

Sociale Veiligheid bij de Gemeente Zutphen

**BEZEMER &
SCHUBAD**

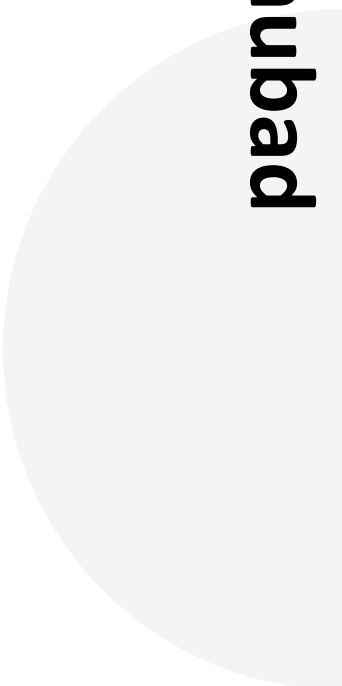
Advies Onderzoek Training

Januari 2024

www.bezemer-schubad.nl

Over Bezemer & Schubad	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	5
Doel	5
Onderzoeksontwerp	5
Onderzoekers	6
Opdrachtgeverschap vanuit de Gemeente Zutphen	6
Werkwijze	6
2. Sociale veiligheid	9
3. Beperkingen en reikwijdte van het onderzoek & disclaimer	11
4. Context waarin het onderzoek is uitgevoerd	12
5. Bevindingen	13
Inleiding	13
Deel 1: Sociale veiligheid in de ambtelijke organisatie	15
Deel 2: Sociale veiligheid in het bestuur	30
Deel 3: Interactie tussen de ambtelijke organisatie, bestuur en raad	41
6. Synthese, Conclusies, Aanbevelingen	46
Analyse	46
Conclusies	57
Aanbevelingen	58

Over Bezemer & Schubad



Bureau Bezemer & Schubad is specialist en marktleider in de aanpak van ongewenste omgangsvormen en de zorg voor een sociaal veilig werkklimaat. U kunt bij ons terecht voor alle ondersteuning. Van onderzoek en advies tot implementatie van beleid, training en nazorg. Van bemiddeling tot een compleet traject voor beleid. Van een basiscursus tot een volledig in-company trainingsprogramma en nascholing.

Bezemer & Schubad wijst erop dat dit onderzoek een intern onderzoek betreft van opdrachtgever. De rapportage op basis van het geschetste onderzoek mag uitsluitend worden aangewend ten dienste van de doelstellingen van de opdracht. Het is niet toegestaan deze rapportage — of delen daaruit — zonder toestemming aan te wenden voor andere doeleinden.

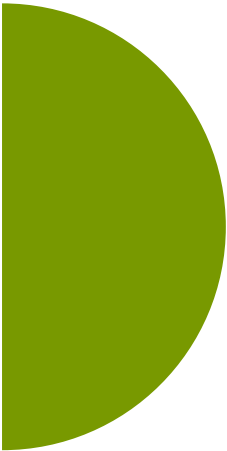
Email :
info@bezemer-schubad.nl

Telefoon :
010 240 09 07



Samenvatting

- In de zomer van 2023 betrok de Gemeente Zutphen Bureau Bezemer & Schubad voor een onafhankelijk cultuuronderzoek naar sociale veiligheid en omgangsvormen binnen de gemeente. Directe aanleiding voor het onderzoek is motie 2022-M0033 (04-07-2022) van de gemeenteraad.
- Er is gekozen voor een kwantitatief onderzoeksdeel met behulp van een online vragenlijst aan alle medewerkers (response rate: 53%) en een kwalitatief deel in de vorm van 29 interviews. Een dergelijk cultuuronderzoek is niet gericht op waarheidsvinding, centraal staat de subjectief ervaren sociale en psychologische veiligheid.
- Op hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat de analyses uit de enquête en de analyse uit de 29 gehouden interviews elkaar bevestigen en versterken.
- Geconcludeerd mag worden dat de meerderheid van de geënquêteerde en geïnterviewde ambtenaren, raadsleden en wethouders de sociale veiligheid bij de Gemeente Zutphen een ruime voldoende geeft. Het onderzoek geeft geen aanleiding voor de constatering dat er ten tijde van het onderzoek sprake zou zijn van een organisatiebrede angstcultuur.
- De onderzoekers krijgen niet de indruk dat ervaringen van ongewenst gedrag een grotere stempel drukken op de organisatie dan bij andere organisaties – al is elke ervaring er een te veel.
- Onverlet het overwegend positieve beeld zijn er wel degelijk aandachtspunten binnen de gemeente Zutphen op het terrein van sociale veiligheid.
- Een professionele aanspreek- en feedbackcultuur wordt node gemist, zo blijkt zowel uit de enquête als uit de interviews. Het ontbreken van een dergelijke cultuur verhoogt de drempel om ongewenst gedrag bespreekbaar te maken, met alle risico's van dien.
- Een substantieel deel van de ambtenaren ervaart stresserende werkdruk als gevolg van een niet koersvaste, soms als stuurloos beschreven organisatie met niet altijd adequaat management. Deze ervaring heeft voor een belangrijk deel betrekking op het verleden.
- Ambtenaren, raads- en forumleden en leden van het College voelen zich over het algemeen veilig in hun omgang met elkaar, maar wij hoorden in interviews en in antwoorden op open vragen ook signalen van onzekerheid over de onderlinge verhoudingen, over roldiffusie, over angst voor onterechte meldingen over ongewenst gedrag en over improductieve animositeit tussen deze actoren.
- Wij concluderen dat de negatieve dynamiek rond het vertrek van de wethouder en de burgemeester niet uitsluitend te kwalificeren valt als incident. In de organisatie is de aanspreekcultuur nog niet sterk genoeg om dergelijke escalaties consistent te detecteren en te voorkomen.
- Wij bevelen een aantal interventies aan: 1) werk aan een professionele aanspreek- en feedbackcultuur, waarin zowel formele en ad-hoc feedbackgesprekken meer en beter moeten plaatsvinden; 2) ga door op de reeds ingeslagen weg om de stabiliteit, voorspelbaarheid en managerial kwaliteit van de organisatie te versterken; en 3) schep helderheid over taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en onderlinge verhoudingen van de belangrijkste actoren in de gemeente: gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie.



1. Inleiding

In de zomer van 2023 betrok de Gemeente Zutphen in de rol van opdrachtgever Bureau Bezemer & Schubad voor een onafhankelijk onderzoek naar sociale veiligheid en omgangsvormen binnen de gemeente. De Gemeente wil als goed werkgever zorgdragen voor zowel het welzijn van haar medewerkers als hun arbeidssatisfactie. Daarnaast hecht de gemeente aan een sociaal veilig politiek en bestuurlijk klimaat.

Doel

Doel van het onderzoek is het verwerven van inzicht in de mate waarin de medewerkers sociale veiligheid en ongewenst gedrag ervaren op het werk. Ook wil de opdrachtgever inzicht verkrijgen in de verhoudingen tussen de medewerkers, het College van Burgemeester en Wethouders en de forum- en raadsleden, zowel binnen als tussen deze categorieën. Dit om richting te geven aan mogelijk gewenste maatregelen om de sociale veiligheid te optimaliseren.

Directe aanleiding voor het onderzoek is motie 2022-M0033 (04-07-2022) van de gemeenteraad: De raad roept het College op:

- I. Op korte termijn te onderzoeken in hoeverre op dit moment sprake is van een organisatie brede zwijg- en/of angstcultuur en daarbij tevens extern advies te vragen over al dan niet te nemen maatregelen;
- II. Dat de Burgemeester en gemeentesecretaris samen terugkijken en analyseren waar er mogelijk steken zijn gevallen in het beschermen van ambtenaren tegen ongewenst gedrag;
- III. De raad binnen drie maanden op de hoogte te stellen van het resultaat van het onderzoek en van het advies.

De scope van het onderzoek waar de raad toe oproept is in een later stadium in overleg uitgebreid en gewijzigd naar de opdracht die aan dit rapport ten grondslag ligt.

Onderzoeksontwerp

Er is gekozen voor een tweeledig onderzoek: een kwantitatief deel met behulp van een online vragenlijst aan alle medewerkers, wethouders en raads- en forumleden en – ter verdieping, verrijking en ijking van de opbrengst van de enquête – een kwalitatief deel in de vorm van interviews.

De concept vragenlijst van de enquête werd opgesteld door bureau Bezemer & Schubad en aangepast op basis van de feedback van een kleine werkgroep van de Gemeente Zutphen.

Voor het kwalitatieve deel van het onderzoek zijn de elf fractievoorzitters, de vier wethouders en – op basis van een steekproef – een zestiental ambtenaren uitgenodigd voor een persoonlijk en vertrouwelijk interview met een onderzoeker. Er zijn in totaal 29 interviews afgenomen. Twee fractievoorzitters zijn niet op de uitnodiging voor een interview ingegaan. De steekproef onder ambtenaren werd samengesteld door de onderzoekers op basis van verdeling over geslacht, functie en afdeling. Hierbij werden geen namen uitgewisseld.

In het kwalitatieve onderzoek lag een belangrijk accent op de samenwerking tussen het college, de raad en de organisatie. Er is gekozen om een selectie te maken uit de kring van medewerkers en leidinggevenden die uit hoofde van hun functie (kunnen) adviseren aan college en raad. Dit waren de volgende groepen: beleidsontwikkelaars, intern adviseurs, projectleiders en programmamanagers. Daarnaast was een selectie criterium dat de te interviewen personen minimaal een half jaar in dienst waren.

De gegevens uit beide bronnen zijn geanonimiseerd en niet herleidbaar op persoonsniveau verwerkt in deze rapportage. De interviews hebben qua thematische vraagstelling een andere opzet dan de enquête om zo een breder en scherper beeld vanuit verschillende invalshoeken te bereiken. De opbrengsten van de enquête en van de interviews worden samengebracht in het slothoofdstuk van dit rapport.

Onderzoekers

De heer mr. drs. G.W. van der Brugge MA verrichtte het kwalitatieve onderzoek en fungeerde als hoofdonderzoeker. Mevrouw E. van den Akker, Ph.D. verrichtte het kwantitatieve onderzoek. De projectleiding berustte bij de heer mr. E.J. Schubad.

Opdrachtgeverschap vanuit de Gemeente Zutphen

De burgemeester is de formele opdrachtgever van het onderzoek. Het onderzoek werd begeleid door een kleine projectgroep vanuit de Gemeente Zutphen. De projectgroep heeft hierbij de ondernemingsraad steeds geïnformeerd.

Werkwijze

In augustus 2023 heeft de Gemeente Zutphen alle medewerkers en wethouders, raads- en forumleden via e-mail en nieuwsberichten geïnformeerd over het komende onderzoek en hen uitgenodigd om de vragenlijst anoniem online in te vullen. De vragenlijst was beschikbaar in het Nederlands. Een klein aantal medewerkers is door een daarvoor getrainde medewerker begeleid bij het invullen van de vragenlijst.

De vragenlijst over sociale veiligheid die wij aan de medewerkers, wethouders en raads- en forumleden voorlegden is opgebouwd op basis van meerdere bronnen. Een aantal vragen is ontleend aan de vragenlijst die TNO en CBS gebruiken in de jaarlijkse NEA (een vragenlijst over werkomstandigheden). Andere vragen zijn afkomstig van gerenommeerde wetenschappers op het terrein van sociale veiligheid en werkverhoudingen.

We werkten dus niet met een kant-en-klare vragenlijst, maar stelden een vragenlijst 'op maat' op, met ook input uit de projectgroep vanuit de Gemeente Zutphen.

De vragenlijst die het resultaat is, is niet gevalideerd. Wij verrichtten geen wetenschappelijk onderzoek, maar een perceptie-onderzoek naar de sociale veiligheid zoals medewerkers, wethouders en raads- en forumleden die ervaren. De groep deelnemers is relatief klein. Dat betekent dat wij wel percentages noemen, maar de lezers oproepen om zich niet vast te bijten in de exacte cijfers. Het gaat om een momentopname van de omgangscultuur, waarbij vooral de grote lijnen van belang zijn.

