aanleiding van een interne evaluatie van voornoemd strafrechtelijk incident heeft het huidig afdelingshoofd van de afdeling F nogmaals bij melder I navraag gedaan over de vijf uur overwerk. Op 25 november 2015 heeft het huidig afdelingshoofd van de afdeling F per e-mail aan melder I bericht dat een bedrag van € 2.200,81 netto moet worden terugbetaald vanwege onjuiste declaraties (piketdienst). Melder I heeft per e-mail van 25 november 2015 gereageerd dat hij overweegt om de kwestie van de herberekening van de piketdiensten voor te leggen aan de vakbond. Op 25 november 2015 heeft het huidig afdelingshoofd van de afdeling F een e-mail gezonden aan het DB met de mededeling dat hij in gesprek is met melder I over werk, declaraties, enz. en hij heeft het DB verzocht om melder I naar hem door te verwijzen als melder I steun zou komen zoeken inzake de gemaakte afspraken, zodat het huidig afdelingshoofd van de afdeling F het weer met hem zou kunnen oppakken.

Op 27 november 2015 heeft de directeur van afdeling B een e-mail gezonden aan, onder andere, melder I, met een vraag over de organisatie van de nieuwjaarsbijeenkomst. Op 27 november 2015 heeft melder I per e-mail gereageerd met 'een kleine reflectie'. De directeur van afdeling B heeft daar mondeling richting melder I op gereageerd en hij begreep van melder I dat deze de zaak daarmee als klaar c.q. afgehandeld beschouwde.

Aangezien het huidig afdelingshoofd van de afdeling F twijfels is blijven houden over de juistheid van de declaratie heeft hij eind november of begin december 2015 bij het DB melding gemaakt van een vermoeden van een onjuiste declaratie. Op 4 december 2015 heeft een (onaangekondigd) gesprek plaatsgevonden tussen melder I, het huidig afdelingshoofd van de afdeling F en een P-adviseur, waarin is gesproken over de door melder I voorgestelde werktijden (10.00 - 14.00 uur) vanwege het feit dat hij vanaf 1 december 2015 voor 50% ziek is gemeld vanwege XXXXXXXX. Er is toen tevens gesproken over de regels die gelden voor het declareren van piketdiensten en overwerk. Bij afronding van het gesprek is melder I een ongedateerd document overhandigd met interne regels van het Openbaar Ministerie arrondissement A over hoe te declareren.

Op 9 december 2015 heeft de vakbond per e-mail aan het huidig afdelingshoofd van de afdeling F laten weten dat het niet redelijk is, dat melder I de piketvergoeding over de hele periode zou moeten terugbetalen. De vakbond heeft aangevoerd dat de vergoeding destijds mondeling is toegekend door de leidinggevende waarbij uitdrukkelijk met melder I was afgesproken dat hij altijd in de buurt van PLAATS I zou zijn en dat hij meteen zou aantreden als dat nodig was, en dat melder I altijd (24/7) bereikbaar zou zijn voor de media en de organisatie. Bovendien, aldus de vakbond, zijn de declaraties altijd goedgekeurd door de leidinggevende.

Op 15 december 2015 heeft een (onaangekondigd) gesprek plaatsgevonden tussen melder I, de directeur van afdeling B en een P-adviseur naar aanleiding van de e-mail van 9 december 2015 van de vakbond. Van dit gesprek is een verslag gemaakt met datum 30 december 2015. In het gesprek heeft de directeur van afdeling B aangegeven dat de e-mail van 9 december 2015 hem heeft verbaasd omdat hij ervan uit ging dat met melder I een afspraak was gemaakt over terugbetaling van de onjuiste declaraties. Melder I heeft daarop aangegeven dat deze afspraak nog steeds staat, maar dat hij zeker wilde weten of de gang van zaken klopte. Voorts heeft melder I aangegeven dat de terugvordering voelde als een diskwalificatie voor zijn getoonde inzet. Achteraf gezien – zo blijkt uit het verslag – had melder I toch overuren moeten schrijven want hij had nu het gevoel zichzelf tekort te hebben gedaan. De directeur van afdeling B heeft aangegeven dat als melder I het terugbetalen zou aanvechten c.q. zou willen laten onderzoeken, het bestuur zich dan gehouden voelt om alle declaraties onder de loep te nemen en te onderzoeken. De directeur van afdeling B was om die reden content met de aanvankelijke opstelling van melder I om akkoord te gaan met terugbetaling en hij heeft aangegeven dat melder I ook de weg via de vakbond kan vervolgen, maar dat dit dus zou kunnen betekenen dat een volledig onderzoek zou volgen naar de declaraties. De

directeur van afdeling B heeft hier aan toegevoegd dat dit geen leuk traject zou worden en dat hij melder I daarvoor wilde behoeden.

Naar aanleiding van de melding in het DB eind november of begin december 2015 door het huidige afdelingshoofd van de afdeling F heeft de directeur van afdeling B op 22 december 2015 aan de Integraal Beveiligings Functionaris de mondelinge opdracht gegeven om te onderzoeken of melder I op 16 november 2015 na 17:00 uur nog werkzaamheden verricht heeft voor het Openbaar Ministerie arrondissement A.

Op 25 december 2015 is het onderzoeksrapport gereed. In een (onaangekondigd) gesprek op 8 januari 2016 met melder I, de directeur van afdeling B, het huidige afdelingshoofd van de afdeling F en een P-adviseur is melder I geïnformeerd, dat de ingediende declaratie inzake overwerk op 16 november 2015 niet geloofwaardig wordt geacht. Uit het gespreksverslag volgt dat de directeur van afdeling B heeft aangegeven dat sprake is van een vertrouwensbreuk en dat wordt getwijfeld aan de oprechtheid van melder I. Deze serieuze twijfels hebben te maken, aldus de directeur van afdeling B, met de juistheid van de declaratie van 16 november 2015 en de uitspraken van melder I daarover. Dit is geplaatst in de context van eerdere discussies met melder I over faciliteiten zoals thuiswerken, declaratiemogelijkheden, het eerdere declaratiegedrag en de terugvordering. Melder I heeft in het gesprek aangegeven gechoqueerd te zijn door de beschuldiging en hij heeft zich afgevraagd of het Openbaar Ministerie arrondissement A hem niet gewoon weg wil hebben en de declaratie aangrijpt om dit doel te bereiken. Melder I heeft in een 10 pagina's tellend document verantwoording afgelegd over wat hij die dag en die avond heeft gedaan. Na het gesprek van 8 januari 2016 heeft de directeur van afdeling B besloten tot het verrichten van nader onderzoek om uit te sluiten dat werkzaamheden van melder I op 16 november 2015 over het hoofd zouden zijn gezien. Op 15 januari 2016 is een verdiepend onderzoeksrapport verschenen en dit is op 22 januari 2016 besproken met melder I, in het bijzijn van zijn gemachtigde. Tijdens het gesprek zijn de beide onderzoeksrapporten overhandigd aan melder I. Melder I heeft tijdens voornoemd gesprek een document overhandigd genaamd 'Urenverantwoording 16 november 2015, verder gespecificeerd'. Op 2 februari 2016 heeft melder I een gesprek gehad met de VPI over het interne beleid van het Openbaar Ministerie arrondissement A in het geval van een intern onderzoek. De VPI heeft melder I per e-mail van 4 februari 2016 laten weten, dat de directeur van afdeling B en de HOvJ bevoegd zijn om een intern onderzoek in te stellen, al dan niet na overleg met het BIOM (hierna: Bureau Integriteit Openbaar Ministerie).

Op 5 februari 2016 is aan melder I, in aanwezigheid van zijn gemachtigde, een voorgenomen besluit tot het opleggen van de disciplinaire straf van (onvoorwaardelijk) strafontslag als bedoeld in artikel 81, lid 1, onder I ARAR uitgereikt. Tevens is melder I met onmiddellijke ingang geschorst. Het gesprek met melder I en zijn gemachtigde is gevoerd door de directeur van afdeling B, het huidige afdelingshoofd van de afdeling F en een P-adviseur, die een gespreksverslag heeft opgesteld met datum 11 februari 2016.

Op 4 maart 2016 en 24 maart 2016 zijn nog een derde en een vierde onderzoeksrapport verschenen, opgesteld door de Integraal Beveiligings Functionaris.

Op XXXXXXXX 2016 is het tweede kind van melder I geboren.

Op 4 april 2016 vindt een gesprek plaats tussen melder I, zijn partner, zijn gemachtigde, de directeur van afdeling B, het huidige afdelingshoofd van de afdeling F en een P-adviseur. Melder I is het besluit van 4 april 2016 in het gesprek overhandigd met daarin vermeld dat gelet op het ernstig plichtsverzuim primair de disciplinaire straf van (onvoorwaardelijk) ontslag als bedoeld in artikel 81, lid 1, onder I ARAR is opgelegd. Het ontslag is per direct ingegaan. Het besluit heeft vier bijlagen, namelijk de vier onderzoeksrapporten. In het besluit is voorts vermeld dat subsidiair ontslag wordt verleend op grond van artikel 98, lid 1, onder f ARAR (ongeschiktheid voor de functie). De 'timing' van de brief heeft de directeur van afdeling B – vanwege de recente bevalling van melder I – vooraf afgestemd met de gemachtigde van melder I en met het bedrijfsmaatschappelijk werk.

Op 8 april 2016 hebben de plv. HOvJ en het huidige afdelingshoofd van de afdeling F de medewerkers geïnformeerd over het ontslagbesluit. Over de inhoud van de communicatie is vooraf – op 31 maart 2015 – telefonisch contact geweest tussen directeur van afdeling B en de gemachtigde van melder I. Kort voor de daadwerkelijke communicatie heeft de directeur van afdeling B de gemachtigde een e-mail gestuurd als 'reminder' inzake de interne communicatie rond de aanzegging van het ontslag.

Bij besluit van 26 juli 2016 heeft het Openbaar Ministerie arrondissement A besloten tot intrekking van het ontslagbesluit van 4 april 2016. Daarbij is aangegeven dat het disciplinaire ontslag dan wel het ongeschiktheidsontslag op grond van nadere overwegingen op dat moment niet passend wordt geacht. Het Openbaar Ministerie arrondissement A heeft in het besluit van 26 juli 2016 voorts aan melder I meegedeeld dat het vertrouwen nog steeds ernstig is geschaad en om die reden is melder I vrijgesteld van het verrichten van werkzaamheden (buitengewoon verlof in de zin van artikel 33e, lid 1 ARAR). Aangegeven is dat zal worden gezien wat een passende oplossing is voor de ontstane situatie. In augustus heeft het Openbaar Ministerie arrondissement A de medewerkers schriftelijk geïnformeerd, dat het ontslagbesluit is ingetrokken.

Voorts heeft het OM Oost-Nederland bij brief van 3 november 2016 de gemachtigde van melder I geïnformeerd, kort gezegd, dat de verkeersgegevens overeenkomen met hetgeen melder I heeft verklaard over het aantal telefonische contacten en sms berichten (op die bewuste avond). Het strafrechtelijk onderzoek, dat op verzoek van melder I is opgestart, is afgesloten waarna de zaak administratief is geseponeerd.

Onderzoeksvraag III: is binnen het Openbaar Ministerie A sprake van een angst- en afrekencultuur, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst?

Het OM is een landelijke organisatie verdeeld over tien arrondissementen. Daarnaast functioneren het landelijk parket, dat zich richt op de bestrijding van (internationaal) georganiseerde misdaad, het functioneel parket, dat criminaliteit op het gebied van milieu, economie en fraude bestrijdt, het ressortsparket, dat zich o.a. bezighoudt met hoger beroepzaken, en het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Tot slot verricht de DVOM (Dienstverleningsorganisatie OM) uitvoerende bedrijfsvoeringstaken voor alle OM-onderdelen. De arrondissementsparketten worden geleid door een HOvJ. De landelijke leiding van het OM berust bij het College van procureurs-generaal (hierna: College van P-G) in Den Haag. De minister van Veiligheid en Justitie is politiek verantwoordelijk voor het OM. Hij bepaalt samen met het College van P-G de prioriteiten in de opsporing en vervolging. De parketten hebben een bepaalde mate van autonomie, maar tegelijkertijd is sprake van een concern. Elk parket heeft zijn eigen bijzondere bestuurlijke constellatie en elk parket kent zijn eigen dynamiek, context en historie. Het College van P-G voert twee keer per jaar met ieder parket een zogenaamd ruitgesprek waarin aandacht is voor de planning & control cyclus en waarin onderwerpen zoals de beleidsprestaties, beleidsinvloed, het aantal afgehandelde zaken en organisatieontwikkeling aan de orde komen.

Regionalisering en Wet HGK

Vanaf begin 2003 is nagedacht over de modernisering van de organisatie van het OM. Vanuit de houtskoolschets die in dat kader is gemaakt is het 'OM verandert' ontstaan. 'OM verandert' was gebaseerd op 2 hoofduitgangspunten: de verwachting dat prestaties zouden toenemen door onderscheid te maken tussen maatwerk en standaardzaken – dit heeft onder andere geleid tot de oprichting van het *Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM)* – en daarnaast de aanname dat het OM beter kan presteren door de kwetsbaarheid van kleinere parketten te verminderen door schaalvergroting. Vanuit die gedachte werkt het OM sinds 2009 met een regio-indeling. Met de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart op 1 januari 2013 is het aantal arrondissementsparketten in Nederland teruggebracht van negentien naar tien parketten. Verder zijn de vijf ressortsparketten samengevoegd tot één (landelijk) ressortsparket genaamd het 'Ressortsparket'. Het kleinere aantal arrondissementsparketten – en daarmee dus de komst van grotere parketten – sluit aan op de regio-indeling die het Openbaar Ministerie al sinds enige tijd hanteerde.

ZSM

Een van de onderdelen van het actieprogramma van de Minister van Veiligheid en Justitie 'Minder regels, meer op straat' richtte zich op de versnelling van de afhandeling van veel voorkomende delicten door samenwerking tussen politie en OM. Door de politie en/of het OM wordt in een zo vroeg mogelijk stadium vastgesteld of zaken kunnen worden afgedaan en waar mogelijk wordt direct een afdoeningsbeslissing genomen. Deze werkwijze stond centraal in het programma ZSM. ZSM staat voor zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk. In 2011 is ervaring opgedaan met de ZSM-werkwijze in 5 pilotregio's en bij de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Mede op basis van deze uitkomsten is een landelijke aanpak ZSM ontwikkeld en uitgerold. Op 1 januari 2013 is het OM landelijk van start gegaan met de zogenoemde ZSM-werkwijze 1.0. De ZSM-werkwijze is een initiatief van het OM en de politie en is in samenwerking met hun ketenpartners ontwikkeld om strafzaken met betrekking tot veelvoorkomende criminaliteit op uniforme wijze versneld af te (kunnen) handelen. De ZSM-werkwijze concentreert zich op veel voorkomende misdrijfzaken, waarin op basis van de beschikbare informatie,

binnen een korte tijdspanne een beslissing kan worden genomen over de vraag welke afdoeningswijze in die zaak gerechtvaardigd is. De aard en organisatie van de ZSM-werkwijze maken een dagelijkse openstelling van het OM gedurende het gehele kalenderjaar, van 8.00 uur in de ochtend tot 22.00 uur in de avond, ook op zaterdagen, zondagen en feestdagen (7 x 14-uursdiensten) onvermijdelijk.

OM 2020 (en Perspectief op 2015)

Naast de implementatie van de ZSM-werkwijze werd de OM-organisatie ook verder doorontwikkeld vanuit het programma OM 2020. Dit programma lag in het verlengde van 'Perspectief op 2015', waarin het OM zijn visie op de strafrechtelijke handhaving voor de komende jaren en de wijze waarop het OM daar invulling aan geeft, presenteerde. Op 25 maart 2014 heeft het College het document 'Voorgenomen besluitvorming OM 2020' vastgesteld. OM 2020 stelt de professional en de zaak centraal. Ook het eigenaarschap, kwaliteit en 'de zaak in één keer goed' is een rode draad in OM 2020. Deze organisatieontwikkeling voltrekt zich fasegewijs. De Medezeggenschapsraad Openbaar Ministerie (hierna: MROM) heeft op landelijk niveau geadviseerd over OM 2020. Relevant is met name de doorontwikkeling van de zogenoemde werkomgeving 'interventies' (waar de ZSM-werkwijze is ingebed). Voor de interventie-omgeving is recent een zogenoemde 'kwalitatieve referentieformatie' vastgesteld. Daarin worden vijf functieprofielen beschreven waarlangs de interventie-omgeving vormgegeven zal (dienen) te worden: de officier van justitie; de assistent officier; de interventiejurist, een ketenprocescoördinator en een administratief medewerker. Voor de eerste drie profielen is het hebben van een mr.-titel als functie-eis benoemd. Het College heeft besloten dat parketten (vanuit hun huidige bezetting) parket- c.q. commissiesecretarissen kunnen blijven inzetten die niet beschikken over een mr.-titel, maar wel in staat zijn om invulling te geven aan de werkzaamheden uit (en op de wijze die is beschreven in) het addendum van de interventiejurist. Parketten die als gevolg van dit besluit niet toekomen aan de noodzakelijke transitie op weg naar 2020 kunnen het College verzoeken om ermee in te stemmen dat een lokaal traject wordt gestart dat kan leiden tot de (lokale) toepassing van het VanWerkNaarWerk-beleid.

Het Openbaar Ministerie arrondissement A – met een omvang van 245 medewerkers (per 1 december 2016) – is een organisatie in transitie en dit vindt zijn aanvang in 2010 aangezien vanaf dat moment de voorbereidingen zijn getroffen voor de samenvoeging van het parket PLAATS II en het parket PLAATS I. In 2012 is de Wet Herziening Gerechtelijke Kaart (hierna: Wet HGK) vastgesteld. De samenvoeging is uitgevoerd gedurende de periode 2010 tot 2013. Het gaat om de samenvoeging van twee parketten, maar daarnaast was ook sprake van twee rechtbanken (PLAATS II en PLAATS I) en twee politieregio's (XXXXX en XXXXX), die vóór de samenvoeging verschillende werkwijzen hanteerden. Eind 2011 is gestart met Strategische Personeelsplanning (SPP) gelet op de vergrijzing van het personeelsbestand en 'Perspectief op 2015'. Op 1 maart 2012 is de huidige HOvJ gestart met zijn werkzaamheden. Vanaf het moment van zijn aantreden verzorgt hij wekelijks een blog voor de medewerkers om hen te informeren over de relevante ontwikkelingen binnen het parket. In 2012 is de organisatie gekanteld naar het zogenaamde tweestromenmodel, met daarin een afdeling interventies en een afdeling onderzoeken. Op 1 augustus 2012 is de verhuizing van het parket PLAATS II naar PLAATS I gerealiseerd en vanaf dat moment is veel aandacht besteed aan de uniformering van werkprocessen en procedures. De samenvoeging van beide parketten heeft geen rechtspositionele gevolgen gehad voor medewerkers, wel zijn wijzigingen ontstaan in de reis- en diensttijden. Bij de invoering van de Wet HGK in 2013 is ook het Pakket Sociale Maatregelen HGK in werking getreden. Alle voormalig medewerkers van het parket PLAATS II zijn aangewezen als standplaatswijziger en met hen is gesproken over welke (compenserende) aanspraken zij konden aanwenden volgens het Pakket Sociale Maatregelen HGK, waaronder mobiliteitsfaciliteiten.

In 2012 is bij het Openbaar Ministerie arrondissement A gestart met de invoering van ZSM. Dit heeft geleid tot een toename van de roosterdruk. De nieuwe werkwijze heeft ook betekend dat de afdeling (toen nog) F het overleg ging voeren met politie en bestuur (driehoeken), waardoor niet langer of in mindere mate werd gewerkt met de zogenaamde gebiedsofficieren. Omdat dit deel van het werk wegviel ontstond ruimte voor het werk als officier aan zijn zaak. Het zogenaamde 'zicht op zaken'-overleg heeft ertoe geleid dat zaken wekelijks worden besproken in aanwezigheid van een rechercheofficier, kwaliteitsofficier, de teamleider en een DB-lid om te bezien op welke zaken het Openbaar Ministerie arrondissement A extra alert moet zijn. Tevens zijn afspraken gemaakt over de nadrukkelijk uniforme verbinding met de XX burgemeesters in provincie A. In 2012 zijn de toenmalige MT-leden, 14 in totaal, de rol van kwartiermaker gaan vervullen om de transitie in de organisatie te implementeren.

In maart 2013 is bij medewerkers een vlootschouwgesprek aangekondigd en vanaf april 2013 tot en met juni 2013 zijn deze gesprekken met alle medewerkers gevoerd. Het gesprek stond in het teken van de

kwaliteiten en ambities van de medewerker en het bieden van kansen om zich te blijven ontwikkelen. Ook is gevraagd of de medewerker kansen ziet buiten de organisatie. Het gesprek was niet bindend en had geen rechtspositionele gevolgen. Een aantal medewerkers heeft in dat kader aangegeven zich prima op zijn plaats te voelen, anderen hebben aangegeven zich te willen oriënteren buiten het OM en met acht medewerkers is op vrijwillige basis een vaststellingsovereenkomst gesloten; zij hebben het Openbaar Ministerie arrondissement A verlaten.

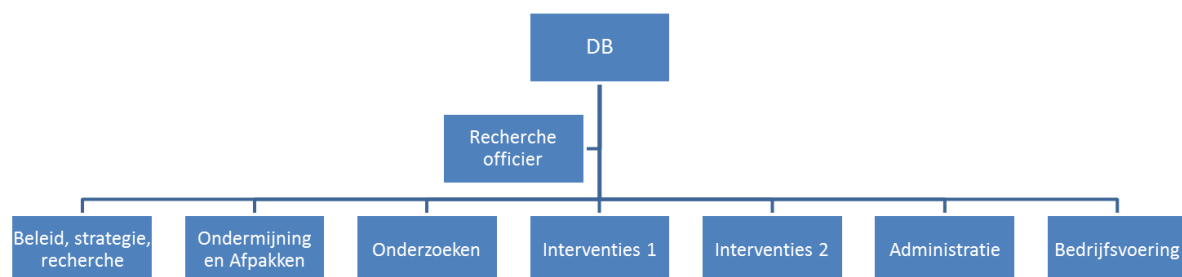
In september 2013 zijn medewerkers geïnformeerd over de mogelijkheid een externe coach te consulteren om te spreken over toekomstmogelijkheden. In oktober 2013 heeft het College van P-G een bezoek gebracht aan het Openbaar Ministerie arrondissement A. In november 2013 is een organisatieplan opgesteld, met daarin de aankondiging van een aantal bezuinigingen, oplopend tot 26% van het totale budget in 2018. Begin januari 2014 heeft de HOvJ tijdens een mOMent uiteengezet wat de ontwikkelingen zijn rond de functie van parketsecretaris zonder mr.-titel. Begin februari 2014 heeft de OR vervolgens een brief gezonden aan de HOvJ waarin de bezorgdheid is uitgesproken over OM 2020. Bij brief van 4 februari 2014 heeft een aantal OvJ's en parketsecretarissen ook een brief gezonden aan de HOvJ waarin het standpunt van de OR is onderschreven. De HOvJ heeft bij brief van 21 februari 2014 aangegeven dat er sprake is van veranderingen die gelden voor het hele OM-concern; binnen nieuwe en landelijke kaders wordt ernaar gestreefd om het werk zowel efficiënter en beter uit te voeren. Onderkend is dat er zorg is bij het personeel en uitgesproken is dat dit wordt gezien als een gezamenlijke zorg van leiding en medewerkers. Daarover heeft constructief overleg plaatsgevonden met de OR. Ook heeft de HOvJ aangegeven dat ondersteuning en begeleiding wordt geboden aan medewerkers die daar behoefte aan hebben en hij heeft zijn begrip uitgesproken dat er behoefte is aan duidelijkheid en zekerheid, maar dat hij dit in dit stadium nog niet kan geven. Het antwoord is gegeven in afstemming met het Parket-Generaal. Op 3 maart 2014 heeft een overleg plaatsgevonden tussen de voorzitters van de lokale ondernemingsraden en de voorzitter van de MROM, waarbij ook zijn aangeschoven de voorzitter van het College van P-G en de Concerndirecteur HRM. Uitkomst van dit overleg is geweest dat het College van P-G meer de regie zou nemen op het veranderproces door onder andere intensiever te communiceren. Op 14 maart 2014 is de voorzitter van het College van P-G afgereisd naar het Openbaar Ministerie arrondissement A om in gesprek te gaan met de medewerkers.

Als gevolg van de samenvoeging van de parketten PLAATS II en PLAATS I waren er tijdelijk twee plv. HOvJ's. Deze hebben inmiddels een andere functie. Op 1 mei 2014 zijn de huidige plv. HOvJ en de directeur van afdeling B aangesteld. Tezamen met de HOvJ vormen zij de huidige parketleiding, ook wel genaamd het DB. Het MT bestaat sinds 2013 uit zeven leden. Het DB overlegt iedere week en het MT iedere twee weken. Sinds enige tijd laten het MT en het DB zich begeleiden door een externe coach. Na afloop van de DB- en MT-overleggen ontvangt de OR kopieën van de verslagen. Eind 2014 is definitief de functie van assistent OvJ ingevoerd. Vanaf begin 2015 is een aantal parketsecretarissen op basis van detachering ingezet bij de politie met het oog op het kwaliteitsplan OM/Nationale Politie. Ook is een aantal OvJ's met pensioen gegaan of overgestapt naar andere parketten en mede als gevolg hiervan is de instroom van ervaren OvJ's onder druk komen te staan met als gevolg een toegenomen werkdruk. De geografische ligging van het Openbaar Ministerie arrondissement A maakt dat de werving & selectie moeizaam verloopt.

Op 23 januari 2015 heeft de pro forma zitting bij de rechtbank plaatsgevonden in een landelijk bekende zedenzaak. Op 24 april 2015, 27 juli 2015 en 30 juli 2015 heeft de rechtbank vonnissen gewezen in deze strafzaak. Op 6 augustus 2015 is in de [regionale krant] een artikel verschenen naar aanleiding van een interview met de HOvJ over een landelijk bekende zedenzaak. In dit krantenartikel – dat vooraf is geautoriseerd door de HOvJ en een communicatieadviseur – is het volgende opgenomen: *'De officier van justitie heeft tijdens die zitting te grote woorden gebruikt. Daar heb ik nog een stevig gesprek met hem over gevoerd. Het probleem is dat die woorden zijn blijven resoneren in de media en voor een bepaalde dynamiek hebben gezorgd. Misschien had het OM er eerder afstand van moeten nemen, al weet ik niet of dat verder wat uitgemaakt had.'* Naar aanleiding van dit krantenartikel heeft de HOvJ op 6 augustus 2015 een radio-interview gegeven aan de regionale radiozender. Hierin heeft de HOvJ verklaard dat het OM soms grote woorden in de rechtszaal hanteert, waarvan achteraf kan worden gezegd dat het beter was geweest deze grote woorden niet te gebruiken. Ook heeft hij verklaard dat het gebruik van deze grote woorden op zichzelf niet verkeerd is, maar als deze grote woorden blijven terugkeren in de (social) media dan kan dit schadelijk zijn voor de strafzaak. Tevens heeft de HOvJ op 6 augustus 2015 een 'app' gezonden aan de WhatsApp-groep van de OvJ's, waarin de HOvJ aangeeft dat in voornoemd krantenartikel is 'geshopt en gekopt'. Deze 'app' is gelekt naar de media. Naar het uitlekken van de 'app' is een onderzoek ingesteld door BIOM.