Aan 29 respondenten is een persoonlijk interview afgenomen. De inzichten uit deze gesprekken worden hieronder per sectie vergeleken met die uit de enquête. Dit met de nadrukkelijke kanttekening dat beide delen van het onderzoek qua representativiteit in het geheel niet en qua opzet slechts gedeeltelijk vergelijkbaar zijn.

De interviews van elk een uur hebben in oktober op locatie in Zutphen plaatsgevonden in het oude Gemeentehuis, zodat enige mate van anonimiteit aanwezig was bij het komen en gaan naar de onderzoeker. Bij elk interview was een secretaris aanwezig die van elk gesprek een verslag heeft opgesteld als intern werkdocument voor de onderzoeker. Deelnemers zijn steeds bij het begin van het interview op de hoogte gesteld van de manier waarop hun bijdrage zou worden geanonimiseerd en verwerkt. De interviews waren semigestructureerd van opzet. Gewerkt werd aan de hand van een vooraf vastgesteld raamwerk van thema's met daarbij voldoende ruimte om daar per interview van af te wijken al naar gelang de inbreng van de geïnterviewde. Bij het opstellen van het raamwerk van per interview te bespreken thema's is gericht gebruik gemaakt van een eerste analyse van de opbrengsten van de enquête.

In de 29 semi-gestructureerde interviews is gewerkt met een lijst met 25 vragen waarin tien thema's centraal worden gesteld. Deze 10:25 verhouding maakt duidelijk dat diverse thema's vanuit verschillende invalshoeken zijn benaderd. De tien thema's zijn:

1. Visie op de noodzaak van het onderzoek;
2. Ervaringen met en belevingen van sociale onveiligheid als resultaat van ongewenst gedrag in de zin van intimidatie, pesten, seksuele intimidatie, discriminatie en agressie;
3. Sociale onveiligheid als resultaat van werkdruk in de zin van kwantitatieve en kwalitatieve taakeisen, onduidelijke taakverwachtingen en miscommunicatie;
4. Ervaringen met en belevingen van psychologische veiligheid (als gedefinieerd door Amy Edmondson);
5. Inclusie, exclusie en diversiteit;
6. Ervaren arbeidssatisfactie en plezier in het werk;
7. Visie op de ambtelijke en politieke cultuur in Zutphen in verhouding tot andere gemeenten met circa 50.000 inwoners;
8. Visie op de aanspreekcultuur;
9. Visie op noodzakelijk te nemen stappen ter verbetering van de sociale en psychologische veiligheid;
10. Eigen samenvatting van de geïnterviewde van het interview en antwoord op de vraag wat er in elk geval in het rapport moet komen.

Opzet van deze rapportage

In Hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt het begrip *Sociale Veiligheid* nader gedefinieerd.

Hoofdstuk 3 bevat een belangrijke disclaimer en benoemt de beperkingen van het onderzoek.

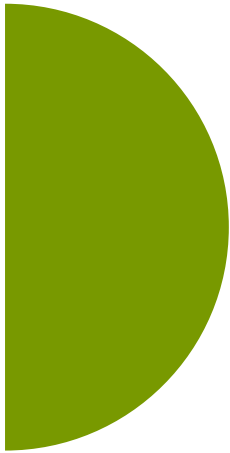
Hoofdstuk 4 beschrijft de context waarin het onderzoek is uitgevoerd.

Het uitgebreide Hoofdstuk 5 bevat de opbrengsten van de anonieme enquête en van de gehouden 29 interviews. Hoofdstuk 5 is in drie delen verdeeld:

- 1) sociale veiligheid in de ambtelijke organisatie;
- 2) sociale veiligheid in het bestuur (wethouders, griffie en raad);
- 3) interactie tussen de ambtelijke organisatie, bestuur en raad.

Het slothoofdstuk 6, bestaat uit een analyse en synthese van de onderzoeksopbrengsten, inclusief de slotconclusies en enkele aanbevelingen.

In ons rapport heeft de term “geënquêteerden” steeds betrekking op het kwantitatief deel van het onderzoek op basis van de vragenlijst en de term “geïnterviewden” op het kwalitatief deel met de gesprekken.



2. Sociale veiligheid

De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) verplicht de werkgever (art. 3 lid 2) om binnen het algemeen arbeidsomstandighedenbeleid een beleid te voeren gericht op voorkoming en indien dat niet mogelijk is beperking van psychosociale arbeidsbelasting. Artikel 1 van de wet definieert het begrip psychosociale arbeidsbelasting: “de factoren direct of indirect onderscheid met inbegrip van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk, in de arbeidssituatie die stress teweeg brengen.”

De Arbocatalogus die voortkomt uit de cao Gemeenten en de cao Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties werkt de zorgplicht van de werkgever voor de veiligheid van de werknemers nader uit en deelt deze in in vier prioritaire risico's: werkdruk, fysieke belasting, agressie en geweld en beeldschermwerk.

Dit onderzoek richt zich op het al dan niet aanwezig zijn binnen de gemeente Zutphen van psychosociale onveiligheid in de vorm van (vormen van) pesten, intimidatie, seksuele intimidatie, verbale agressie en werkdruk. Werkdruk ziet daarbij – conform de Arbocatalogus Gemeenten – niet alleen op een onbalans tussen de hoeveelheid werk en de beschikbare tijd, maar op alle ‘werkdrukbronnen’ of ‘energievreters’, zoals de kwantitatieve en kwalitatieve taakeisen, onduidelijke taakverwachtingen en miscommunicatie.

Naast het begrip psychosociale veiligheid is in het onderzoek ook gewerkt met het begrip psychologische veiligheid zoals dat gedefinieerd wordt door Prof. Amy C. Edmondson in haar boek [The Fearless Organization](#). Kort gezegd stelt zij dat een organisatie psychologisch veilig is als medewerkers zichzelf durven zijn, anders durven zijn dan anderen, voor een van de meerderheid of van hun leidinggevende afwijkende mening durven uit te komen, zich veilig genoeg voelen om een gemaakte fout niet te verbergen, een zeker risico durven te nemen, anderen om hulp durven te vragen zonder dat dat als een zwakgebod wordt gezien en zich gewaardeerd en nuttig voelen. In haar boek beschrijft zij de gevaren van een psychologisch onveilige organisatie en de positieve effecten van psychologische veiligheid, de *flow* waarin zowel de organisatie als de medewerkers in komen te zitten als iedereen, populair gezegd, goed in zijn vel zit.

De Arbowet en de daaruit voortvloeiende zorgplicht van de werkgever voor sociale veiligheid is van toepassing op werknemers. Wethouders en leden van een gemeenteraad, de tweede doelgroep van dit

onderzoek, zijn nadrukkelijk geen werknemers. Zij vallen niet onder enige CAO en de Arbowet en de Arbocatalogus zijn niet op hen van toepassing. Wel is evident dat er tot op zekere hoogte sprake moet zijn van een analoge toepassing van de Arbowet: ook wethouders en raadsleden functioneren beter in een sociaal en psychologisch veilige omgeving. In hoeverre zij daar ook een moreel en/of formeel recht op hebben is een open, deels politieke, vraag.



3. Beperkingen en reikwijdte van het onderzoek & disclaimer

Voorliggend rapport is het resultaat van een cultuuronderzoek. Anders dan een gericht onderzoek naar meldingen of klachten over onveilig en/of ongewenst gedrag is een dergelijk onderzoek niet gericht op waarheidsvinding. Centraal staat de subjectief ervaren sociale en psychologische veiligheid van de geënquêteerde en geïnterviewde personen. Dat betekent niet dat de objectieve waarheid – voor zo ver deze bestaat – daarmee irrelevant is. Indien – bij wijze van voorbeeld, niet afkomstig uit Zutphen – een raadslid zegt zich gediscrimineerd te voelen omdat zij uitsluitend buiten het gemeentehuis een sigaret mag opsteken, zullen de onderzoekers dit weliswaar als haar beleving noteren, maar daarmee nog niet rangschikken als evidente manifestatie van discriminatie en sociale onveiligheid.

Een enkele geïnterviewde gaf aan de opzet van het onderzoek te betreuren en meer belang te hechten aan een op waarheidsvinding gericht onderzoek naar de dynamiek rond het recente aftreden van een wethouder en het niet verlengen van de ambtstermijn van de vorige burgemeester. De onderzoekers zijn ook in deze gesprekken strikt trouw gebleven aan de opzet van een cultuuronderzoek.

Zoals in Hoofdstuk 5 zal worden beschreven, mag het resultaat van de enquête met een respons van 53% representatief worden genoemd. Voor het kwalitatieve deel, de interviews, ligt dat geheel anders. Van de circa 500 ambtenaren zijn er 16 geïnterviewd. Van enige representativiteit voor het totaal is hier dus geen sprake.

In het vorige hoofdstuk is reeds gewezen op het ontbreken van een formeel normenkader voor de wijze waarop gemeenteraadsleden en wethouders sociaal en psychologisch veilig gedrag dienen vorm te geven.

Het onderzoek is verricht in een organisatie waarin de politiek het primaat heeft. Het politieke karakter van de gemeentelijke organisatie manifesteerde zich – niet verrassend – het sterkst in de gesprekken met de fractievoorzitters en de wethouders en het minst bij de ambtenaren die op enige afstand van het College van B&W en van de gemeenteraad opereren. De onderzoekers hebben zich in dezen neutraal opgesteld, ook als dat voor een geïnterviewde onmogelijk bleek omdat deze zei zich sociaal onveilig te voelen vanwege ervaren politieke druk bij recent geëscaleerde spanningen in de gemeenteraad. Het onderzoek maakt geen keuzes in kwesties die in de afgelopen twee jaar tot verdeeldheid en spanningen hebben geleid, zoals het aftreden van een wethouder en het vertrek van de vorige burgemeester.



4. Context waarin het onderzoek is uitgevoerd

Veel meer dan de onderzoekers zullen de lezers van deze rapportage op de hoogte zijn van de context waarin het onderzoek is uitgevoerd. Desondanks worden hierna enkele elementen van die context beschreven die de onderzoekers relevant achten voor hun duiding van de onderzoeksresultaten.

- Met 48.500 inwoners (2023) is Zutphen volgens de gebruikelijke definities een middelgrote gemeente. Zutphen is actief lid van de M50, het platform van middelgrote gemeenten die vaak een centrumfunctie in de regio vervullen, stedelijke problematiek kennen en een vergelijkbare schaal hebben (30.000-80.000 inwoners).
- Anders dan veel andere gemeenten van vergelijkbare omvang telt de gemeente Zutphen slechts twee kernen: de stad Zutphen en het dorp Warnsveld. Zutphen is onderdeel van de Stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen.
- De gemeenteraad telt 29 zetels, verdeeld over elf partijen.
- Het College van Burgemeester en Wethouders telt vier fulltime wethouders.
- De gemeente Zutphen is werkgever van circa 500 ambtenaren. De ambtelijke organisatie is opgebouwd in drie domeinen, elk met een directeur: Domein Bedrijfsvoering en Dienstverlening, Domein Ruimte en Economie en Sociaal Domein. Een domein bestaat uit een aantal (5,9,11) teams waaraan leiding wordt gegeven door een teamleider. De griffie en concerncontrol staan los van de domeinenstructuur. De gemeentesecretaris is het hoofd van de ambtelijke organisatie.
- Het onderzoek is uitgevoerd tegen een achtergrond van politiek-bestuurlijke dynamiek die mede de aanleiding vormde voor de opdracht. In 2022 is wethouder Werger afgetreden nadat er over haar signalen waren geuit dat zij zich intimiderend zou hebben gedragen. Naar deze signalen is een onderzoek ingesteld. In 2022 heeft ook de toenmalige burgemeester, mevrouw Vermeulen, besloten zich niet te kandideren voor een tweede termijn als burgemeester nadat haar bleek dat zij naar het oordeel van de gemeenteraad niet zou passen in het door de raad gewenste profiel. Beide gebeurtenissen hebben blijkens de interviews veel impact gehad op betrokkenen: in de raad, in het college en in de kring van ambtenaren rondom het college. Zutphen kent thans een waarnemend burgemeester. In het kader van volgens hen voor het onderzoek relevante contextuele dynamiek, noemen enkele geïnterviewden ook het snelle en plotselinge vertrek van de vorige gemeentesecretaris in 2018.