Bij brieven van 2 april 2015 en 31 augustus 2015 gericht aan het College van P-G heeft een aantal OvJ's van het Openbaar Ministerie arrondissement A aandacht gevraagd voor de situatie van een collega OvJ (melder II), die is verwickeld in een strafrechtelijk en rechtspositioneel traject. Er is verzocht om zorgvuldige besluitvorming en de OvJ's hebben hun betrokkenheid uitgesproken. Tevens is aandacht gevraagd voor het feit dat de lange duur van het traject en de bijbehorende onzekerheid onwenselijk is. De HOvJ heeft de correspondentie overgebracht naar het College van P-G. In reactie heeft de betrokken P-G het parket bezocht en gesproken met een aantal van de brievenverzenders en leden van de OR.

Sinds april 2015 krijgt iedere OvJ een 'mental check up' aangeboden, die bestaat uit een gesprek met een psycholoog ter ondersteuning van het werk. Dit wordt ook georganiseerd voor de parketsecretarissen. Daarnaast worden workshops aangeboden in het kader van secundaire traumatisering. Begin 2016 heeft de OR positief geadviseerd over de nieuwe ordening van het Openbaar Ministerie arrondissement A. Het nieuwe organisatie- en formatieplan dient als uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling naar OM 2020. De organisatie van het Openbaar Ministerie arrondissement A ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:



De afgelopen jaren is geen medewerkerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd. In het verleden, ten tijde van de vorige HOvJ, is een extern bureau ingehuurd om een cultuuromslag te bewerkstelligen. Voorts is bij de afdeling/werkstroom H een drietal visitaties uitgevoerd, met datum 22 december 2012, 8 april 2015 en 6 mei 2015 voor visitatierapporten. Het ziekteverzuim bedroeg in 2015 7,2%, en vertoont voor het jaar 2016 een dalend percentage, het bedraagt inmiddels minder dan 5%. De OR krijgt frequent (maandelijks) inzage in de verzuimcijfers en deze worden besproken met de bedrijfsarts. De bedrijfsarts heeft de OR laten weten dat van werk gerelateerde burn-outs geen sprake is, althans niet zodanig dat daarover een discussie moet worden gevoerd. Wél is sprake van een hoge werkdruk, zo heeft de bedrijfsarts aan de OR meegedeeld. Het percentage van gevoerde functioneringsgesprekken was is in de ogen van de OR aanvankelijk onvoldoende en dit heeft de OR destijds bespreekbaar gemaakt in de overlegvergadering. Voor het jaar 2015 kon worden geconstateerd dat de afgesproken targets van 80% (gevoerde en vastgelegde) gesprekken is gehaald.

Jaarlijks wordt een P-scan gehouden volgens een landelijk ontwikkeld model, waarbij medewerkers vakinhoudelijk, wat betreft persoonlijkheid en wat betreft de toekomst binnen het OM volgens bepaalde scores worden gewaardeerd. Sinds begin 2016 wordt het zogenaamde eigen-regie-model gehanteerd met als doel het ziekteverzuimpercentage te laten dalen. Maandelijks vinden SMO's (Sociaal Medisch Overleg) plaats en sinds begin 2016 is de bedrijfsarts binnen de organisatie aanwezig, zodat het overleg tussen een leidinggevende en de bedrijfsarts beter wordt gefaciliteerd.

Voor procedures rond plaatsing en interne vacaturevervulling geldt als beleid, dat één lid van de OR deelneemt aan de selectie-adviescommissies voor alle vacatures van functies vanaf schaal 10 en hoger. Een selectie-adviescommissie bestaat uit een leidinggevende, HR-adviseur, een medewerker van de werkvloer en in bepaalde specifieke gevallen ook een externe functionaris, bijvoorbeeld een politiefunctionaris. Voor de werving van officieren van justitie geldt een landelijke selectieprocedure.

Het Openbaar Ministerie arrondissement A heeft een Vertrouwenspersoon Integriteit (hierna: VPI) die jaarlijks een verslag opstelt over de ontvangen meldingen. In 2015 heeft de VPI drie formele meldingen ontvangen waarbij BIOM is ingeschakeld. Integriteit is een terugkerend onderwerp van gesprek in de overlegvergadering tussen bestuurder en OR en het wordt aan de orde gesteld in functioneringsgesprekken.

Binnen het Openbaar Ministerie arrondissement A vinden verschillende bijeenkomsten plaats in verschillende constellaties van medewerkers. De zogenaamde pizza-bijeenkomsten zijn in 2012 gestart en

zijn bedoeld voor OvJ's om in informele setting te reflecteren op het werk. Wegens afnemende belangstelling is met de bijeenkomsten gestopt. Daarnaast zijn er mOMenten – bedoeld voor alle medewerkers – en team overleggen bedoeld voor OvJ's, parketsecretarissen en administratie.

Interviews

Voor onderzoeksvraag III geldt dat de Onderzoeksraad interviews heeft gehouden met melder I, melder II en met een aantal (voormalig) medewerkers. In deze interviews hebben de twee melders en de (voormalig) medewerkers verklaard over hun ervaringen, percepties en interpretaties in relatie tot de derde onderzoeksvraag. Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven de bedrijfscultuur binnen het Openbaar Ministerie arrondissement A als prettig en veilig te ervaren, waarbij tevens wordt aangegeven dat de collegialiteit onderling groot is en de parketleiding goed luistert naar de OR. Deze geïnterviewden hebben vertrouwen in de parketleiding. Zij herkennen dat er onrust bestaat, maar schrijven deze toe aan de vele veranderingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden binnen het OM, en in het bijzonder binnen het Openbaar Ministerie arrondissement A (zoals herhuisvesting, ZSM, OM 2020 en de bezuinigingen). Andere geïnterviewden – waaronder een enkele voormalig medewerker – geven daarentegen aan dat zij de bedrijfscultuur binnen het Openbaar Ministerie arrondissement A niet als prettig en veilig (hebben) ervaren. Sommige geïnterviewden stellen dat het geven van kritiek snel door het MT en de parketleiding als persoonlijk wordt opgevat en/of zij zijn van mening dat de nieuwe parketleiding een (andere) kijk heeft op prioritering en taakin-vulling, waardoor vrijheden zijn ingeperkt en de werkwijze vooral controlegericht is. Er wordt daarnaast een hoge werk- en prestatiedruk ervaren, waardoor volgens deze geïnterviewden spanningen oplopen en een onveilig werkklimaat ontstaat. Deze geïnterviewden ervaren juist geen collegialiteit en zij zijn van mening dat de communicatie meer open en meer direct zou moeten zijn. Ook is er kritiek geuit op het HRM-beleid, de managementkwaliteiten van leidinggevend en op de wijze waarop binnen Openbaar Ministerie arrondissement A vacatures worden vervuld.

VIII Toelichting melder I, op hoofdlijnen

Melder I heeft bij e-mail van 27 november 2015 een reactie gegeven op een vraag gesteld per e-mail van 27 november 2015 door de directeur van afdeling B. Op 22 februari 2016 heeft melder I extern gemeld bij de Onderzoeksraad. Melder voert het volgende aan:

- er is sprake van (de schijn van) financiële belangenverstrengeling omdat de nieuwjaarsbijeenkomst wordt georganiseerd bij de bioscoop waarvan de partner van het huidige afdelingshoofd van de afdeling F de zakelijk directeur is
- na de e-mail van 27 november 2015 is melder I op verschillende tijdstippen en op verschillende manieren door het Openbaar Ministerie arrondissement A onheus en onjuist bejegend en zelfs bedreigd. Melder I heeft te maken gekregen met treiterijen en onrechtmatigheden. Melder I is op 5 februari 2016 per direct geschorst en er is hem een besluit tot onvoorwaardelijk strafontslag uitgereikt wegens ernstig plichtsverzuim. Melder I is van mening dat hij feitelijk heeft aangetoond op 16 november 2015 wél vijf uur overwerk te hebben verricht en er is geen sprake van ernstig plichtsverzuim is. Het intrekken van het ontslagbesluit en het administratief sepot onderstrepen dit
- de Onderzoeksraad verstaat de melding op dit punt aldus dat melder I stelt, dat hij als gevolg van zijn te goeder trouw melden van een vermoede misstand nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie heeft ondervonden en dat hij in de uitoefening van zijn functie is benadeeld
- melder I is van mening dat hetgeen hem is overkomen – melding heeft nadelige gevolgen voor de rechtspositie – niet op zichzelf staat. Bij het Openbaar Ministerie arrondissement A zijn meerdere voorbeelden van integriteitsschendingen. Volgens melder I is sprake van een angst- en afreken-cultuur bij het Openbaar Ministerie arrondissement A, met name sinds het aantreden van de nieuwe HOvJ, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst. Melder I heeft een aantal voorbeelden en situaties aangedragen ter onderbouwing van de angst- en afreken-cultuur.

De Onderzoeksraad heeft bij zijn 'Bevindingen' in paragraaf XI de door melder I aangedragen voorbeelden en situaties betrokken.

IX Toelichting melder II, op hoofdlijnen

Melder II heeft per e-mail van 15 maart 2016 extern bij de Onderzoeksraad een vermoede misstand gemeld. Voor melder II geldt dat hij is verwikkeld in een strafrechtelijk onderzoek en een rechtspositioneel geschil waarbij het bevoegd gezag aanvankelijk heeft aangekondigd de aanstelling van melder II op disciplinaire dan wel ongeschiktheidsgronden te willen beëindigen. Melder II is sinds 2006 aangesteld bij het Openbaar Ministerie arrondissement A als plv. OvJ en sinds 2009 vervult hij de functie van OvJ. Sinds eind 2011 is hij coördinerend OvJ bij de afdeling H. Op 12 april 2013 is melder II meegedeeld dat hij wordt



verdacht van computervredebreuk. In oktober 2014 heeft de HOvJ van het parket waar het strafrechtelijke onderzoek over deze verdenking plaatsvond (i.c. niet Openbaar Ministerie arrondissement A) schriftelijk aan de werkgever laten weten dat hij mening was dat in het dossier voldoende bewijs zit dat melder II zich schuldig had gemaakt aan computervredebreuk. De informatie die op dat moment aan de werkgever werd verstrekt is voor de HOvJ aanleiding geweest om met melder II in gesprek te treden. Op 5 november 2014 heeft dit gesprek plaatsgevonden tussen melder II, zijn gemachtigde, de HOvJ en de directeur van afdeling B. De HOvJ heeft dit gesprek geïnitieerd om, na hoor en wederhoor, te kunnen adviseren aan het College van P-G over de eventueel te nemen rechtspositionele beslissing vanwege mogelijk plichtsverzuim, dat samenhangt met de verdenking van een strafbaar feit. Voorafgaand aan het gesprek is contact gezocht met de advocaat en de partner van melder II omdat bekend was dat melder II op het punt van bevallen stond. Bij brief van 14 november 2014 heeft de HOvJ het ambtsbericht toegezonden aan het College van P-G. Op 31 december 2014 is melder II geschorst door het College van P-G. Bij brief van 2 april 2016 is melder II namens het College van P-G meegedeeld dat sprake is van een voornemen tot primair het opleggen van een ontslag wegens ongeschiktheid en subsidiair een ontslag op andere gronden. Vanwege ontwikkelingen in het strafdossier is op verzoek van melder II gewacht met het nemen van een definitief besluit. Bij brief van 18 maart 2016 is melder II meegedeeld dat sprake is van een voornemen tot ontslag primair wegens ongeschiktheid en subsidiair op andere gronden. Eind augustus 2016 zijn tijdens de zogenoemde 'zienswijze fase' partijen in gesprek getreden in een poging om het rechtspositionele geschil in der minne te beëindigen. Melder II heeft zijn melding van het bestaan van een angst- en afrekencultuur binnen het Openbaar Ministerie arrondissement A die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst – daaronder begrepen het niet integer handelen door de parketleiding – met een aantal voorbeelden en situaties onderbouwd. De Onderzoeksraad heeft deze bij zijn 'Bevindingen' in paragraaf XI betrokken.

X Toelichting bevoegd gezag en Openbaar Ministerie arrondissement A, op hoofdlijnen

Het Openbaar Ministerie arrondissement A is allereerst van mening dat de e-mail van 27 november 2015 van melder I in redelijkheid niet als een interne melding kan worden gezien als bedoeld in het Besluit. In de bewuste e-mail reageert melder I op een vraag van de directeur van afdeling B en geeft hij uiting aan zijn zorg over de organisatie van de nieuwjaarsbijeenkomst. Die bezorgdheid was primair ingegeven door de mogelijke beeldvorming bij journalisten. Melder I heeft in zijn e-mail niet het vermoeden uitgesproken dat inkoop- of aanbestedingsregels niet zijn nageleefd, en meende zich daarentegen te herinneren dat er destijds wel offertes waren aangevraagd. De directeur van afdeling B heeft daar vervolgens navraag naar gedaan en melder I voorzien van een terugkoppeling. Die terugkoppeling sloot aan bij de herinnering van melder I en melder I gaf er daarna geen blijk van nog langer bezorgd te zijn. En er was geen aanleiding om aan te nemen dat melder I had beoogd wel een formele interne melding te doen. Eerst via de externe melding heeft melder I de situatie met betrekking tot de nieuwjaarsbijeenkomsten derhalve expliciet bestempeld als (een vermoeden van) een misstand. Openbaar Ministerie arrondissement A meent dat de organisatie van de nieuwjaarsbijeenkomst geen financiële belangenverstrengeling oplevert omdat is gehandeld in lijn met de administratieve regels inzake inkoop en aanbesteding. Er is destijds bij meerdere bioscopen uitvraag gedaan. Bij bedragen kleiner dan € 2.500,- exclusief BTW mag de opdrachtverstrekking door het OM-onderdeel zelf gedaan worden en kan de factuur vervolgens door DVOM worden betaald. Het huidige afdelingshoofd heeft ten tijde van belang verder geen rol gespeeld in de besluitvorming om wel of niet naar bioscoop C te gaan. Bovendien was er geen reëel alternatief. In reactie op de tweede onderzoeksvraag heeft Openbaar Ministerie arrondissement A aangegeven dat de getroffen rechtspositionele maatregelen een reactie zijn op ander gedrag van melder en geenszins verband houden met zijn e-mail van 27 november 2015. Het Openbaar Ministerie arrondissement A heeft die e-mail niet als een melding van een vermoeden van een misstand herkend. Bovendien ging het Openbaar Ministerie arrondissement A ervan uit dat de kwestie was afgedaan na beantwoording door de Directeur van afdeling B. Er is geen sprake van enig causaal verband tussen de e-mail van 27 november 2015 en de door melder I gestelde rechtspositionele benadeling. Er bestond geen enkele aanleiding om jegens melder I nadere actie te ondernemen (van welke aard dan ook) naar aanleiding van de e-mail. Daarentegen geldt dat melder I reeds begin september 2015 is aangesproken op onjuiste declaraties, thuiswerken en het gebruik van faciliteiten. Dit gegeven in combinatie met de onduidelijk- en onjuistheden rondom de declaratie van het overwerk op 16 november 2015 heeft het Openbaar Ministerie arrondissement A aanvankelijk doen besluiten om disciplinaire maatregelen te treffen richting melder I en het dienstverband te beëindigen. Openbaar Ministerie arrondissement A benadrukt dat het gesprek over die declaratie al vóór de e-mail van 27 november 2015 was geopend. Bovendien is melder I al eerder aangesproken op aspecten van haar functioneren en was er al voor de e-mail sprake van spanningen in de samenwerkingsrelatie met haar leidinggevende.



De parketleiding is zich ervan bewust dat de verschillende (organisatie)ontwikkelingen waarmee de medewerkers de afgelopen jaren zijn geconfronteerd aanleiding hebben kunnen geven tot onrust of onzekerheid (o.a. nieuwe plaats van tewerkstelling (niet langer in PLAATS II), twee culturen (fusie), taakstelling, uniformering van werkwijzen, ZSM (met 14x7 openingstijden) en OM 2020). In de afgelopen jaren is er bovendien in toenemende mate aandacht besteed aan de (persoonlijke) ontwikkeling en het functioneren van medewerkers (juiste mens op de juiste plek), hetgeen soms heeft geleid tot confronterende gesprekken, maar ook tot het vinden van passende oplossingen. Openbaar Ministerie arrondissement A heeft het lastig gevonden dat sommige van deze trajecten zijn betrokken in de meldingen, nu het onderzoek zich er niet voor leende om zich per situatie te verweren. Met de medewerkers die het betreft zijn goede afspraken gemaakt en/of hebben steeds de mogelijkheid gehad om zich te laten bijstaan of om bezwaar in te dienen indien zij het niet eens zouden zijn geweest met een besluit van de parketleiding. Tot het moment waarop de Onderzoeksraad het OM informeerde over de ontvangst van beide meldingen waren er echter geen indicaties om het bestaan te vermoeden van een angst- en afrekencultuur binnen Openbaar Ministerie arrondissement A. Van de bedrijfsarts, de vertrouwenspersoon, de begeleidende psychologen (die sinds 2 jaar gesprekken hebben met alle officieren) en van de OR zijn evenmin signalen ontvangen die op het bestaan daarvan wijzen. Het OM is tot slot van oordeel dat de besluiten die ten aanzien van melder II zijn genomen van rechtspositionele aard zijn. Voor het beslechten van het verschil van inzicht daarover staat de weg open van bezwaar en beroep. Het bezwaar dat tegen de schorsing is ingediend is door de Minister ongegrond verklaard. Datzelfde geldt voor het bezwaar tegen de afwijzing van het verzoek tot opheffing van de schorsing. Omdat bij Openbaar Ministerie arrondissement A bekend was dat melder II in oktober 2015 hoog zwanger was (en Openbaar Ministerie arrondissement A begreep dat de informatie die was ontvangen veel emoties zou kunnen wekken) is na overleg met de strafadvocaat van melder II contact opgenomen met de partner van melder II zodat deze kon laten weten wanneer het gesprek het beste kon plaatsvinden. Van de partner van melder II is begrepen dat dit op prijs werd gesteld.

XI Bevindingen

De Onderzoeksraad heeft drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- I. Is de organisatie van de jaarlijkse nieuwjaarsbijeenkomst van het Openbaar Ministerie arrondissement A in de bioscoop uitgevoerd in overeenstemming met de wet- en regelgeving van (openbare) aanbesteding zoals bepaald in de Aanbestedingswet 2012? Is sprake van een vermoede misstand in de vorm van (de schijn van) financiële belangenverstrengeling?
- II. Heeft melder I in rechtspositionele zin nadeel ondervonden vanwege het feit dat hij op 27 november 2015 intern een vermoede misstand heeft gemeld, die ziet op de jaarlijkse nieuwjaarsbijeenkomst in de bioscoop?
- III. Is binnen het Openbaar Ministerie A sprake van een angst- en afrekencultuur, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst?

Ad. I Organisatie van jaarlijkse nieuwjaarsbijeenkomst

Aanbesteden is het in de markt uitzetten van een (overheids-)opdracht waarbij bedrijven kunnen inschrijven door het indienen van een offerte. Een overheidsinstantie is verplicht een opdracht Europees aan te besteden als de waarde van de opdracht boven een bepaalde drempelwaarde uitkomt. Dit is vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012. Wanneer een overheidsopdracht onder de drempelwaarde blijft dan kan (en doorgaans moet) een nationale aanbestedingsprocedure worden doorlopen. De Aanbestedingswet 2012 verplicht de aanbestedende partij bij het aanbesteden van een opdracht op objectieve gronden te kiezen, welk type aanbestedingsprocedure wordt toegepast en welke bedrijven tot de procedure worden toegelaten. Er zijn vier vormen van nationaal aanbesteden:

- Enkelvoudige onderhandse procedure
- Meervoudige onderhandse procedure
- Nationale openbare en nationale niet-openbare procedure
- Vrijwillige transparantie bij gunning

Daarnaast is nog van belang de 'Circulaire Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde'. Deze Circulaire bepaalt op basis van de waarde van de opdracht, welke procedure in een concreet geval de aangewezen procedure is. Voor een levering of dienst onder een grensbedrag van € 33.000,- excl. BTW geldt de enkelvoudige onderhandse procedure. Bij enkelvoudig onderhands aanbesteden wordt de opdracht gegund aan één partij die op basis van objectieve criteria geselecteerd is



om een offerte in te dienen. Het ligt in de rede om kleine opdrachten één-op-één aan een onderneming te gunnen.

Bij belangenverstrengeling in het algemeen gaat het om vermenging van het publiek belang met het persoonlijk belang van een ambtenaar of dat van gelieerde derden (bijvoorbeeld van familieleden, vrienden of bedrijven waarmee de ambtenaar als privépersoon banden heeft) waardoor een zuiver en objectief besluiten of handelen in het publiek belang niet langer is gewaarborgd. Als ambtenaren financiële belangen bezitten of verwerven, kan dit *financiële* belangenverstrengeling (of de schijn daarvan) met zich meebrengen. Bij de *schijn* van financiële belangenverstrengeling lijken de privébelangen van een ambtenaar op onjuiste wijze de uitvoering van zijn taken te beïnvloeden, terwijl dat niet het geval is. In de buitenwereld, waar men niet altijd beschikt over alle feiten, kan een schijnbare verstrengeling een reactie oproepen, die mogelijk niet juist is maar wel voor onrust in de maatschappij kan zorgen. Zelfs als wordt aangetoond dat geen sprake is van belangenverstrengeling kan de gedachte 'waar rook is, is vuur' ervoor zorgen dat men met enige scepsis kijkt naar de betreffende organisatie of ambtenaar. Dat is nadelig voor het publieke vertrouwen.

De Onderzoeksraad stelt vast dat de directeur van afdeling B op 27 november 2015 een e-mail heeft gestuurd aan zes medewerkers, waaronder aan melder I om na te gaan of medewerkers het een goed idee vonden om de nieuwjaarsbijeenkomst 2016 wederom te organiseren bij de bioscoop C. Een aantal van de zes medewerkers heeft aangegeven dit een goed initiatief te vinden. Melder I heeft per e-mail van 27 november 2015 de vraag gesteld of het wel een verstandig idee is, waarbij hij het beredeneert vanuit de buitenwereld. Melder I reflecteert door de vraag te stellen wat het antwoord zou kunnen zijn als een journalist informeert of het juist is dat het parket al een aantal jaren gebruik maakt van de bioscoop van de echtgenoot van een medewerker met de functie van afdelingshoofd van afdeling F. Tevens schrijft melder I in voornoemde e-mail dat als destijds offertes zijn aangevraagd en C de goedkoopste was, dat er dan volgens melder I geen probleem is. De directeur van afdeling B is, na ontvangst van de e-mail van melder I, nagegaan bij de facilitaire dienst hoe de organisatie van de nieuwjaarsbijeenkomst voorgaande keren is uitgevoerd. De facilitaire dienst heeft daarop laten weten dat toen de nieuwjaarsbijeenkomst voor het eerst werd georganiseerd verschillende bioscopen zijn benaderd met de vraag of het kon worden gefaciliteerd en tegen welke kosten. Er was toen maar één bioscoop, C, die kon voldoen aan het verzoek en dit ook wilde doen. Tijdens de nieuwjaarsbijeenkomst kunnen medewerkers een keuze maken uit verschillende vak relevante films die worden getoond in de verschillende zalen. Deze informatie heeft de directeur van afdeling B enkele dagen na 27 november 2015 mondeling teruggekoppeld aan melder I.

De Onderzoeksraad stelt vast dat de nieuwjaarsbijeenkomst voor het eerst in 2013 bij bioscoop C heeft plaatsgevonden. De kosten bedroegen in 2013 € 2.776,80 en in 2016 € 2.754,-. In tussenliggende twee jaren zijn de kosten vergelijkbaar geweest. De Onderzoeksraad concludeert dat – gelet op de hoogte van het bedrag – enkelvoudige onderhandse gunning ingevolge de Aanbestedingswet 2012 is toegestaan. Het Openbaar Ministerie arrondissement A heeft in aanloop naar de nieuwjaarsbijeenkomst van januari 2013 evenwel ook andere bioscopen benaderd met een verzoek om een kostenopgave. De Onderzoeksraad constateert dat het Openbaar Ministerie arrondissement A niet op onjuiste gronden de keus heeft laten vallen op de bioscoop C en daarmee heeft gehandeld in overstemming met de Aanbestedingswet 2012. De directeur van afdeling B heeft de besluitvorming rond de nieuwjaarsbijeenkomst 2016 uitgevoerd en het afdelingshoofd van afdeling F heeft daar geen bemoeienis mee gehad. Het afdelingshoofd van afdeling F heeft enkel bemoeienis gehad met de inhoudelijke keuze voor de verschillende films. Er is niet gebleken van (de schijn van) financiële belangenverstrengeling.

Onderzoeksvraag I

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag luidt dat geen sprake is van een misstand. Niet is gebleken van enige (schijn van) financiële belangenverstrengeling nu is gehandeld in overeenstemming met de Aanbestedingswet 2012 en de 'Circulaire Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde'. Er heeft een zakelijke afweging plaatsgevonden en op grond daarvan is besloten de nieuwjaarsbijeenkomst 2016 te laten plaatsvinden bij de bioscoop C. De melding is op dit punt ongegrond.

Ad. II Heeft melder I in rechtspositionele zin nadeel ondervonden vanwege het feit dat hij melding heeft gedaan?

Artikel 2, lid 1 van het Besluit bepaalt dat ten aanzien van een melder, als gevolg van het te goeder trouw melden van een vermoeden van een misstand, geen besluit met nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie mag worden genomen. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat een melder, niet op andere wijze bij de uitoefening van zijn functie nadelige gevolgen ondervindt ten gevolge van die melding.

Melder I kwalificeert zijn e-mail van 27 november 2015 als een interne melding van een vermoede misstand als bedoeld in het Besluit. Tevens stelt melder I dat hij, als direct gevolg van de interne melding, rechtspositionele nadelen heeft ondervonden omdat een huishoudelijk onderzoek is ingesteld naar zijn gedeclareerde overwerkuren dat heeft geresulteerd in een onvoorwaardelijk strafontslag. Het Openbaar Ministerie arrondissement A heeft de e-mail van 27 november 2015 van melder I destijds niet gekwalificeerd als een melding. De directeur van afdeling B heeft in het interview verklaard dat het niet zijn bedoeling was om een 'zuiverheidsvraag' (integriteitsvraag) te stellen, maar zijn intentie was om te peilen of medewerkers het een goed idee vonden om de nieuwjaarsbijeenkomst wederom in bioscoop C te organiseren. De directeur van afdeling B heeft mondeling richting melder I teruggekoppeld nadat hij navraag had gedaan bij de facilitaire dienst en hij begreep van melder I dat deze de zaak daarmee als afgehandeld beschouwde. Het Openbaar Ministerie arrondissement A is van mening dat de e-mail van 27 november 2015 niet als melding in de zin van het Besluit kan worden gekwalificeerd en dat dus ook geen sprake kan zijn van een causaal verband tussen de 'melding' op 27 november 2015 en de rechtspositionele maatregelen.