5. Bevindingen

Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken wij de resultaten van zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoeksdeel. Dit doen wij in drie secties: 1) sociale veiligheid in de ambtelijke organisatie; 2) sociale veiligheid in het bestuur (College, griffie, raad en forum) en 3) interactie tussen de ambtelijke organisatie en bestuur. Daaraan vooraf gaan de volgende twee paragrafen waarin de respons op de vragenlijst wordt besproken en enkele algemene observaties over de persoonlijke interviews worden gemaakt.

Respons vragenlijstonderzoek

In totaal zijn er 394 responses ontvangen van 749 genodigden (53%). Tabel 1 toont de responspercentages per sectie van de medewerkerspopulatie.

Tabel 1: Respons per sectie van de medewerker populatie

<i>Categorie</i>	<i>Uitgenodigd</i>	<i>Respondenten</i>	<i>Respons %</i>
<i>Vrouw</i>	-	205	-%
<i>Man</i>	-	148	-%
<i>Zeg ik liever niet</i>		38	
<i>Anders</i>		3	
<i>College of Griffie</i>	13	11	85%
<i>Raad of forum</i>	53	30	57%
<i>Domein B&D</i>	174	125	72%
<i>Domein R&E</i>	290	94	32%
<i>Sociaal Domein</i>	207	119	57%
<i>Zeg ik liever niet)</i>	-	15	-
<i>Langer dan 5 jaar</i>	-	189	-%
<i>3-5 jaar</i>	-	35	-%
<i>1-3 jaar</i>	-	83	-%
<i>0-12 maanden</i>	-	56	-%
<i>Zeg ik liever niet</i>		31	
<i>Totaal</i>	737	394	53%

De totale respons is 53%. Onder de ambtelijke organisatie is de respons 50%. De respons verschilt per domein. Bij het Domein B&D is deze 72%. Bij het Domein R&E duikt deze tot 32%. Wij concluderen dat de data representatief is voor de gehele populatie van ambtenaren, met uitzondering van het domein R&E.

Algemene observaties resultaten interviews

Zoals eerder benoemd zijn de interviews afgenomen aan de hand van 10 thema's. Los van de thema's is het van belang om twee aan elkaar gerelateerde thema-overkoepelende aspecten te benoemen:

- In elk interview konden alle vooraf voorbereide vragen worden gesteld. Dat is anders dan de praktijk in veel andere onderzoeken waarbij de eerste vraag (*Wat vindt u van de noodzaak van dit onderzoek?*) vaak al een zodanig uitgebreid relaas met bijbehorende heftige emoties oproept – variërend van *totaal overbodig, slaat nergens op tot hoognodig, had jaren eerder moeten gebeuren* – dat bezuinigd moet worden op de tijd voor de overige vragen.
- De ervaring in zo goed als alle onderzoeken leert dat in vervolg op de eerste vraag, ook enkele volgende vragen aanleiding kunnen zijn voor soms heftige emoties bij de geïnterviewden. Dat was in Zutphen niet of nauwelijks het geval. De onderzoeker behoefde in geen van de gehouden interviews het gesprek op enig moment stil te leggen om de geïnterviewde de tijd te geven om weer tot zichzelf te komen, ook niet bij een persoonlijke vraag als *Bent u zelf wel eens in een situatie geweest dat u zich sociaal onveilig voelde?*

Met deze twee observaties wil niet gezegd zijn dat de gesprekken niet intensief, vertrouwelijk of open waren. Wel dat kennelijk alle geïnterviewden in staat waren om het gesprek op een rustige en beheerste toon te voeren, zij het dat bij een enkeling de emoties net wat meer aan de oppervlakte leken te liggen.

Deel 1: Sociale veiligheid in de ambtelijke organisatie

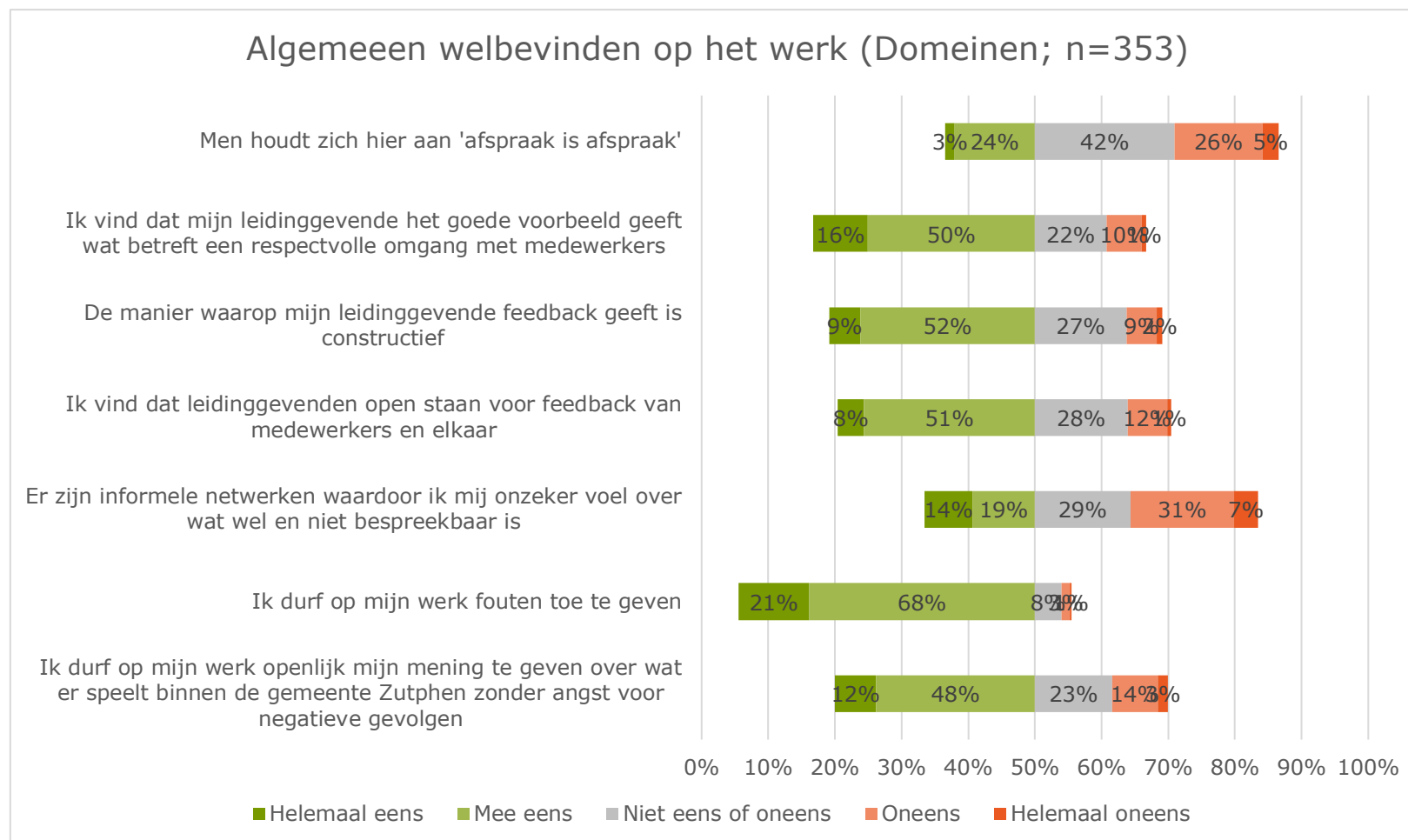
Sectie 1: Algemeen welbevinden

Wij presenteerden de ambtelijke geënuquêteerden allereerst een aantal vragen over hun algemene welbevinden. Tabel 2 toont het algemene oordeel over omgang en gevoelens van veiligheid. Over het algemeen voelen respondenten zich redelijk prettig en veilig. We zien een klein verschil in welbevinden tussen mannen en vrouwen. Een verschil van deze grootte komt vaker voor bij andere organisaties waarbij wij deze vraag stellen. Het valt op dat respondenten uit het Sociaal domein zich relatief minder veilig voelen. Wij zien geen duidelijk patroon in gevoelens van welbevinden in relatie tot de lengte van het dienstverband.

Tabel 2: Gemiddeld rapportcijfer algemeen welbevinden – Domeinen (n=353)

	<i>Welk cijfer geef je de manier waarop collega's met elkaar omgaan bij de gemeente Zutphen?</i>	<i>Ik voel me sociaal veilig tijdens mijn activiteiten voor de gemeente Zutphen</i>
<i>Vrouw</i>	7,3	7,3
<i>Man</i>	7,4	7,9
<i>Zeg ik liever niet</i>	6,6	5,8
<i>Anders</i>	7,0	6,7
<i>Domein B&D</i>	7,3	7,7
<i>Domein R&E</i>	7,4	7,7
<i>Sociaal Domein</i>	7,3	6,8
<i>Zeg ik liever niet</i>	6,6	7,1
<i>Langer dan 5 jaar</i>	7,2	7,3
<i>3-5 jaar</i>	7,0	7,0
<i>1-3 jaar</i>	7,6	7,6
<i>0-12 maanden</i>	7,5	7,9
<i>Zeg ik liever niet</i>	7,1	6,5
<i>Totaal</i>	7,3	7,4

Vervolgens vroegen wij in hoeverre respondenten het eens waren met een zevental stellingen over hun welbevinden en de samenwerking met collega's. De resultaten worden getoond in Figuur 1.



Figuur 1: Algemeen welbevinden op het werk (Domeinen=353)

Over het algemeen beoordelen respondenten uit de domeinen, de ambtenaren, hun welbevinden als redelijk. De stelling ‘Men houdt zich hier aan ‘afpraak is afspraak’ krijgt een relatief negatieve respons: 27% van respondenten is het eens of helemaal eens met deze stelling. Over de stelling ‘Er zijn informele netwerken waardoor ik mij onzeker voel over wat wel en niet bespreekbaar is’ zijn respondenten ambivalent: 33% is het hiermee eens, 38% is het hiermee oneens.

Aan de in het kwalitatief deel van het onderzoek geïnterviewde ambtenaren is gevraagd om hun visie op de noodzaak van het onderzoek te scoren op een schaal van 1 (volstrekt overbodig, zonde van het geld) tot 10 (hoognodig) en om deze score te motiveren.

Slechts twee van de respondenten scoren een onvoldoende op deze vraag, waarvan één dat doet vanwege scepsis over het vervolg op het onderzoek. Onder de andere geïnterviewde ambtenaren zijn er velen die een voldoende scoren omdat het naar hun mening in het algemeen altijd en overal goed is om periodiek onderzoek te doen naar sociale veiligheid, niet per se vanwege wat er actueel in Zutphen speelt.

Het dominante beeld uit de gesprekken met ambtenaren is dat men een onderzoek naar sociale veiligheid belangrijk vindt, maar dat daarbij anno oktober 2023 de absolute *sense of urgency* ontbreekt. Geen van de geïnterviewden stelt dat er op het moment dat het onderzoek werd gehouden sprake is van de angstcultuur waar in 2022 en eerder blijkens anonieme meldingen wel sprake van geweest zou kunnen zijn. Wel bleek in een enkel gesprek dat nog niet al het leed uit die tijd al volledig is verwerkt. De enkele respondent die een dergelijk signaal afgaf, verklaarde daarbij over zichzelf en/of over collega's.

In diverse vragen zijn de geïnterviewde ambtenaren bevraagd op hun arbeidssatisfactie en plezier in het werk en op de vraag of daar structurele en/of periodieke pieken en dalen in zitten.

Op één uitzondering na, verklaren alle respondenten uit de categorie ambtenaren met plezier naar het werk te gaan en de ervaring te hebben betekenisvol en belangrijk werk te verrichten. Daar worden hier en daar wel betekenisvolle nuances aan toegevoegd, maar de arbeidssatisfactie overheerst. Enkele ambtenaren zeggen wel eens minder plezier in het werk te ervaren bij de cumulatie van werkzaamheden als gevolg van deadlines op de gemeentelijke kalender, maar dit niet te relateren aan sociale of psychologische veiligheid.