De Onderzoeksraad stelt voorop dat een (interne) melding vormvrij is en deze kan worden gedaan bij de direct leidinggevende, de hogere leidinggevende of bij de vertrouwenspersoon. Als een melder zich niet kan vinden in de uiteindelijke conclusie van de organisatie ten aanzien van de gemelde vermoede misstand, of de melder niet of niet tijdig het naar aanleiding van de melding ingenomen standpunt te horen krijgt, dan staat een externe procedure open van melding bij de Onderzoeksraad. Als daar aanleiding voor is, kan de melder ook rechtstreeks melden bij de Onderzoeksraad. De melder moet daarbij kunnen concretiseren waarom hij niet intern wil melden. De melding van een vermoede misstand moet op redelijke gronden zijn gebaseerd.

De Onderzoeksraad constateert dat de e-mail van 27 november 2015 van melder I een reactie is op een concrete vraag gesteld per e-mail door de directeur van afdeling B. De aard en inhoud van de e-mail van melder I heeft een positief, opbouwende strekking en was bedoeld, althans zo is deze opgevat door de directeur van afdeling B, om mee te denken bij het maken van keuzes in de bedrijfsvoering, in dit geval over de organisatie van de nieuwjaarsbijeenkomst en om eventuele vragen van journalisten te kunnen beantwoorden. In de e-mail is door melder I ook aangegeven dat als destijds offertes zijn opgevraagd en bioscoop C de goedkoopste was dan zou de beantwoording van vragen van eventuele journalisten snel zijn afgehandeld. De Onderzoeksraad heeft geconstateerd dat de directeur van afdeling B intern bij facilitaire dienst navraag heeft gedaan over de offertes en dat hij zijn bevindingen mondeling heeft teruggekoppeld aan melder I. Gelet op deze feiten is de Onderzoeksraad van mening dat de directeur van afdeling B destijds op goede gronden de e-mail van melder I niet heeft aangemerkt als een melding van een vermoede misstand als bedoeld in het Besluit. Melder I heeft in zijn e-mail aangegeven dat zijn zorg vooral zag op de uitlegbaarheid van de keuze voor bioscoop C richting journalisten en de buitenwereld. Tevens heeft melder I aangegeven wat uitgezocht zou moeten worden om de eventuele vraagstelling van de buitenwereld te kunnen beantwoorden. De directeur van afdeling B heeft de voorgestelde 'route' afgelopen en dit aan melder I mondeling teruggekoppeld. Nu de directeur van afdeling B op goede gronden de e-mail van 27 november 2015 niet heeft aangemerkt als een melding in de zin van het Besluit betekent dit dat reeds daarom geen sprake kan zijn van een causaal verband tussen de e-mail van 27 november 2015 en de daarna getroffen rechtspositionele maatregelen. In aanvulling daarop merkt de Onderzoeksraad op dat reeds kort na 16 november 2015 het Openbaar Ministerie arrondissement A – in de persoon van het huidige afdelingshoofd van de afdeling F – is gestart met het bevragen van melder I over de juistheid van de declaratie van 16 november 2015, terwijl de e-mail pas is verzonden op 27 november 2015. Ook de chronologie van de feiten maakt daarom dat geen sprake kan zijn van een causaal verband. De beantwoording van de door het bevoegd gezag opgeworpen vraag of de e-mail van 27 november 2015 wel kan worden beschouwd als een interne melding in de zin van het Besluit kan dan ook in het midden blijven.

Onderzoeksvraag II

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag luidt dat de directeur van afdeling B op goede gronden de e-mail van 27 november 2015 van melder I destijds niet heeft aangemerkt als een melding van een vermoede misstand als bedoeld in het Besluit. De genomen rechtspositionele maatregelen vinden hun grondslag in omstandigheden, die zich vóór het verzenden van de e-mail hebben voorgedaan. Niet gebleken is dat de maatregelen zijn genomen in verband met de e-mail van 27 november 2015. De melding is op dit punt ongegrond.



Ad. III Is sprake van een angst-en afrekencultuur, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst?

Er bestaat geen wetenschappelijk vastgestelde definitie van de termen angstcultuur en afrekencultuur. Het betreffen containerbegrippen die zien op verschillende kenmerken/elementen die zich kunnen manifesteren in een organisatie waar mensen zich niet veilig voelen om problemen aan de orde te stellen, omdat ze vrezen dat dit repercussies voor hen zal hebben. De kern bij angst- en afrekencultuur zit niet in de begrippen *angst* en *afrekenen*, maar voornamelijk in het woord *cultuur* in de zin van *bedrijfscultuur*, het gaat om een gedeelde beleving. Duidelijk is dat medewerkers in een angstcultuur zich onprettig en/of onveilig voelen, er is sprake van intimidatie, directieve aansturing (top-down), gebrek aan respect, overmatige controle, disproportionele maatregelen en er is geen vertrouwen binnen de organisatie. Voor het begrip afrekencultuur geldt dat hiermee wordt bedoeld dat persoonlijke geschillen tussen leidinggevende en medewerker gevolgen voor de ontwikkeling van de loopbaan van de medewerker kunnen hebben. Bij een beoordeling, die hem geen recht doet, kan de medewerker in een negatieve spiraal geraken waar hij lastig uit kan komen. Bij leidinggevend is er in deze situaties vaak sprake van een directieve stijl van leidinggeven, waarbij zij onvoldoende luisteren naar de medewerkers. Deze leidinggevend vinden hun medewerkers vaak niet geschikt voor de taken die zij moeten uitvoeren of vinden dat de medewerkers onvoldoende inzicht hebben in de problematiek van de organisatie. Er is weinig vertrouwen in de medewerkers en dit versterkt het onveilige gevoel van medewerkers. Deze leiderschapsstijl komt veel voor bij die leidinggevend die onder druk staan van externe factoren, zoals overheidsbeleid en bezuinigingen. Om met deze druk om te kunnen gaan, zoeken leidinggevend hun toevlucht in 'topdown' sturing en controle. Zij verwachten dat zij zo meer controle hebben over de te bereiken resultaten. Helaas is het effect hiervan vaak tegengesteld. Arbeidsrelaties raken verstoord, medewerkers presteren niet optimaal, zodat de oplossingen niet toereikend zijn.

De Onderzoeksraad heeft onderzocht of sprake is van een bedrijfscultuur bij het Openbaar Ministerie arrondissement A, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst.

De Onderzoeksraad gaat eerst in op de landelijke ontwikkelingen (a) bij het OM, die van invloed kunnen zijn geweest op de beleving van de bedrijfscultuur bij het Openbaar Ministerie arrondissement A. Aansluitend beschrijft de Onderzoeksraad de specifieke dynamiek, context en historie van het Openbaar Ministerie arrondissement A in relatie tot de beleving van de bedrijfscultuur (b). Ten slotte zet de Onderzoeksraad – aan de hand van de hierboven gemaakte driedelige clustering – zijn bevindingen uiteen in antwoord op de vraag of er op basis van concrete feiten en omstandigheden voldoende objectieve aanknopingspunten zijn om te kunnen spreken van een angst- en afrekencultuur (c).

Ad. a) Landelijke ontwikkelingen bij het OM

De Onderzoeksraad stelt vast dat het OM, als landelijke concern-organisatie, een oplopende taakstelling opgelegd heeft gekregen in de periode 2015-2018 met als doel te komen tot een bezuiniging van 26% op het totale landelijke budget in 2018. Als uitvloeisel hiervan heeft het OM de organisatieontwikkeling OM 2020 in gang gezet, waarover de MROM positief heeft geadviseerd. OM 2020 omvat een doorontwikkeling en vernieuwing van de visie op de inrichting van het OM en vormt ook de basis voor de personele transitie die zowel aan de vernieuwing van het OM als aan de realisatie van de taakstellingen moet bijdragen. OM 2020 is een fundamentele vernieuwing van het primair proces en van het organisatiemodel waarbij, onder meer, vijf nieuwe werkomgevingen worden beschreven met als doel uniformering van de werkprocessen. OM 2020 moet leiden tot efficiënter werken met focus, eigenaarschap, beperking van overdracht en intelligente sturing aan de voorkant op instroom en werkverdeling en inzet van medewerkers. OM 2020 zal er tevens toe leiden dat de functie van parketsecretaris zonder mr.-titel, op termijn, komt te vervallen.

Het OM heeft bewust gekozen voor het zogenaamde dynamisch reorganiseren, dat wil zeggen zonder het afkondigen van een formele reorganisatie. Het betreft een iteratieve aanpak waarbij medewerkers in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij de nieuwe organisatie-inrichting en met het zoveel als mogelijk voorkomen van gedwongen ontslagen. Medewerkers gaan werkenderwijs de nieuwe organisatie-inrichting in de praktijk tot stand brengen, waarbij wordt geëxperimenteerd met de werkwijze en rolverdeling. Op basis van opgedane ervaringen kan vervolgens de ideale nieuwe organisatie vorm krijgen en dit wordt dan vastgelegd in een formeel organisatie- en formatieplan. Dynamisch reorganiseren vraagt veel van een organisatie en het kan ook leiden tot onrust en onzekerheid bij medewerkers over de eigen werkzame toekomst. Een medewerker wil graag weten wat de verandering voor hem betekent, maar in geval van dynamisch reorganiseren is dat op voorhand niet te zeggen. Medewerkers hebben de mogelijkheid om vroegtijdig bij de inrichting van de nieuwe organisatie betrokken te raken, maar dat is niet voor iedere

medewerker even gemakkelijk. Voor leidinggevenden geldt dat zij niet altijd een antwoord kunnen geven op vragen van medewerkers over de toekomst van de nieuwe organisatie.

Een typerend voorbeeld dat in de interviews vaak is aangehaald ziet op de functie van parketsecretaris zonder mr.-titel. Hieronder volgt een citaat uit een interview:

'De onzekerheid echter over de toekomst van de organisatie en de vrees voor functieverlies maakt dat het primaire werk in de verdrukking komt en het werkplezier afneemt. Er staat een hele functiegroep, de 'ruggengraat' van de organisatie, ter discussie. De vraag hoe zonder parketsecretarissen de taken in de organisatie zullen worden verricht, wordt nog door niemand beantwoord. Er kan en wordt ook wel veel onder collega's over gesproken. Ook wordt het besproken met de direct leidinggevende, maar die heeft ook geen antwoorden. De verstrekte informatie schiet tekort, terwijl de situatie met name voor medewerkers zonder mr.-titel, nijpend wordt. Deze groep heeft zeker een jaar niet geweten wat er gaat gebeuren.'

Sommige geïnterviewden gaven aan dat de parketleiding onvoldoende en volgens hen niet open en eerlijk communiceert omdat wordt gesproken over een kwaliteitsverbetering, terwijl sommige het ervaren als een bezuiniging. Uit een deel van de interviews komt een beeld naar voren dat alle veranderingen tezamen – OM 2020, bezuinigingen en de dynamische reorganisatie – een zekere mate van arbeidsonrust hebben veroorzaakt. Voor een aantal geïnterviewden is niet duidelijk in hoeverre het Openbaar Ministerie arrondissement A de vrijheid heeft om zelf invulling te geven aan OM 2020 wat betreft 'timing' en het aanpassen van de werkprocessen. Een geïnterviewde gaf aan dat het Openbaar Ministerie arrondissement A het 'netste jongetje van de klas' is als het gaat om de invoering van OM 2020, terwijl andere parketten meer de tijd nemen voor het doorvoeren van de wijzigingen. Ook komt uit de interviews een beeld naar voren dat de communicatie vanuit het Parket-Generaal niet altijd duidelijk en afdoende is. Een aantal geïnterviewden merkt op dat het ontbreken van een duidelijk sociaal beleidskader bij het dynamisch reorganiseren leidt tot veel onzekerheid en ontevredenheid. Er wordt een beeld neergezet dat medewerkers te lang geen dan wel onbevredigende antwoorden krijgen op vragen rondom de functie van parketsecretaris zonder mr.-titel.

Het feit dat niet langer wordt gewerkt met gebiedsofficieren en de geografische teams waardoor de OvJ's geen contacten meer onderhouden met de XX burgemeesters in provincie A wordt meerdere malen aangehaald. Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven deze verandering te ervaren als verlies van positie, autonomie en imago. Tevens is in dit verband opgemerkt dat deze wijziging is doorgevoerd zonder enig overleg met de betrokken OvJ's. De Onderzoeksraad signaleert een beeld waarbij een aantal geïnterviewden aangeeft, dat de veranderingen leiden tot een minder inspirerende werkomgeving door de gewijzigde kijk op prioritering en taakinvulling. Een aantal geïnterviewden geeft ook aan dat er minder aandacht is voor de teamgeest en er is minder ruimte voor het maken van fouten, waardoor zij ook minder initiatief durven te nemen en/of kritische vragen durven te stellen. Volgens sommige geïnterviewden is sprake van een toegenomen beheers- en controlezucht en wordt de verbinding tussen collega's gemist, ook omdat op meerdere locaties wordt gewerkt.