Diverse geïnterviewde ambtenaren wijzen bij hun antwoord op de vraag naar arbeidssatisfactie naar de lengte van hun dienstverband: *zonder plezier in m'n werk had ik hier echt geen 10-20-30-40 jaar gezeten.*

Aan de geïnterviewden is gevraagd of zijzelf ervaringen hebben met sociale onveiligheid als gevolg van werkdruk in de brede betekenis van het woord, dan wel dat bij anderen herkennen.

De vragen op dit terrein riepen van alle vragen bij de ambtenaren de meeste herkenning op. Gesteld wordt dat een goede ambtenaar om moet kunnen gaan met de organisatorische dynamiek die inherent is aan de lokale democratie met – tenminste - elke vier jaar nieuwe bestuurders en nieuwe prioriteiten. En dat een goede ambtenaar zijn/haar weg weet te vinden in de soms onvoorspelbare en steeds wisselende regelgeving vanuit Den Haag. Dat een goede ambtenaar niet in de stress raakt van de deadlines van de gemeentelijke kalender met de periodieke deadlines van Raads- en Collegevergaderingen, begrotingen en jaarstukken.

Maar dat gezegd zijnde meent een betekenisvol deel van de geïnterviewde ambtenaren dat de gemeente Zutphen kwalitatief, organisatorisch en strategisch onrustiger en daarmee stressender en uiteindelijk ook onveiliger is dan nodig. Voorbeelden worden genoemd van incompetent leiderschap, van de transitie van het nooit doorgevoerde – en volgens enkelen tot mislukken gedoemde - concept van de zelfstandige professional en het zelfsturend team naar een ander maar nooit expliciet benoemd concept, van raadvragen die

structureel te laat komen, van onheldere en overlappende functiebeschrijvingen. De werkdrukverhogende en energievretende factoren liggen voor de ambtenaren zowel op operationeel, tactisch als strategisch niveau.

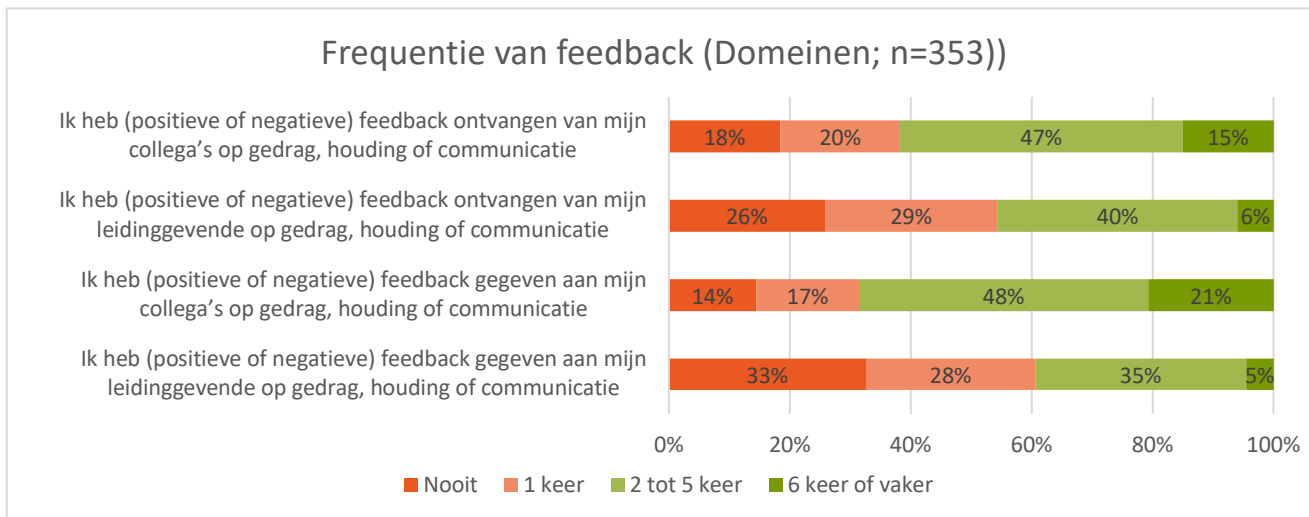
Benoemd moet worden dat geïnterviewde ambtenaren constateren dat de gemeente bezig is met een verbeterslag op dit terrein waarvan de eerste resultaten al zichtbaar worden, onder andere met de komst van veel nieuwe leidinggevenden.

Aan de geïnterviewden is gevraagd naar hun beleving van de eigen psychologische veiligheid (als gedefinieerd door Amy Edmondson) aan de hand van vragen als: Kunt u zichzelf zijn op uw werk? Durft u om hulp te vragen? Is het voor u veilig om uit te komen voor een gemaakte fout? Voelt het voor u veilig om aan uw eigen mening vast te houden, ook als u daar alleen in staat?

Ambtenaren verklaren in grote meerderheid— ook aan de hand van de gerichte voorbeeldvragen - zich psychologisch veilig te voelen, soms ronduit, soms met een enkele nuance. Enkele ambtenaren verklaren zich aan het begin van hun loopbaan en/of onder het vorige college niet altijd vrij te hebben gevoeld om zich onbevangen te uiten, maar daar thans geen of minder last van te hebben.

Sectie 2: Frequentie van feedbackgesprekken

Een belangrijke indicator van een veilige werkcultuur is de aanwezigheid van frequente, laagdrempelige feedback. Wij vroegen in de enquête hoe vaak respondenten verschillende soorten feedbackgesprekken hadden. In figuur 2 zijn de resultaten zichtbaar. Wij zien onder respondenten uit de domeinen vooral een tendens weinig feedback uit te wisselen met de leidinggevende, onder collega's gaat dit beter.



Figuur 2: Frequentie van feedbackgesprekken (Domeinen; n=353)

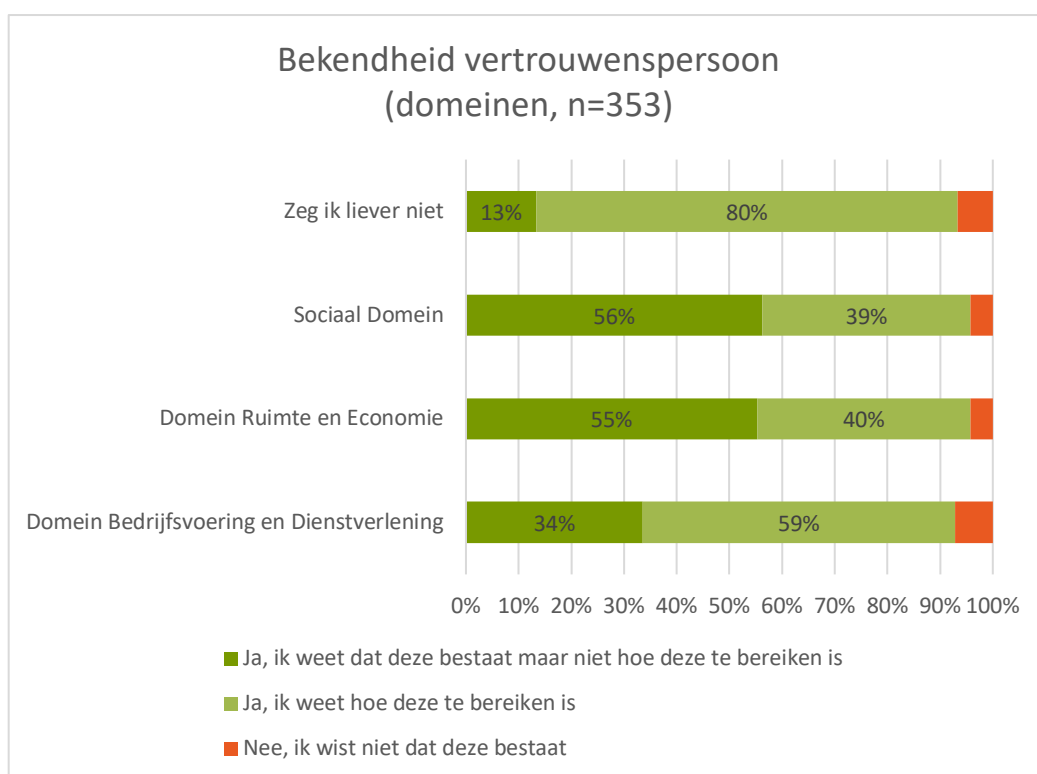
Aan de geïnterviewde ambtenaren is in de gesprekken aan de hand van diverse voorbeelden gevraagd wat zij zelf zouden doen ingeval zij worden geconfronteerd met een collega die zich niet aan afspraken of regels houdt. En wat in Zutphen in het algemeen de cultuur is ten aanzien van het elkaar aanspreken op onprofessioneel, ongepast en/of ongewenst gedrag.

Op twee vragen is door ambtenaren met meer herkenning gereageerd dan op de andere vragen. Naast de vraag naar ervaren stresserende werkdruk en onveiligheid als gevolg van een niet altijd stabiele en/of kwalitatief onvoldoende op orde zijnde organisatie, geldt dat voor de vraag naar de professionele aanspreekcultuur.

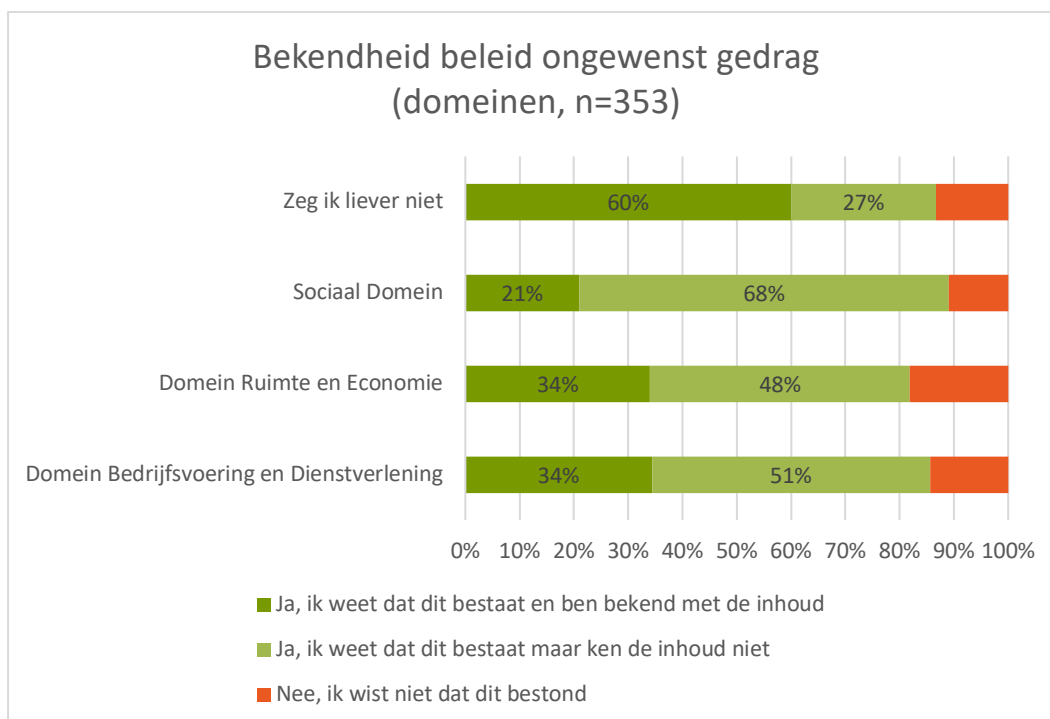
Op een zeldzame positieve uitzondering na zijn bij de ambtenaren de meest positieve reacties op de vraag naar de aanspreekcultuur van het zuinige type: *het wordt wel wat beter*. Veel reacties bevinden zich op een spectrum dat loopt van: *totaal afwezig, die is er niet in Zutphen* tot: *daar is nog wel ruimte voor verbetering*. Diverse geïnterviewden verklaren dat zij zelf anderen aanspreken op onprofessioneel gedrag. Het zijn volgens hen juist de anderen die dat niet doen.

Sectie 3: Bekendheid van vertrouwenspersoon en reglement

Met het oog op mogelijke oplossingen en/of maatregelen is het nuttig te weten in hoeverre medewerkers bekend zijn met de aanwezige interne hulpstructuren ('loketten') voor medewerkers die last hebben van ongewenst gedrag. Figuur 3 en 4 tonen de bekendheid van de vertrouwenspersoon en van het reglement rond ongewenst gedrag voor zo ver deze blijkt uit de enquête.



Figuur 3: Bekendheid met vertrouwenspersoon (domeinen, n=353)

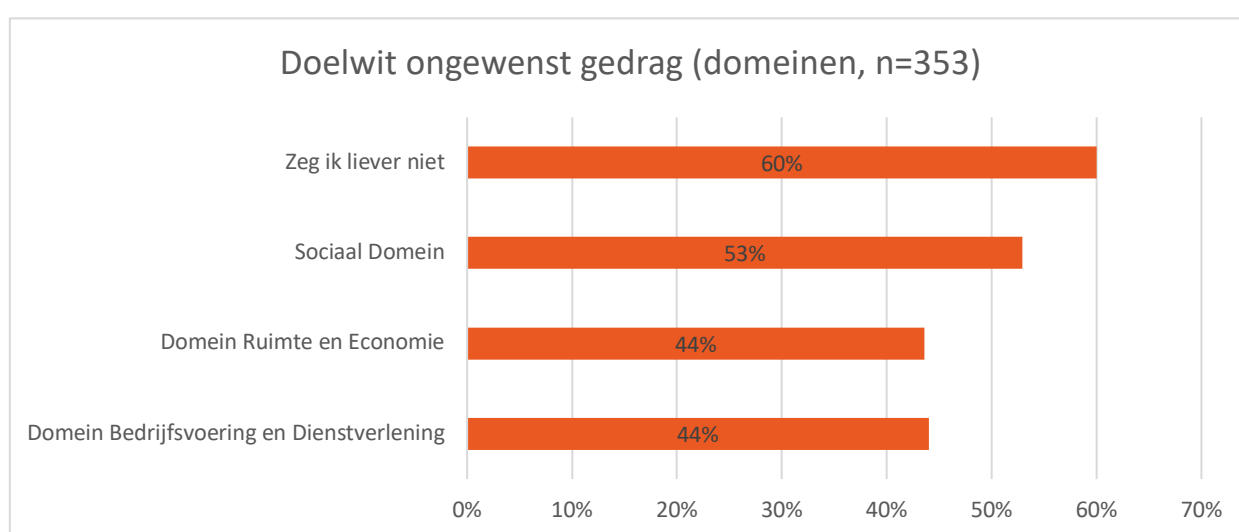


Figuur 4: Bekendheid met beleid ongewenst gedrag (domeinen=353)

We zien dat de meerderheid van de respondenten in de domeinen bekend is met het bestaan van de vertrouwenspersoon en ook overwegend weet hoe deze is te bereiken. Het reglement rond ongewenst gedrag is ook redelijk goed bekend.

Sectie 4: Eigen ervaringen met ongewenst gedrag

Wij vroegen de ambtelijke medewerkers of zij gevallen van ongewenst gedrag hadden meegemaakt, gericht op henzelf. Figuur 5 toont het voorkomen van dit gedrag.

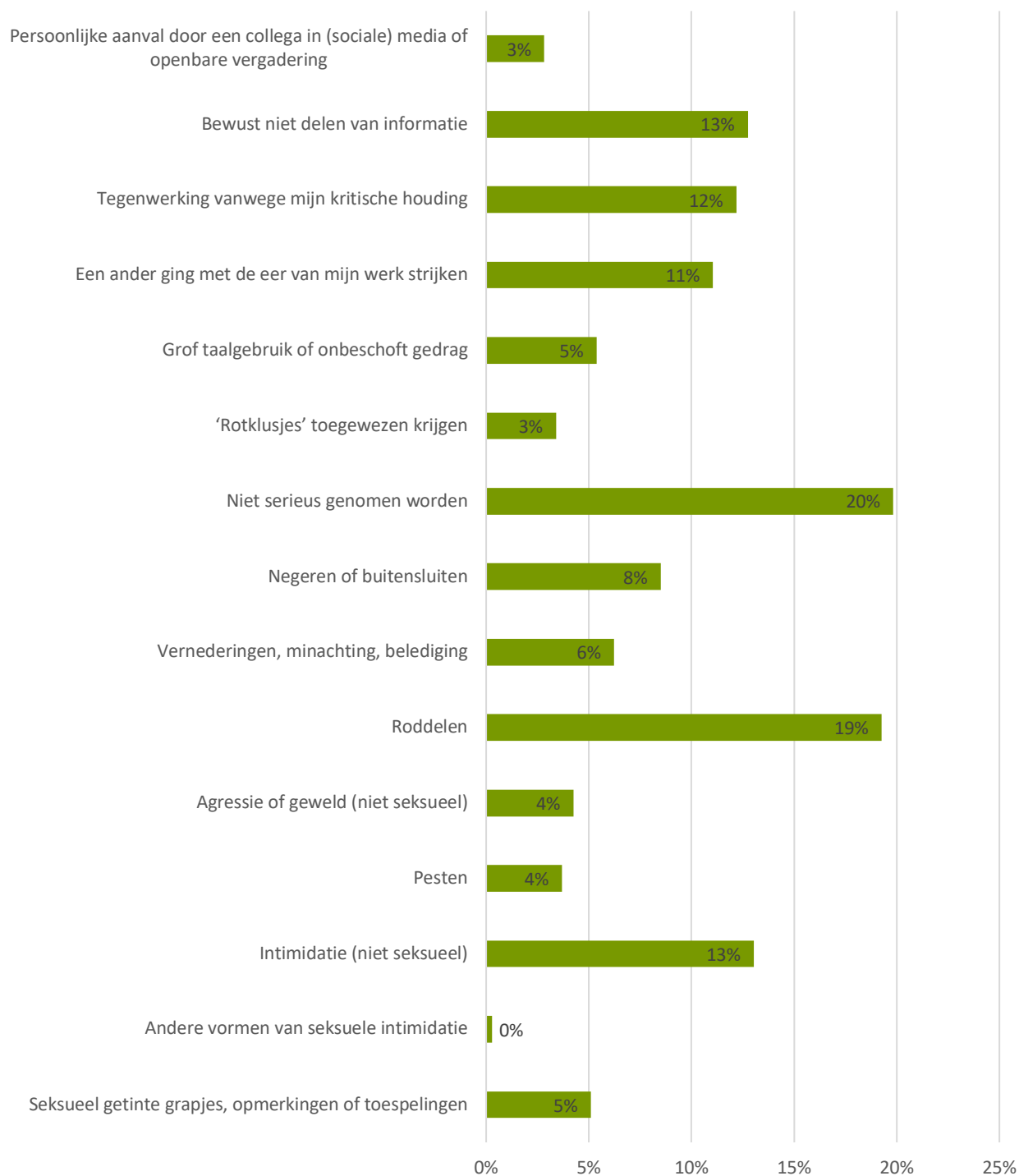


Figuur 5: Doelwit van ongewenst gedrag (domeinen, n=353)

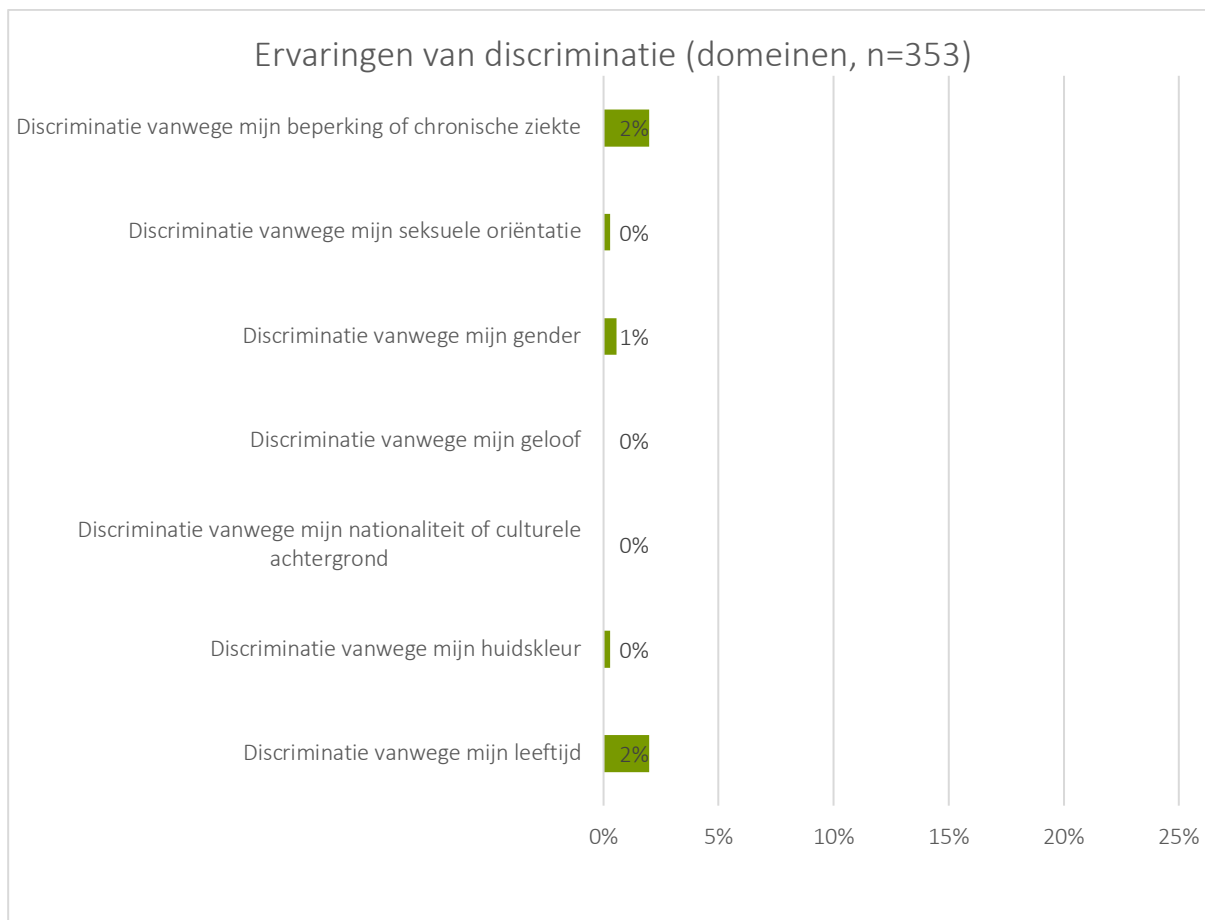
Wij merken op dat er een ogenschijnlijke inconsistentie is tussen de gevoelens van veiligheid die wij rapporteren in Tabel 2 (een ruime voldoende voor de door de ambtenaren ervaren sociale veiligheid) en het zelf als doelwit hebben ervaren van ongewenst gedrag. Wij zullen in de analyse in het slothoofdstuk dieper ingaan op het samengaan van deze op het eerste gezicht tegengestelde bevindingen. Daarop vooruitlopend: vragen over de algemene veiligheidsbeleving leveren andere scores op dan vragen specifiek gericht op bepaalde vormen van sociale onveiligheid. En niet elke vorm van ongewenst gedrag valt onmiddellijk te kwalificeren als oorzaak van sociale onveiligheid. *Niet serieus genomen worden* is zeker een vorm van ongewenst gedrag, maar is van een andere orde dan sociaal onveilig gedrag in de zin van evidente overschrijdingen van de normen van de Arbowet.

In Figuren 6 en 7 tonen wij het % van respondenten in de domeinen dat verschillende soorten ongewenst gedrag of discriminatie heeft ervaren.

Ervaringen van ongewenst gedrag (domeinen, n=353)



Figuur 6: Ervaringen van ongewenst gedrag (domeinen, n=353)



Figuur 7: Ervaringen van discriminatie (domeinen, n=353)

Het valt op dat discriminatie bijzonder weinig voorkomt. Wat betreft ervaringen van ongewenst gedrag zien wij dat vooral *niet serieus genomen worden* en *roddelen* het meest worden ervaren. Wij zien een opvallend klein verschil tussen de genders. Respondenten die hun gender liever niet kenbaar maakten, hebben meer ongewenst gedrag ervaren. Dit is volgens verwachting: respondenten die slechte ervaringen hebben, hebben helaas vaak minder vertrouwen in de anonimiteit van op ongewenst gedrag gerichte onderzoeken.