Sommige medewerkers willen – zo blijkt uit enkele interviews – niet meebewegen met de nieuwe koers van de organisatie. Zij onderschrijven de uitgangspunten van de nieuwe taken en werkwijze niet. Ten slotte zijn er ook medewerkers die niet kunnen meebewegen met de nieuwe koers van de organisatie omdat zij niet in staat zijn zich te ontwikkelen tot een adequaat niveau op de gevraagde competenties. De situatie waarin niet alle medewerkers kunnen of willen meebewegen met een nieuwe koers is niet uniek voor het Openbaar Ministerie arrondissement A, maar is terug te zien bij diverse organisaties in transitie. Sinds 2015 is bij het Openbaar Ministerie arrondissement A een aantal medewerkers overgegaan naar de politie met het oog op het verbetertraject OM/Nationale Politie, een aantal medewerkers is met vervroegd pensioen gegaan en met een aantal medewerkers is een vaststellingsovereenkomst gesloten. De twee melders hebben aangegeven dat in ieder geval één medewerker is 'weggepest' omdat hij niet meer zou passen in het nieuwe plaatje. De Onderzoeksraad heeft deze voormalig medewerker geïnterviewd. Deze medewerker is ook van mening dat het mobiliteitstraject inhoudsloos is geweest omdat hij geen hulp heeft ontvangen bij de zoektocht naar een andere functie. De Onderzoeksraad heeft op dit punt geen verder onderzoek gedaan, maar begrepen van een aantal andere geïnterviewden, dat de wijze waarop het instrument van mobiliteit is ingezet niet als prettig is ervaren. Ook heeft de Onderzoeksraad van ten minste één (inmiddels voormalig) medewerker begrepen dat deze ervoor heeft gekozen vervroegd met pensioen te gaan uit onvrede met de gang van zaken bij het Openbaar Ministerie arrondissement A.



Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven vertrouwen te hebben in de ingezette koers, zij voelen zich hierbij 'senang' en vinden het prettig dat de medewerker een grote eigen verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld. Tegelijkertijd heeft een aantal geïnterviewden aangegeven, als gevolg van het veranderingsproces, een verhoogde arbeidsonrust en onzekerheid te ervaren. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat zij geen antwoord krijgen op de vragen die bij hen leven, ondanks meerdere verzoeken om duidelijkheid over de toekomst.

Ad. b) Specifieke dynamiek, context en historie van het Openbaar Ministerie arrondissement A

Naast de hierboven geschetste landelijke ontwikkelingen neemt de Onderzoeksraad in aanmerking dat een aantal specifiek lokale ontwikkelingen eveneens van invloed is geweest op de beleving van de bedrijfscultuur bij het Openbaar Ministerie arrondissement A. Deze lokale ontwikkelingen zien, kort gezegd, op het volgende:

- samenvoeging van parket PLAATS II en parket PLAATS I
- aantreden van nieuwe HOvJ, plv. HOvJ en Directeur van afdeling B
- afslanking MT van 12 naar 7 leden
- invoering van ZSM (en de vier overige werkomgevingen) en werkstromenmodel
- hoge werkdruk en toename roosterdruk
- toename van aantal controle principes (bv. Zicht op Zaken, 7WO)
- afschaffen van gebiedsofficieren en geografische teams
- SPP, vlootscouw, p-scan, mobiliteit
- ziekteverzuimpercentage van 7,2% in 2015
- ontbreken MTO
- geografische ligging, werving & selectie van officieren

De samenvoeging van het parket PLAATS II en het parket PLAATS I wordt volgens de meeste geïnterviewden tot medio 2012 ervaren als een positieve ontwikkeling. Aanvankelijk heeft een aantal medewerkers willen vasthouden aan de eigen werkprocessen, maar na relatief korte tijd is het gelukt om te komen tot één eenduidige werkwijze. In maart 2012 is de nieuwe HOvJ gestart met zijn werkzaamheden en in mei 2014 zijn de nieuwe plv. HOvJ en de directeur van afdeling B aangetreden. Uit sommige interviews komt een beeld naar voren dat met het (gefaseerd) aantreden van de nieuwe parketleiding de managementstijl is veranderd. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de gewijzigde managementstijl door een aantal medewerkers met gemengde gevoelens is ontvangen. Deze zou hebben geleid tot de invoering van meer beheers- en controlemechanismen, zoals 'Zicht op Zaken', strafmaatoverleg, zittingplanningsformulier en 7WO. Een aantal geïnterviewden heeft ervaren dat de balans tussen sturing op resultaten en de mensgerichtheid bij een aantal leidinggevenden is verstoord. Hierdoor komt de onafhankelijke en magistratelijke rol van een OvJ onder druk te staan en het belemmert het functioneren van een OvJ. Ook heeft een aantal geïnterviewden opgemerkt dat de gewijzigde managementstijl te directief en te veel 'top-down' is; er zou enkel nog worden gestuurd op resultaat en productienormen. Het parket wordt erg geleefd door de buitenwereld en de media, aldus een geïnterviewde. Ook de aansturing van de organisatie is gewijzigd. Er is voor gekozen de 12 MT-leden de rol van kwartiermakers te geven om de transitie in de organisatie te implementeren. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een afslanking van het MT van 12 naar 7 personen, waarbij vrijwel alle voormalige MT-leden de organisatie hebben verlaten. Sommige geïnterviewden hebben opgemerkt dat de managementkwaliteiten van het nieuwe MT (nog) niet voldoende zijn ontwikkeld en dat het lagere management moeite heeft om weerstand te bieden aan de druk die door de parketleiding wordt opgelegd. Ook komt een beeld naar voren dat de communicatie vooral gekarakteriseerd wordt door eenrichtingsverkeer en minder is gericht op dialoog of (kritische) inspraak.

Er is door sommige geïnterviewden ook opgemerkt dat de veilige en inspirerende werkomgeving gaandeweg is verdwenen. Ook de professionele ruimte is kleiner geworden als gevolg van protocollering, maatschappelijke ontwikkelingen, meer slachtofferzorg en de aanzienlijke media-aandacht, aldus een aantal geïnterviewden. Een enkele geïnterviewde geeft aan dat bij sommige OvJ's een zekere matheid is opgetreden en dat het niet lukt om de gewenste 'esprit de corps' te laten ontstaan. Ook slaagt de parketleiding er niet in om de werkdruk te 'managen', aldus sommige geïnterviewden.

De invoering van ZSM per september 2012 heeft geleid tot een ingrijpend andere manier van werken binnen het OM. ZSM staat voor een snelle afdoening van strafzaken waarbij volgens een werkrooster van 7 dagen x 14 uur medewerkers zijn ingedeeld. Geïnterviewden geven aan dat ZSM leidt tot een hogere werkdruk en roosterdruk en dit wordt veelal als negatief ervaren omdat de balans van werk/privé in gevaar komt. Ook de invoering van het werkstromenmodel, waarbij de werkzaamheden zijn ingedeeld op het soort werk – afdeling H, afdeling XXX, afdeling XXX en afdeling XXX – heeft geleid tot een andere manier van

werken die enige tijd van gewenning heeft gekost. In het verlengde van de ingezette veranderingen is in 2013 gestart met strategisch personeelsbeleid (vlootscouw en de p-scan), wat nauwlettend door de OR is gevolgd om ervoor te zorgen dat de verschillende sturingsinstrumenten op de juiste wijze zouden worden ingezet. Het strategisch personeelsbeleid heeft er mede toe geleid dat met acht medewerkers een vaststellingsovereenkomst is gesloten in het kader van de mobiliteit. Al deze veranderingen hebben er toe geleid dat de OR, een aantal OvJ's en parketsecretarissen zich begin 2014 schriftelijk hebben gewend tot de HOvJ en hun zorg hebben uitgesproken over OM 2020.

Uit de interviews is duidelijk geworden dat de afgelopen jaren geen MTO is uitgevoerd. Een MTO is een goede indicator om te meten hoe medewerkers in de organisatie staan – tevredenheid, betrokkenheid, motivatie, loyaliteit – en wat de gevolgen hiervan zijn voor zaken als werksfeer, verloop, verzuim, effectiviteit, klantgerichtheid en productiviteit. Juist voor organisaties in verandering geldt dat het van belang is om vinger aan de pols te houden wat betreft het welzijn van de medewerker. De Onderzoeksraad begrijpt dat het bij het OM niet gebruikelijk is om een MTO te houden, maar dat op andere wijze wordt gemonitord hoe het staat met de werkbeleving van medewerkers, bijvoorbeeld in groepsoverleggen of in persoonlijke contacten.

Het ziekteverzuimpercentage van 7,2% in 2015 is volgens de geïnterviewden aan de hoge kant. De Onderzoeksraad heeft uit de interviews begrepen dat in 2016 inmiddels een dalende trend is ingezet. In hoeverre het ziekteverzuim arbeidsgerelateerd is, is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden.

Tot slot nog de geografische ligging van het Openbaar Ministerie arrondissement A en de werving & selectie van OvJ's. In de interviews is door verschillende medewerkers toegelicht dat de geografische ligging één van de factoren is, die in negatieve zin bijdraagt aan een hoge werkdruk. Provincie A heeft een grote grensstreek met zowel land D en land E in de nabijheid, wat leidt tot aanzienlijke grensgerelateerde criminaliteit. Bij de landelijke toedeling van het aantal OvJ's wordt geen rekening gehouden met het feit dat de omvang van de criminaliteit in provincie A relatief hoog is wat vraagt, aldus een aantal geïnterviewden, om een relatief hoog aantal OvJ's. Voorts volgt uit de interviews het beeld dat de werving & selectie van OvJ's moeizaam verloopt omdat provincie A niet wordt gezien als een voldoende aantrekkelijke woonomgeving om naar toe te verhuizen.

Ad. c) Zijn er op basis van concrete feiten en omstandigheden voldoende objectieve aanknopingspunten om te kunnen spreken van een angst- en afrekencultuur

De hierboven geschetste landelijke en lokale ontwikkelingen zijn, naar de opvatting van de Onderzoeksraad, van invloed geweest op de beleving van de bedrijfscultuur. Hierna gaat de Onderzoeksraad nader in op een aantal concrete voorbeelden die geïnterviewden hebben aangedragen ter onderbouwing van de beleving van de bedrijfscultuur. De Onderzoeksraad benadrukt dat uit de interviews een algemeen beeld naar voren komt van medewerkers die houden van hun werk. De werkbeleving, waar het gaat om de inhoud van het vak, is positief. De betrokkenheid van de geïnterviewden bij het Openbaar Ministerie arrondissement A als organisatie is de Onderzoeksraad daarbij positief opgevallen. De geïnterviewden komen voor als gemotiveerde medewerkers die met gedrevenheid en kennis van zaken het belang van hun werk én van hun organisatie hebben onderstreept. Het is de context van de organisatie waarbinnen zij werken, die medebepalend is voor de werkbeleving en voor hun perceptie van de bedrijfscultuur. De Onderzoeksraad merkt voorts uitdrukkelijk op dat hetgeen de geïnterviewden hebben verklaard geen feiten zijn in de zin van de 'waarheid', maar het betreft een weergave van ervaringen, percepties en interpretaties ten aanzien van zaken en gebeurtenissen die geïnterviewden hebben gedeeld tijdens de interviews. De Onderzoeksraad zal hier bij paragraaf XI 'Bevindingen' nader op terugkomen.

Hieronder volgt allereerst een schematisch overzicht van de personen bij wie een interview is gehouden:

<u>Functie geïnterviewde</u>	<u>Aantal</u>
Communicatieadviseur	1
OvJ*	9
Afdelingshoofd	2
P&O-adviseur	1
Medewerker administratie*	1
Teamleider*	2
Beleidsmedewerker	2
Planner*	1
Medewerker facilitaire dienst	1
Voormalig medewerker	2
Parketsecretaris	4

HOvJ	1
Plv. HOvJ	1
Directeur van afdeling B	1
Procureur-generaal	1

*Bij deze medewerkers is sprake van een dubbelfunctie, in de zin dat zij tevens voorzitter of voormalig voorzitter van de ondernemingsraad zijn (geweest) of de rol van vertrouwenspersoon vervullen.

De Onderzoeksraad hanteert zeven kenmerken/elementen voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een angst- en afrekencultuur:

- Onprettig en/of onveilig voelen

In een sociaal veilige organisatie kunnen medewerkers fouten maken en voor hun mening uitkomen zonder dat zij vrezen dat dit negatieve gevolgen kan hebben. Daar waar sprake is van een angst- en afrekencultuur kan 'organisational silence' optreden. Dat betekent dat medewerkers zich niet meer uiten en hun mening voor zich houden uit angst voor negatieve consequenties. Sociale veiligheid gaat over de verwachtingen van de manier waarop anderen reageren op jouw gedrag; als de verwachting is dat kritiek negatieve gevolgen voor de eigen positie of de onderlinge verhoudingen heeft, dan wordt een organisatie snel als onveilig ervaren.

De Onderzoeksraad heeft een aantal geïnterviewden gesproken die aangeven dat sprake is van een onveilige werksituatie. Een door de geïnterviewden veel genoemd voorbeeld is dat het leveren van negatieve kritiek niet wordt gewaardeerd; ook zou een afwijkende mening niet worden gewaardeerd. In geval van negatieve kritiek geeft de parketleiding een defensieve en persoonlijke reactie, waardoor een inhoudelijke discussie niet meer goed mogelijk is. Ook geeft een aantal geïnterviewden aan last te hebben van negatieve bejegening of dat zij worden genegeerd na geleverde kritiek. Sommige geïnterviewden geven aan dat positieve kritiek wel welkom is. Ook geven enkele geïnterviewden aan dat op het moment dat zij openlijk kritiek uiten het veelal zo is dat ze daar op een later moment met corrigerende toon op worden aangesproken door een leidinggevende of iemand van de parketleiding. Kritische vragenstellers worden als lastpost weggezet, aldus een geïnterviewde. Onder een aantal medewerkers heerst een bepaalde matheid, desinteresse en murwheid die ertoe leiden dat zij niet langer hun mening uiten en niet meer actief participeren bij interne bijeenkomsten. Ook wordt gezegd dat de zogenaamde pizza-bijeenkomsten inhoudsloos zijn en zich kenmerken door een gedwongen vergadersfeer. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat (te) veel nadruk ligt op zaken die niet goed gaan, terwijl ook veel zaken juist heel goed gaan. Er zit te weinig rust in de organisatie en fouten krijgen een te zwaar accent, aldus een geïnterviewde.