Ook aan de geïnterviewde ambtenaren is in de persoonlijke gesprekken gevraagd of zij zichzelf in het recente verleden wel eens sociaal onveilig hebben gevoeld en of zij uit eigen ervaring dan wel uit de tweede hand geconfronteerd zijn met de hierboven genoemde manifestaties van ongewenst gedrag.

Nagenoeg alle geïnterviewde ambtenaren verklaren zich nooit sociaal onveilig te hebben gevoeld. Gerichte vragen naar ervaringen met manifestaties van discriminatie, intimidatie, seksuele intimidatie, pesten en verbale agressie leveren op een enkele uitzondering na uitsluitend ontkenningen op.

Verbale agressie wordt door ambtenaren een enkele maal genoemd als manifestatie van ongewenst gedrag, waarbij het dan echter niet gaat om de interne ambtelijke, politieke of bestuurlijke verhoudingen maar om negatieve ervaringen in de contacten met burgers, bijvoorbeeld tijdens inspraakavonden over heikele

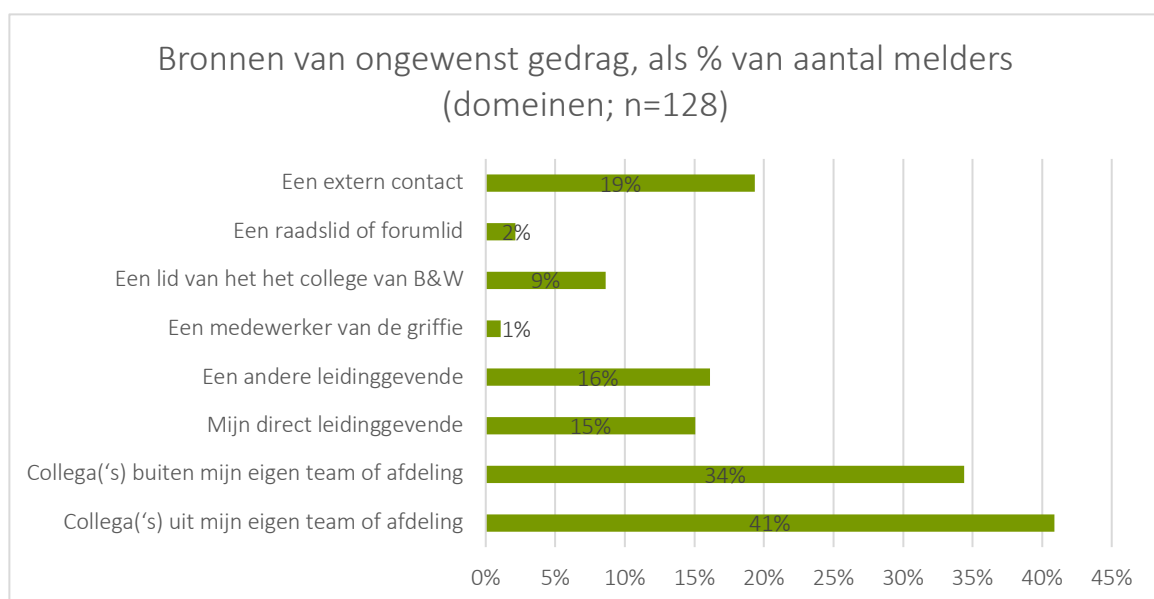
thema's. Geciteerde ervaringen met sociaal onveilig gedrag zijn vaak uit de tweede hand of dateren van enige tijd geleden.

Als in alle andere onderzoeken spraken de onderzoekers tijdens interviews ook in Zutphen uitsluitend personen die zelf nooit roddelen, maar wel ervaren dat anderen dat doen. Over de aard van de roddels lopen de ervaringen uiteen: waar de één spreekt over onschuldig *human interest*, verklaart de ander over venijn en kwaadaardigheid.

Aan de geïnterviewde ambtenaren is gevraagd naar hun visie op de thema's inclusie & exclusie en diversiteit binnen de gemeente Zutphen en of deze thema's relevant zijn voor een onderzoek naar sociale (on)veiligheid.

Ambtenaren beschrijven het ambtenarencorps en de lokale politici en bestuurders als *erg wit*, niet als gevolg van een bewuste keuze maar omdat dat historisch zo gegroeid is. Benoemd wordt dat er groeiende diversiteit bestaat ten aanzien van collega's uit de lhbt++ gemeenschap. En dat de eerste stappen zichtbaar zijn op het terrein van diversiteit op basis van etnische achtergrond. Geen van de geïnterviewden ziet de thema's inclusie, exclusie en diversiteit als relevant voor een onderzoek naar sociale en psychologische veiligheid bij de gemeente Zutphen. Enkelen voegen daar aan toe makkelijk praten te hebben of zelfs geen recht van spreken te hebben gezien de eigen achtergrond van witte, heteroseksuele en hoogopgeleide geboren Nederlander van de zoveelste generatie.

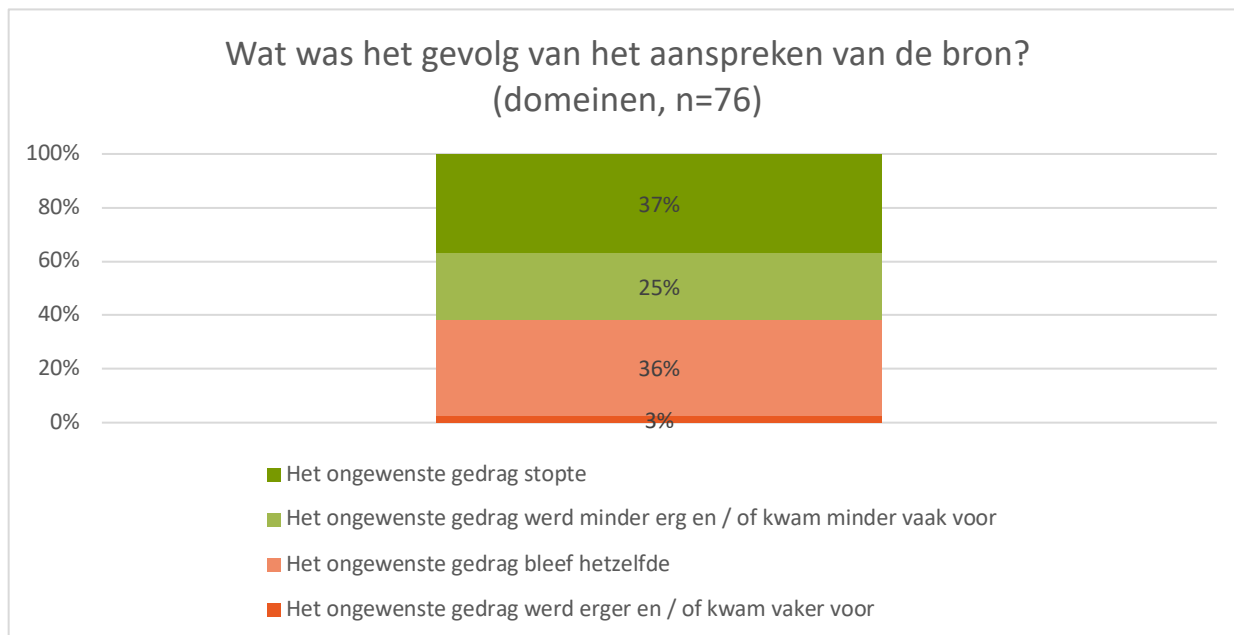
De volgende kwantitatieve resultaten betreffen de subgroep van respondenten in de domeinen die aangaven zelf ongewenst gedrag te hebben meegemaakt en die ervoor kozen de betreffende vragen te beantwoorden (128 respondenten). Wij vroegen van wie het ervaren ongewenste gedrag afkomstig was. Overwegend ervoeren respondenten in de ambtelijke domeinen dit gedrag vanuit collega's uit het eigen of een ander team. In mindere mate werd dit vanuit leidinggevenden en externen ervaren. Zie Figuur 8.



Figuur 8: Bronnen van ongewenst gedrag, op mijzelf gericht (domeinen; n=128)

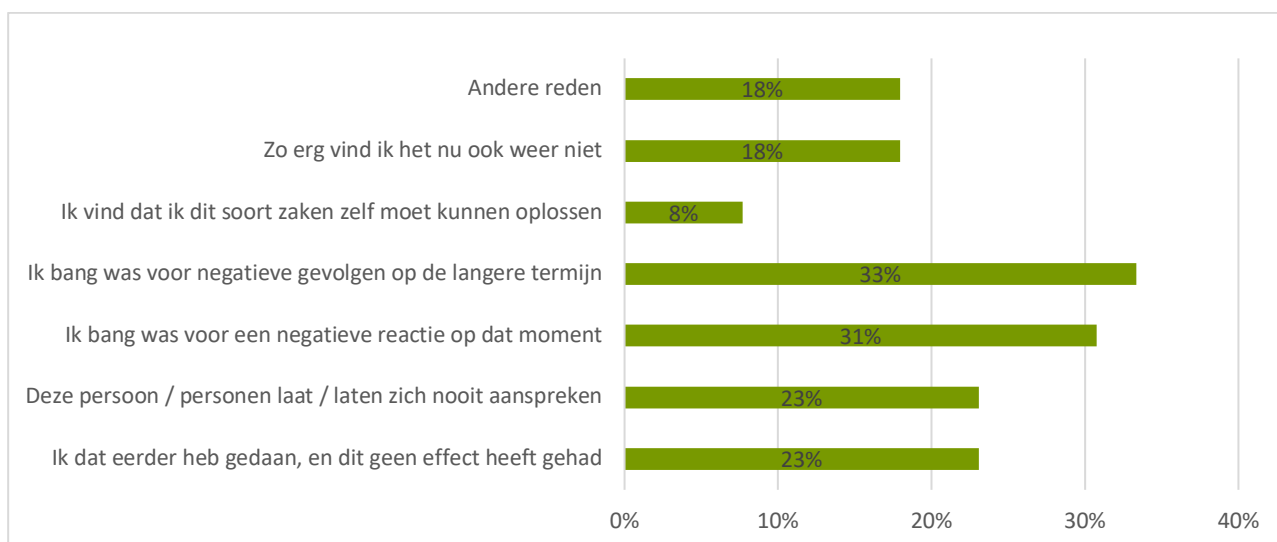
Van alle respondenten in de domeinen die ongewenst gedrag hebben ervaren sprak de meerderheid de bron aan: 36% deed dit, 34% deed dit soms wel en soms niet, 31% deed dit niet.

Wij onderzochten ook de gevolgen van het aanspreken van de bron van het ongewenst gedrag. Zie Figuur 9.



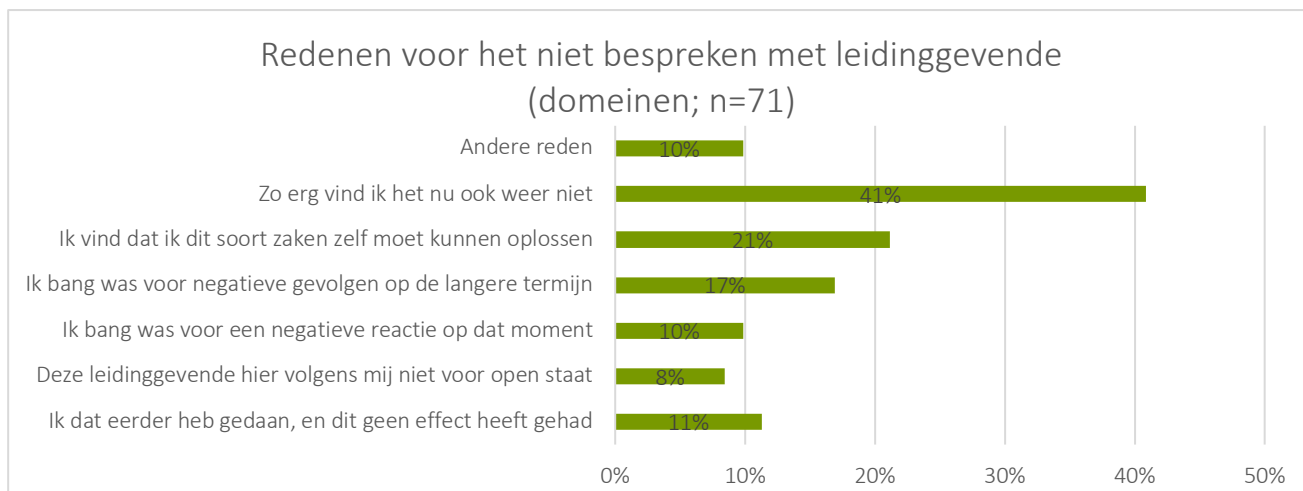
Figuur 9: Gevolg van het aanspreken van bron van ongewenst gedrag (domeinen, n=76)

Een derde van de subgroep van respondenten uit de ambtelijke organisatie die besloot de bron van ongewenst gedrag niet aan te spreken (39 respondenten), liet dit na omdat men bang was voor negatieve gevolgen op langere termijn of een negatieve reactie op dat moment. Zie Figuur 10.



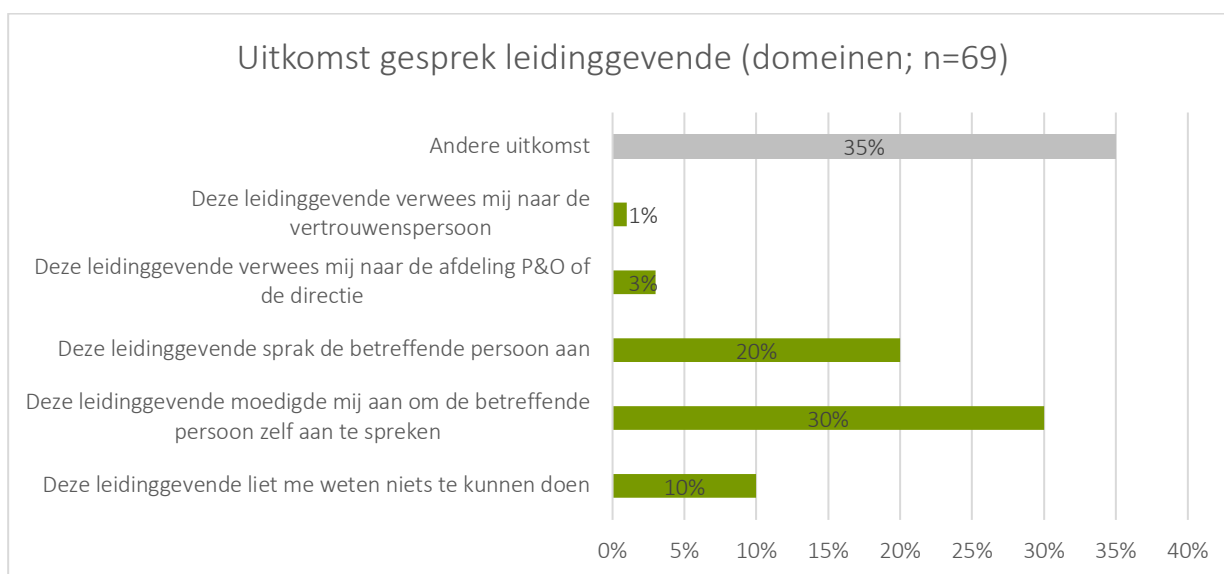
Figuur 10: Redenen voor het niet aanspreken van bron van ongewenst gedrag (Domeinen; n=39)

Van alle respondenten uit de ambtelijke domeinen die ongewenst gedrag hebben ervaren heeft 34% dit gedrag besproken met de leidinggevende of opdrachtgever. 18% deed dit soms wel, soms niet. Nog eens 48% liet dit na. De meerderheid van respondenten die besloot dit niet met de leidinggevende te bespreken, liet dit na omdat men vond dat het gedrag nu ook weer niet zo erg was, of omdat men dit soort zaken zelf moest kunnen oplossen. Zie Figuur 11.



Figuur 11: Redenen voor het niet bespreken van ongewenst gedrag met leidinggevende (Domeinen; n=71)

De uitkomsten van het bespreken van dit gedrag met de leidinggevende worden getoond in Figuur 12. In de gevallen waarbij de leidinggevende de betreffende bron van het ongewenste gedrag aansprak, had dit de volgende uitkomst: in 30% van de gevallen stopte dit gedrag, in 50% werd het gedrag minder erg en in 20% van de gevallen bleef het gedrag hetzelfde.



Figuur 12: Uitkomst van het gesprek met leidinggevende over ongewenst gedrag (Domeinen; n=69)

In Figuur 13 tonen wij de effecten die ambtelijke respondenten noemen van het meemaken van ongewenst gedrag. Een merendeel van de respondenten (54%) ervaart geen noemenswaardige gevolgen van dit gedrag. Toch heeft een minderheid wel te kampen met serieuze effecten, zoals het ontlopen van collega's en onverschilligheid. Opvallend is dat bijna 10% van respondenten die ongewenst gedrag meemaakten, uitkijken naar een andere baan vanwege dit gedrag.



Figuur 13: Gevolgen van het meemaken van ongewenst gedrag (domeinen, n=128)

Sectie 5: Opmerkingen

In de enquête vroegen wij de ambtelijke medewerkers ten slotte wat de Gemeente Zutphen zou kunnen doen om de omgangscultuur op het werk te optimaliseren. Wij lazen deze responses stuk voor stuk en lichten in Tabel 3 de terugkerende thema's uit, waarbij wij enkel de responses tonen voor de domeinen.

*Tabel 3: Wat zou de Gemeente Zutphen kunnen doen om de omgangscultuur te verbeteren?
(domeinen, n=233)*

Type opmerking	Totaal	Domein B&D	Domein R&E	Sociaal domein	Zeg ik liever niet
Beter, transparanter communiceren	18%	18%	13%	22%	13%
Duidelijke afspraken maken en nakomen	16%	18%	18%	15%	0%
Taakonduidelijkheid verkleinen	12%	15%	9%	12%	13%
Ons kent ons', handelen naar beelden ipv feiten doorbreken	11%	11%	16%	8%	0%
Toegankelijkheid leidinggevenden vergroten	11%	11%	9%	12%	13%
Minder interim leidinggevenden, wisselingen in leiderschap	11%	9%	3%	21%	0%
Training op people skills	8%	5%	15%	4%	25%
Aanspreekcultuur verbeteren	7%	11%	6%	5%	0%
Investeren in, vertrouwen in, waardering van medewerkers	6%	9%	7%	3%	0%
Niet roddelen	5%	6%	6%	4%	0%
Achterkamertjes doorbreken	5%	5%	6%	5%	0%
Het gaat al goed	5%	5%	3%	5%	13%
Transparantie over meldingen en opvolging daarvan	5%	3%	3%	9%	0%
Mail etiquette onderling verbeteren	4%	1%	1%	10%	0%
Anders	3%	1%	6%	1%	25%
Onderlinge samenhang, samenwerking tussen teams vergroten	2%	4%	1%	1%	0%
Voorbeeldgedrag leidinggevenden verbeteren	2%	3%	1%	1%	0%
Open staan, luisteren	2%	3%	3%	0%	0%
Beter inwerken	2%	0%	3%	1%	13%
Verbeteren werkplek, facilitatie / verduidelijking afspraken flexwerken	2%	1%	1%	1%	13%
Hierarchie verkleinen	1%	1%	0%	1%	13%
Consistent handelen volgens beleid	0%	0%	1%	0%	0%
Totaal aantal opmerkingen	233	79	68	78	8

Ook vroegen we respondenten of ze nog iets anders wilden toevoegen aan hun bijdrage. De opmerkingen in dit veld zijn veelal een herhaling van wat al is gezegd. Inhoudelijke en relevante bijdragen verwerken wij in de analyse.

Aan de geïnterviewden is de vraag voorgelegd wat zij als eerste zouden doen om de sociale en psychologische veiligheid te verbeteren indien zij als hoogste ambtenaar de leiding zouden krijgen over het ambtelijk apparaat.

Werken op basis van vertrouwen, zichtbaarheid, toegankelijkheid, dialoog, transparantie en voorbeeldwerking van leidinggevenden worden frequent genoemd als belangrijke stappen om de sociale en psychologische veiligheid (nog meer) te verbeteren. Structuurveranderingen worden niet genoemd.

Aan de geïnterviewden is gevraagd om zelf de kern van hun bijdrage aan het onderzoek samen te vatten.

Als bij vorige vragen worden ook hier zichtbaarheid, voorspelbaarheid en transparantie van leidinggevenden als ook rolvastheid van de diverse actoren frequent genoemd.

Deel 2: Sociale veiligheid in het bestuur

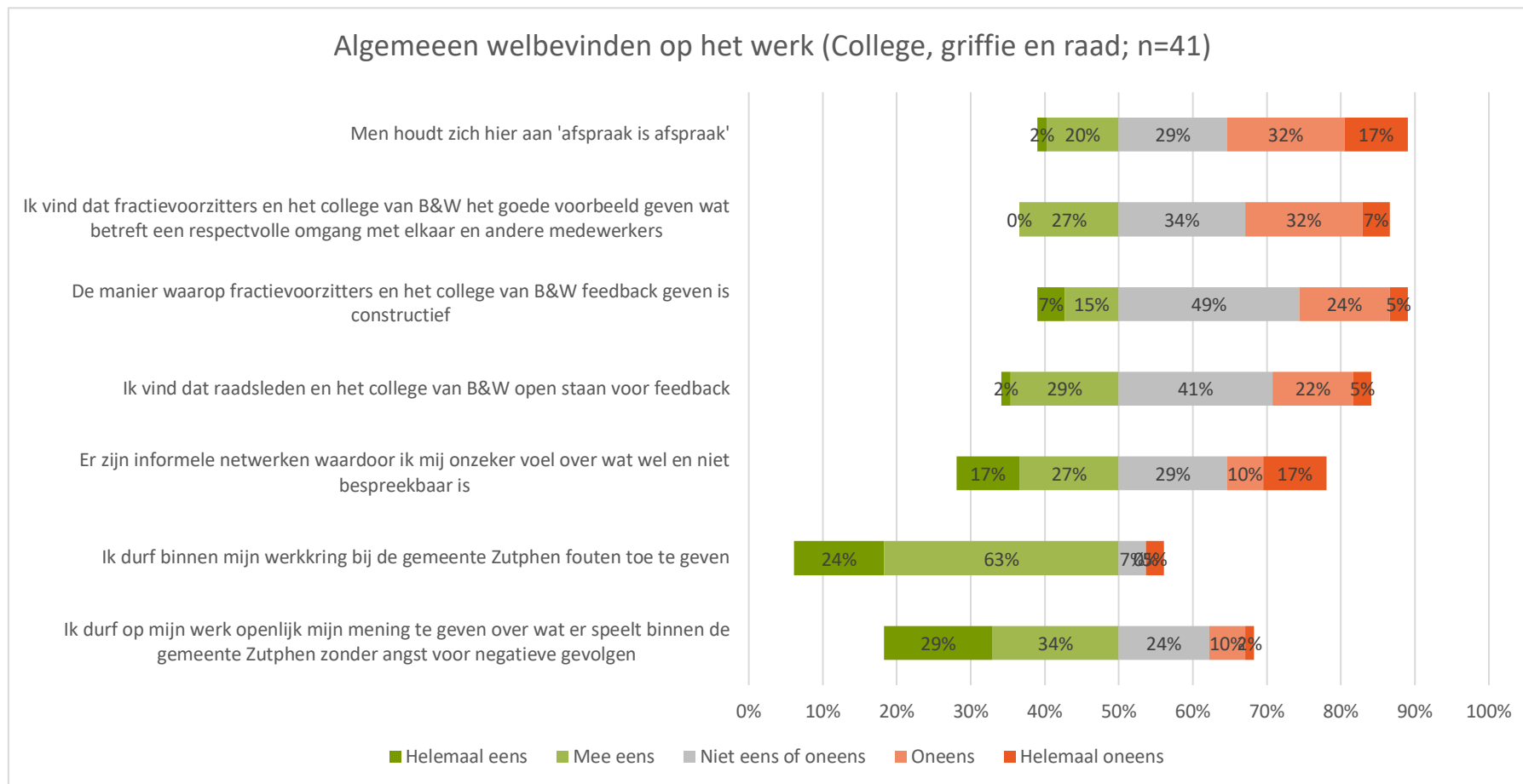
Sectie 1: Algemeen welbevinden

Wij presenteerden de bestuurlijke geënuquêteerden (wethouders, raadsleden en de sterk aan het bestuur gerelateerde leden van de griffie) allereerst een aantal vragen over hun algemeen welbevinden. Tabel 4 toont het algemene oordeel over omgang en gevoelens van veiligheid. Over het algemeen voelen respondenten zich voldoende prettig en veilig. We zien een klein verschil in welbevinden tussen mannen en vrouwen. Een verschil van deze grootte komt vaker voor bij andere organisaties waarbij wij deze vraag stellen. Het valt op dat respondenten uit de raad of het forum zich minder veilig voelen. Wij zien geen duidelijk patroon in gevoelens van welbevinden in relatie tot de lengte van de politiek-bestuurlijke relatie met de gemeente Zutphen.