Tijdens de interviews zijn verschillende voorbeelden aangedragen ter illustratie van een onveilige organisatie. Het voert te ver om deze in detail te beschrijven, maar er is één voorbeeld dat door verschillende geïnterviewden is genoemd, namelijk de kwestie van de gelekte 'app' in de landelijk bekende zedenzaak. Naar aanleiding van de landelijk bekende zedenzaak is een interview met de HOvJ in de regionale krant verschenen – dat vooraf is geautoriseerd door de HOvJ en een communicatieadviseur – en daarover heeft de HOvJ een 'app' gestuurd naar alle OvJ's dat in het krantenartikel zou zijn 'geshopt en gekocht'. Deze 'app' is vervolgens gelekt naar de pers. Een aantal OvJ's vond het interview 'een mes in de rug' van de twee betrokken zaaksofficieren en als gevolg daarvan zijn de spanningen binnen het officierenkorps opgelopen. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat dit heeft geleid tot een gevoel van onveiligheid omdat het interview duidelijk maakt dat een OvJ er niet zeker van kan zijn dat de HOvJ, ook openbaar, zijn steun blijvend zal uitspreken voor de aanpak van bepaalde strafzaken. Ook het feit dat de HOvJ een intern onderzoek door BIOM heeft laten starten om te achterhalen wie de 'app' heeft gelekt in plaats van het gesprek aan te gaan over de inhoud van het krantenartikel heeft een aantal OvJ's als onprettig en onveilig ervaren. Sommige geïnterviewden geven aan dat zij zich niet gesteund voelen door de parketleiding, terwijl dit juist van groot belang is gelet op de aard van het veeleisende werk. De steun zou vanzelfsprekend moeten zijn, maar dat is deze niet, in de beleving van een aantal geïnterviewden. De onveilige werksituatie heeft ook een negatieve invloed op de professionele ruimte.

Er zijn ook geïnterviewden die aangeven dat zij vrijuit kunnen spreken en dat sprake is van een open communicatie binnen de gehele organisatie. Ook voelen zij zich vrij om een afwijkende mening te uiten. Tijdens interne bijeenkomsten kan de sfeer soms stevig, gespannen en confronterend zijn, maar nooit onveilig, aldus een enkele geïnterviewde. Er is onderling respect tussen de verschillende functielagen en ook tussen de medewerkers onderling en de leidinggevenden. Toch zegt een enkele geïnterviewde ook dat

in provincie A sprake is van een bepaalde cultuur waarbij medewerkers niet het achterste van hun tong laten zien, en deze cultuur bestaat al jaren.

- Intimidatie

Intimidatie is gedrag dat zich niet incidenteel voordoet in een bedrijfscultuur die gekenmerkt wordt door onveiligheid. Onder intimidatie verstaat de Onderzoeksraad uitlatingen of gedrag die tot doel hebben en/of die tot gevolg hebben dat iemand in zijn waardigheid wordt aangetast of dat een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende werkomgeving wordt gecreëerd of het werk onaangenaam maakt of onmogelijk wordt gemaakt. Intimidatie kan zowel jegens een individu als jegens een team of afdeling plaatsvinden.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de wijze van bejegening negatief is en dat zij zich niet serieus genomen voelen. Zij geven aan dat OM 2020 wordt gepresenteerd als een kwaliteitsverbetering, maar door de medewerkers wordt het ervaren als een bezuiniging. Als voorbeeld hebben geïnterviewden genoemd dat vanuit de parketleiding is gezegd 'schrijf er maar een liedje over' nadat een aantal OvJ's vragen had gesteld over de ontwikkelingen rond OM 2020 omdat zij bezorgd waren over de toekomst. Een enkele geïnterviewde merkt op dat de communicatie niet eerlijk is omdat zaken niet in openheid worden besproken. Ook geven geïnterviewden aan dat het uiten van kritiek ertoe kan leiden, dat rechtspositionele maatregelen worden getroffen ten nadele van de betrokken medewerker. Tevens komt uit de interviews een beeld naar voren dat de parketleiding – in geval van kritiek – onvoorspelbaar, agressief en intimiderend kan reageren.

Eén voorbeeld ter illustratie ziet op een gesprek dat melder I op 15 december 2015 heeft gehad met de directeur van afdeling B. In dit gesprek geeft de Directeur van afdeling B aan dat indien melder I volhardt in het inschakelen van de vakbond dat dan omvangrijker onderzoek naar het declaratiegedrag van melder I zou worden ingesteld. En dit zou 'geen leuk traject' worden, waarvoor de directeur van afdeling B melder I wilde behoeden.

De Onderzoeksraad wijst in dit verband op de – in het kader van het onderzoek – uitgevoerde prikactie onder de parketsecretarissen waarbij voorafgaand aan het interview uitdrukkelijk tegen het bevoegd gezag is gezegd dat de te interviewen personen zich voldoende vrij en veilig moeten voelen om in te gaan op de uitnodiging en de Onderzoeksraad in openheid te woord moeten kunnen staan. In de dagen voorafgaand aan het interview zijn de vier geselecteerde parketsecretarissen benaderd vanuit de parketleiding met het aanbod om te spreken met het bedrijfsmaatschappelijk werk en hen is aangeboden om voor of na het interview met de Onderzoeksraad gedachten te delen met de directeur van afdeling B. Achteraf heeft de Onderzoeksraad hierover navraag gedaan bij de parketleiding en deze heeft laten weten dat gehandeld is met zorg voor de vier parketsecretarissen. [mening parketsecretarissen over handelswijze parketleiding].

Ook hier geldt dat de Onderzoeksraad tijdens de interviews medewerkers heeft gesproken die aangeven dat ze geen intimidatie ervaren bij de uitvoering van de werkzaamheden. Er wordt opgemerkt dat medewerkers zich enorm inzetten voor het parket en het werk dat moet worden verricht. De collegialiteit tussen OvJ's onderling is groot en er is grote bereidheid om bij ziekte/verhinderings voor elkaar in te vallen. Ook is door een enkele geïnterviewde naar voren gebracht dat het voeren van een waarschuwingsgesprek met een medewerker – gelet op zijn functioneren – niet kan worden gekwalificeerd als afrekenen.

- Directieve aansturing (top-down)

Kenmerkend aan een directieve leiderschapsstijl is dat de leidinggevende gebruik maakt van eenrichtingscommunicatie. Hij geeft instructies over waar, wanneer en hoe de taak moet worden verricht. Daarnaast wordt de uitvoering gecontroleerd. Medewerkers hebben geen eigen inbreng bij de uitvoering van de taken.

Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven dat het Openbaar Ministerie arrondissement A een structureel overbelast parket is. De parketleiding reageert hier zeer procedureel op, en gaat aan de slag met organisatiemodellen op het moment dat er problemen zijn. De 'topdown'-benadering en het gecontroleerd leidinggeven werken juist een angstcultuur in de hand, aldus een enkele geïnterviewde. De nieuwe parketleiding heeft een andere kijk op prioritering en taakinvulling dan de vorige, waardoor vrijheden zijn ingeperkt. De werkwijze is vooral controlegericht en dit leidt tot verkramping, aldus een enkele geïnterviewde. Volgens sommige geïnterviewden zou het beter zijn wanneer met 'mensenmanagement' wordt gezocht naar oplossingen en medewerkers op een positieve manier zouden worden gestimuleerd.

Uit de interviews volgt een beeld waarbij op instrumentele wijze een aantal zaken wordt ingevoerd, zoals pizza-bijeenkomsten, de wekelijkse blog van de HOvJ en mOMenten. Deze zijn bedoeld om medewerkers actief te betrekken bij de organisatie en de actuele ontwikkelingen, maar tegelijkertijd geven geïnterviewden aan dat zij niet het gevoel hebben te worden gehoord en dat niet echt naar hen wordt geluisterd. Ze ervaren vooral eenrichtingsverkeer in de communicatie en geen verbinding op de werkvloer, aldus een aantal geïnterviewden.

Een enkele geïnterviewde heeft aangegeven dat de stijl van leiding geven niet als directief wordt ervaren. Er wordt juist grote nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van een medewerker.

- Gebrek aan respect

Respect betekent aanzien, eerbied of waardering, die men heeft voor (of ontvangt van) iemand vanwege zijn kwaliteiten, prestaties of vaardigheden. Het woord betekent oorspronkelijk omzien naar, en vandaar rekening houden met.

Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven dat het stellen van kritische vragen niet wordt gewaardeerd en dat het lastig is om vervolgens nog een inhoudelijke discussie te voeren. Er komt een defensieve, persoonlijke reactie, vooral afkomstig van de parketleiding, en dat leidt er toe dat medewerkers zich negatief bejegend voelen. Tegelijkertijd is er een aantal geïnterviewden dat aangeeft dat sprake is van stevige bejegening, maar dit is nooit onbetamelijk. Er is gezegd dat de handelswijze van de parketleiding soms onhandig is waardoor het gestelde doel niet wordt bereikt en daarop is de parketleiding lastig aanspreekbaar. In bepaalde gevallen is de parketleiding ook onvoorspelbaar in zijn handelen. Ook komt naar voren dat besluiten van de parketleiding betreffende de bedrijfsvoering over het algemeen worden ervaren als juist, maar er zijn wel kritische geluiden over de wijze waarop deze worden uitgevoerd. Een concreet voorbeeld daarvan is dat een medewerker terugkomt van vakantie en – zonder enige aankondiging – te horen krijgt dat hij van zijn functie is gehaald. Geïnterviewden geven hierover aan dat het besluit op zichzelf niet als onredelijk wordt gezien, maar dat het beter had moeten worden voorbereid en uitgevoerd omdat de betrokken medewerker onnodig is beschadigd in zijn functioneren en reputatie.

- Overmatige controle

Het algemene beeld dat zich optekent uit de interviews is dat als gevolg van, onder andere, OM 2020 en de gewijzigde managementstijl van de parketleiding er meer beheers- en controlemechanismen – zoals 'Zicht op Zaken', strafmaatoverleg, zittingplanningsformulier en 7WO – zijn ingevoerd. Een aantal geïnterviewden ervaart dit als een (te) grote beheers- regel- en controlezucht met steeds meer verantwoordingsmomenten en productienormen. Het aantal vrijheden is ingeperkt, de gehanteerde werkwijze is meer controlegericht en op detailniveau moet verantwoording worden afgelegd. Ook de professionele ruimte van een OvJ is kleiner geworden als gevolg van protocollering, maatschappelijke ontwikkelingen, meer slachtofferzorg en de media-aandacht, aldus een enkele geïnterviewde.

Sommige geïnterviewden hebben aangegeven dat als gevolg van de toegenomen controlemechanismen de arbeidsvreugde is afgenomen. Tegelijkertijd hebben sommige geïnterviewden aangegeven dat juist grote nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker. Wel zou de communicatie wat meer openheid en directheid kunnen gebruiken, zodat een medewerker zich met die gegeven verantwoordelijkheid veilig en gesteund kan voelen. Ook wordt aangegeven dat voor het proactief kunnen nemen van de eigen verantwoordelijkheid en de zelfstandigheid het nodig is dat de opvattingen van de parketleiding helder, voorspelbaar en gekend zijn, aldus de betreffende geïnterviewde. Uit de interviews komt naar voren dat het Openbaar Ministerie arrondissement A beducht is voor een negatief imago in (regionale) media. Geïnterviewden schetsen dat sprake is van een bepaalde druk van buitenaf, ook afkomstig van de landelijke politiek en het landelijke OM, die maakt dat er krampachtig wordt gehandeld en men zich laat leiden door datgene wat in de media wordt gepubliceerd.

- Disproportionele maatregelen (evenredigheid)

Bij het opleggen van (disciplinaire) maatregelen geldt dat de opgelegde maatregel proportioneel moet zijn aan, in verhouding moet staan tot, de begane norm overschrijdende gedragingen. In het geval te snel een te ingrijpende (disciplinaire) maatregel wordt opgelegd aan een medewerker door een leidinggevende dan kan dit leiden tot gevoelens van angst bij de overige medewerkers. Ook de voorspelbaarheid en de 'timing' van een (disciplinaire) maatregel speelt daarbij een belangrijke rol.



De Onderzoeksraad begrijpt dat zowel melder I als melder II op meerdere momenten te maken hebben gehad met opgelegde (disciplinaire) maatregelen. De opgelegde (disciplinaire) maatregelen zijn het gevolg van een rechtspositioneel geschil dat bestaat tussen het Openbaar Ministerie arrondissement A en respectievelijk melder I en melder II. De opgelegde (disciplinaire) maatregelen zijn het gevolg van een rechtspositioneel geschil dat bestaat tussen het Openbaar Ministerie arrondissement A en melder I respectievelijk het College van P-G en melder II. De Onderzoeksraad spreekt zich hier niet over uit aangezien dit geschil het kader van het onderzoek te buiten gaat. Bovendien kunnen melder I en melder II gebruik maken van reguliere rechtsmiddelen zoals het indienen van een bezwaarschrift en het instellen van beroep bij de bestuursrechter op basis van de Algemene wet bestuursrecht. De Onderzoeksraad acht zich vrij om de proportionaliteit, de voorspelbaarheid en de 'timing' van de opgelegde (disciplinaire) maatregelen tegen het licht te houden omdat deze aspecten van invloed kunnen zijn op de beleving van de bedrijfscultuur.

Melder I heeft de disciplinaire straf van (onvoorwaardelijk) strafontslag opgelegd gekregen vanwege ernstig plichtsverzuim. Het ernstig plichtsverzuim ziet op een onjuiste declaratie van vijf uur overwerk op 16 november 2015 alsmede op, kort gezegd, de door melder I afgelegde verklaringen gedurende het onderzoek naar de gedeclareerde overuren, die volgens het Openbaar Ministerie arrondissement A ongeloofwaardig en onjuist zijn geweest. Het besluit tot het opleggen van de disciplinaire straf van (onvoorwaardelijk) strafontslag is aan melder I meegedeeld tweeënhalve week na het moment dat zijn tweede kind is geboren. Of een (disciplinaire) maatregel evenredig is aan het plichtsverzuim hangt af van factoren zoals de aard en ernst van de gedraging, doorgaand gedrag van de ambtenaar, houding van het bestuursorgaan, staat van dienst van de ambtenaar, persoonlijke omstandigheden en positie van de ambtenaar. De Onderzoeksraad kan zich niet aan de druk onttrekken dat de zwaarte van de disciplinaire maatregel niet evenredig lijkt te zijn aan het plichtsverzuim omdat een onjuiste declaratie van vijf uur overwerk – evenals de onjuist door melder I afgelegde verklaringen – ook op een andere, minder ingrijpende, manier had kunnen worden 'bestraft'. Ook de 'timing' van het besluit is, naar de opvatting van de Onderzoeksraad, ongelukkig geweest gezien het bevallingsverlof van melder I. Het feit dat afstemming heeft plaats gevonden met de gemachtigde van melder I en het bedrijfsmaatschappelijk werk doet hier niet aan af. De Onderzoeksraad stelt in dit verband vast dat een aantal medewerkers – naar aanleiding van het ontslag van melder I – de vraag heeft gesteld of voor hen ook geldt dat een onjuiste declaratie direct zal leiden tot (straf) ontslag. Dit raakt aan de vraag van de voorspelbaarheid van een op te leggen (disciplinaire) maatregel. Tevens stelt de Onderzoeksraad vast dat het Openbaar Ministerie arrondissement A bij besluit van 26 juli 2016 het ontslagbesluit heeft ingetrokken omdat het disciplinaire ontslag dan wel het ongeschiktheidsontslag niet meer passend werd geacht. Dit feitenverloop draagt er toe bij dat de Onderzoeksraad serieuze vraagtekens plaatst bij de proportionaliteit van de opgelegde maatregel. Of deze gang van zaken ook heeft geleid tot gevoelens van angst en/of onveiligheid bij medewerkers van het Openbaar Ministerie arrondissement A heeft de Onderzoeksraad niet kunnen vaststellen. Meer in het algemeen merkt de Onderzoeksraad op dat voorspelbare en evenredige (disciplinaire) maatregelen bijdragen aan een veilige werkomgeving.

Voor melder II geldt ook dat een aanvankelijk voorgenomen disciplinaire maatregel van ontslag is ingetrokken en dat partijen met elkaar in gesprek zijn getreden om te trachten een minnelijke regeling te treffen. De Onderzoeksraad laat zich ook nu niet uit over de inhoud van het rechtspositionele geschil aangezien dit het kader van het onderzoek te buiten gaat. Wat de Onderzoeksraad in de kwestie van melder II opvalt, is dat dit rechtspositionele geschil inmiddels geruime tijd voortduurt, namelijk vanaf het moment van schorsing op 31 december 2014 tot op heden. Het rechtspositionele geschil hangt nauw samen met het feit dat melder II wordt verdacht van een strafbaar feit. Zowel het rechtspositionele geschil als de strafrechtelijke kwestie vallen onder de bevoegdheid van het College van P-G, wat betekent dat het Openbaar Ministerie arrondissement A niet zelf de regie heeft gehad bij de genomen (disciplinaire) maatregelen en de 'timing' ervan. De lange duur van het geschil alsmede de onduidelijkheid over de afloop van het geschil is door alle betrokken partijen als negatief ervaren. Dit geldt in de eerste plaats voor melder II zelf omdat deze geruime tijd in een onzekere situatie wat betreft arbeidsperspectief heeft verkeerd en dit is ook nu nog het geval. Echter ook de directe collega's van melder II hebben meerdere keren verzocht om een zorgvuldige, maar ook spoedige besluitvorming omdat het een gewaardeerde collega betrof. Tevens hebben de directe collega's van melder II zich afgevraagd of hetgeen melder II is overkomen hen ook zou kunnen overkomen en dit heeft bij hen geleid tot een gevoel van onzekerheid. Op meerdere momenten hebben collega's van melder II dit geprobeerd bespreekbaar te maken en daar is vanuit de parketleiding niet adequaat op gereageerd, althans de gevoelens van onveiligheid zijn blijven voortbestaan.

- Geen vertrouwen binnen de organisatie

Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven moeite te hebben met de wijze waarop wordt omgegaan met fouten. Deze is in de beleving van sommige geïnterviewden niet of te weinig erop gericht om uit een fout collectief lering te trekken voor de toekomst. Ook geeft een aantal geïnterviewden aan dat het veelvuldig voorkomt dat het Openbaar Ministerie arrondissement A bepaalde toezeggingen naar ketenpartners doet over de snelle afhandeling van bepaalde strafzaken, maar dan wordt niet eerst intern overleg gevoerd of de voorgestane tijdsplanning haalbaar en realistisch is.

Een aanzienlijk aantal geïnterviewden toont zich ontevreden over de parketleiding. Er komt een beeld naar voren dat de ontevredenheid onder meer te maken heeft met het feit dat de parketleiding niet het goede voorbeeld geeft. Ook is een aantal geïnterviewden van mening dat de parketleiding geen gevoel van veiligheid stimuleert en niet de juiste managementstijl hanteert. De managementstijl is te directief en leidt niet tot verbinding, saamhorigheid en harmonie. Tevens heeft een enkele geïnterviewde aangegeven dat de parketleiding te weinig zichtbaar is op de werkvloer en ook te weinig voeling heeft met de dagelijkse gang van zaken op de werkvloer.

Er zijn ook geïnterviewden die daarentegen aangeven dat de parketleiding goed luistert naar de OR, en dat zij vertrouwen hebben in de koers van de parketleiding. Er is een duidelijk verschil in de managementstijl van de huidige parketleiding ten opzichte van de voormalige parketleiding, maar dit wordt door deze medewerkers niet als negatief ervaren. Ook is door een enkele geïnterviewde naar voren gebracht dat de twee melders een rechtspositioneel conflict hebben met het Openbaar Ministerie arrondissement A en dat de meldingen daar niet los van kunnen worden gezien.

Afrondend

De Onderzoeksraad heeft aan de hand van zeven kenmerken/elementen die typerend zijn voor een angst- en afrekencultuur, in kaart gebracht hoe geïnterviewden deze ervaren in de dagelijkse werkzaamheden bij het Openbaar Ministerie arrondissement A. De Onderzoeksraad heeft 30 personen gesproken, onder wie twee voormalig medewerkers, zoals vermeld in het schematisch overzicht op pagina 20. Op basis van de 30 personen die de Onderzoeksraad heeft gesproken, komt de Onderzoeksraad tot de conclusie dat 12 geïnterviewden bevestigen dat sprake is van een angst- en afrekencultuur, althans zij geven aan dat één of meerdere van de genoemde zeven kenmerken/elementen van toepassing zijn op het Openbaar Ministerie arrondissement A. De resultaten van het interview met de op willekeurige basis geselecteerde vier parketsecretarissen uit deze grotere functiegroep (van in totaal 47 parketsecretarissen) binnen het Openbaar Ministerie arrondissement A zijn volledig meegenomen in het onderzoek. Er zijn 11 geïnterviewden die aangeven geen uitgesproken mening te hebben ten aanzien van de vraag of sprake is van een angst- en afrekencultuur, zij nemen een neutraal standpunt in. De Onderzoeksraad heeft 7 geïnterviewden gesproken die hebben gezegd dat bij het Openbaar Ministerie arrondissement A geen sprake is van een angst- en afrekencultuur. Op grond van deze getalsmatige inventarisatie is de Onderzoeksraad niet gebleken van een algemeen bestaande angst- en afrekencultuur in de gehele breedte van de organisatie, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst. De Onderzoeksraad constateert wel dat voor een deel van de medewerkers geldt dat zaken niet goed verlopen, in die zin dat door medewerkers gevoelens van angst en afrekenen worden ervaren die belemmerend werken bij de uitvoering van de werkzaamheden. Gelet op de strekking van de signalen en vermoedens die zijn geuit, geconcretiseerd en toegelicht, de inhoud van het besprokene, maar ook gelet op de concrete, soms felle en emotionele bewoordingen die geïnterviewden hebben gebruikt, is de Onderzoeksraad van oordeel dat onder een deel van de medewerkers sprake is van gevoelens van arbeidsonrust en sociale onveiligheid. Een aanzienlijk aantal incidenten heeft een negatieve impact gehad op het gevoel van veiligheid van de medewerkers. Het is zaak dat op korte termijn substantiële maatregelen worden genomen om die gevoelens weg te nemen.

De Onderzoeksraad stelt vast dat de beleving van de bedrijfscultuur bij het Openbaar Ministerie arrondissement A sterk uiteen loopt, zo is gebleken uit de interviews. Een aantal geïnterviewden heeft zich positief uitgelaten over de bedrijfscultuur en zij ervaren het Openbaar Ministerie arrondissement A als een prettige en veilige werkomgeving. Er zijn echter ook geïnterviewden die een beeld naar voren brengen van een aanmerkelijk aantal medewerkers dat het moeilijk heeft. Het gaat veelal om incidentele en persoonlijke problemen tussen medewerkers en leidinggevenden, die soms tevens een negatieve uitwerking hebben op de rest van de organisatie. De oorzaken van de ervaren bedrijfscultuur zijn divers en beïnvloeden elkaar, waarbij soms een 'stapeleffect' ontstaat dat een negatieve invloed heeft op de beleving van de bedrijfscultuur. De Onderzoeksraad constateert voorts – op basis van de interviews – dat de wijze waarop



medewerkers bij het Openbaar Ministerie arrondissement A met veranderingen omgaan sterk verschilt. Sommige medewerkers staan achter de nieuwe koers en ontwikkelen competenties die van belang zijn voor het veranderde Openbaar Ministerie arrondissement A. Andere medewerkers willen niet meebewegen met de nieuwe koers van de organisatie omdat zij de uitgangspunten van de nieuwe taken en werkwijze niet onderschrijven.

Tot slot stelt de Onderzoeksraad vast dat de parketleiding op té veel zaken controle wil uitoefenen en daarbij medewerkers op een contraproductieve wijze benadert. De opeenvolging van ingrijpende veranderingen hebben gemaakt, dat een deel van de medewerkers het signaal heeft afgegeven, dat het tempo en de dynamiek van de veranderingen voor hen niet op een bevredigende wijze verloopt. Mogelijk is in een aantal gevallen te weinig oog geweest voor de individuele zorgen van een deel van de medewerkers. Er lijkt te eenzijdig gestuurd te zijn op het à tempo realiseren van de gewenste veranderingen. Bij een organisatie in transitie is het juist van belang dat sprake is van een uitgebalanceerd geheel van een mensgerichte opstelling ingebed in een open cultuur en waarbij (kritische) tegenspraak daadwerkelijk wordt aangemoedigd en wordt opgepakt.

Onderzoeksvraag III

Het antwoord op de derde onderzoeksvraag luidt dat de Onderzoeksraad niet is gebleken van een algemeen bestaande angst- en afreken*cultuur* in de gehele breedte van de organisatie, die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst. De Onderzoeksraad constateert wel dat voor een deel van de medewerkers geldt dat zaken niet goed verlopen, in die zin dat door medewerkers gevoelens van angst en afrekenen worden ervaren die belemmerend werken bij de uitvoering van de werkzaamheden. De steekproefsgewijs gehouden interviews geven in zoverre een consistent beeld dat kan worden vastgesteld, dat sprake is van een zorgwekkende situatie voor een deel van de medewerkers verdeeld over verschillende afdelingen en functiegroepen. De complexe context waarbinnen het Openbaar Ministerie arrondissement A in verandering opereert, stelt hoge eisen aan het leiderschap van de parketleiding. De sterke resultaatgerichtheid van de organisatie, de managementstijl en de wijze van communicatie lijken ten koste te gaan van de mensgerichtheid, de mate van arbeidssatisfactie en arbeidsrust van een deel van de medewerkers. De arbeidsverhoudingen tussen de parketleiding en dat deel van de medewerkers zijn voor verbetering vatbaar. De Onderzoeksraad meent dat de parketleiding gerichte aandacht dient te geven aan deze sentimenten die in de organisatie leven. Indien de parketleiding deze gevoelens van onvrede negeert of hier repressief in optreedt, kan de onvrede zich verder binnen de organisatie uitbreiden waardoor in de nabije toekomst een gevaar ontstaat voor het goed functioneren van de openbare dienst.

Aanbeveling

Op basis van de bevindingen en conclusies beveelt de Onderzoeksraad het College van P-G aan:

- op korte termijn substantiële maatregelen te nemen die gericht zijn op het wegnemen van gevoelens van arbeidsonrust en sociale onveiligheid die bij een deel van de medewerkers binnen het Openbaar Ministerie arrondissement A leven.

XII Advies

De Onderzoeksraad adviseert het bevoegd gezag, op grond van artikel 21, lid 1 van het Besluit tot:

- het overnemen van de conclusies in dit advies en het onderschrijven van de aanbeveling.

XIII Overzicht relevante wet- en regelgeving

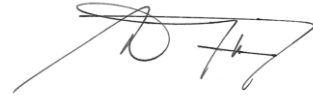
- Ambtenarenwet
- Onderzoeksprotocol Onderzoeksraad Integriteit Overheid
- Aanbestedingswet 2012
- Circulaire Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde

Den Haag, 2 januari 2017

Onderzoeksraad Integriteit Overheid
namens deze,



drs. F.A.M. Kerckhaert
Voorzitter



mr. M.J.W. Drent MBA
Algemeen secretaris

Bijlage I: door bevoegd gezag, melder I, melder II en geïnterviewde personen toegezonden schriftelijke documentatie.