Tabel 4: Gemiddeld rapportcijfer algemeen welbevinden – Bestuur (n=41)

	<i>Welk cijfer geef je de manier waarop collega's met elkaar omgaan bij de gemeente Zutphen?</i>	<i>Ik voel me sociaal veilig tijdens mijn activiteiten voor de gemeente Zutphen</i>
<i>Vrouw</i>	6,5	7,2
<i>Man</i>	6,2	6,8
<i>Zeg ik liever niet</i>	6,6	6,8
<i>Anders</i>	-	-
<i>College van B&W / Griffie</i>	7,3	7,5
<i>Gemeenteraad of forum</i>	6,0	6,7
<i>Langer dan 5 jaar</i>	6,0	7,5
<i>3-5 jaar</i>	7,2	8,0
<i>1-3 jaar</i>	6,2	6,3
<i>0-12 maanden</i>	8,5	8,0
<i>Zeg ik liever niet</i>	5,7	5,7
<i>Totaal</i>	6,3	6,9

Vervolgens vroegen wij in hoeverre respondenten uit de bestuurlijke gremia het eens waren met een zevental stellingen over hun welbevinden en de samenwerking met collega's. De resultaten worden getoond in Figuur 14.



Figuur 14: Algemeen welbevinden op het werk (College, griffie en raad, n =41)

Als bij de ambtenaren krijgt ook onder respondenten uit het College, de griffie en/of de gemeenteraad/forum de stelling 'afspraken is afspraak' een relatief negatieve respons: slechts 22% van respondenten is het eens of helemaal eens met deze stelling. Een minderheid (27%) vindt dat fractievoorzitters en college het goede voorbeeld geven. Over de stelling 'Er zijn informele netwerken waardoor ik mij onzeker voel over wat wel en niet bespreekbaar is' zijn respondenten niet gunstig gestemd: 44% is het hiermee eens, slechts 27% is het hiermee oneens.

Aan de geïnterviewden uit de categorie bestuurders is in de één op één gesprekken gevraagd om hun visie op de noodzaak van het onderzoek te scoren op een schaal van 1 (volstrekt overbodig, zonde van het geld) tot 10 (hoognodig) en om deze score te motiveren.

Het overgrote merendeel van de geïnterviewden scoort een voldoende op deze vraag. De motivering daarvoor, met name bij personen uit de categorie fractievoorzitters-wethouders, is in de meeste gevallen (de nog steeds gevoelde) nasleep van de ingrijpende gebeurtenissen uit het recente verleden. Velen wijzen daarbij niet zozeer op de eigen ervaringen maar op de zorg die zij hebben voor anderen. En velen vragen zich daarbij af of de noodzaak voor een onderzoek er nu nog is of dat er überhaupt opdracht tot dit onderzoek zou zijn gegeven als er geen wethouder en een burgemeester vertrokken zouden zijn. Maar er zijn ook geluiden gehoord vanuit de categorie fractievoorzitters-wethouders die duiden op een hoge score (tot een 9) voor de noodzaak van een onderzoek op basis van eigen negatieve ervaringen met sociale veiligheid.

Wij herhalen de eerder in dit rapport getrokken conclusie dat het dominante beeld uit al de gesprekken is dat men een onderzoek naar sociale veiligheid belangrijk vindt, maar dat daarbij anno oktober 2023 de absolute *sense of urgency* ontbreekt. Echter, evenals bij de ambtenaren bleek ook bij deze categorie geïnterviewden in een enkel gesprek dat nog niet al het leed uit die tijd al volledig is verwerkt. Opvallend is daarbij dat wie door de ene geïnterviewde als slachtoffer van dat leed wordt gezien, door een ander als dader wordt benoemd.

Aan de geïnterviewden is gevraagd of zijzelf ervaringen hebben met sociale onveiligheid als gevolg van werkdruk in de brede betekenis van het woord, dan wel dat bij anderen herkennen.

De fractievoorzitters en wethouders zeggen in meerderheid zich goed voor te kunnen stellen dat het ambtelijk apparaat lijdt onder deze vorm van stresserende werkdruk en onzekerheid, die in een enkel geval ook leiden tot gevoelens van onveiligheid. Over de eigen werkdruk verklaren fractievoorzitter en wethouders dat deze stevig is, maar ook gezien wordt als een onvermijdelijk *part of the job*. Als stresserende factor wordt door deze categorie geïnterviewden met name benoemd dat men in een gemeente met de omvang van Zutphen 24 x 7 x 365 uur politicus en/of bestuurder is: je wordt overal herkend en kunt overal op je functie aangesproken worden waarbij het onderscheid tussen werk en privé niet altijd wordt gezien of gerespecteerd.

Aan de geïnterviewden is gevraagd naar hun beleving van de eigen psychologische veiligheid (als gedefinieerd door Amy Edmondson) aan de hand van vragen als: Kunt u zichzelf zijn op uw werk? Durft u om hulp te vragen? Is het voor u veilig om uit te komen voor een gemaakte fout? Voelt het voor u veilig om aan uw eigen mening vast te houden, ook als u daar alleen in staat?

Fractievoorzitters en wethouders verklaren in grote meerderheid zich psychologisch veilig te voelen, soms ronduit, soms met een enkele nuance. Fractievoorzitters en wethouders voegen daar vaak aan toe dat je niet in de politiek moet gaan als je niet stevig voor je mening durft uit te komen.

In diverse vragen zijn de geïnterviewden bevraagd op hun arbeidssatisfactie en plezier in het werk en op de vraag of daar structurele en/of periodieke pieken en dalen in zitten.

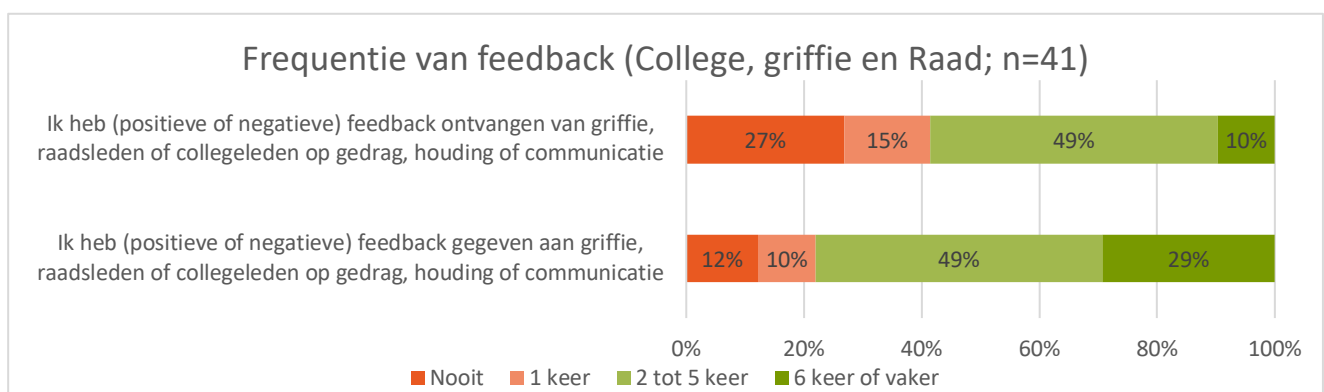
Een substantieel deel van de respondenten uit de categorie fractievoorzitters en wethouders laat zich aanzienlijk negatiever uit over hun werkplezier dan de ambtenaren. *Ik doe dit vanuit mijn gevoel van verantwoordelijkheid, niet vanwege het plezier. Ik heb geregeld overwogen om te stoppen.* Diverse respondenten benoemen dat hun werkplezier nog steeds negatieve impact ervaart van de recente ingrijpende ontwikkelingen rond het vertrek van een wethouder en de vorige burgemeester.

Gevraagd is ook naar het voorkomen van periodieke pieken of dalen in het werkplezier, bijvoorbeeld de dinsdagmorgen van de wekelijkse Collegevergaderingen of de maandelijkse vergadering van de gemeenteraad. Beide voorbeelden worden door de niet ambtelijke-respondenten genoemd, zowel als hoogte- als dieptepunten.

Onverlet bovenstaande negatief getoonzette opmerkingen, ervaren ook de fractievoorzitters en wethouders grosso modo voor hun gevoel een door hen als voldoende ervaren mate van werkplezier en arbeidssatisfactie.

Sectie 2: Frequentie van feedbackgesprekken

Wij vroegen ook respondenten in het college, de griffie en de raad hoe vaak zij verschillende soorten feedbackgesprekken hadden. In figuur 15 zijn de resultaten zichtbaar. Onder respondenten zien we dat men de indruk heeft minder feedback te ontvangen dan te geven. Opgemerkt moet worden dat er voor raadsleden en wethouders anders dan voor ambtenaren geen op een CAO of vergelijkbare regelgeving gebaseerde feedback- of beoordelingscyclus bestaat.



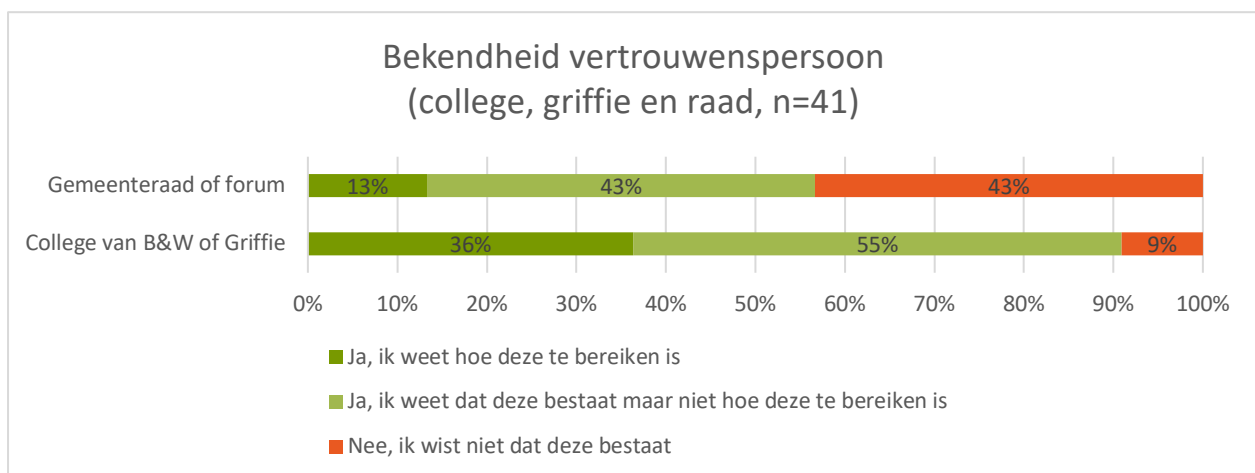
Figuur 15: Frequentie van feedbackgesprekken (College, griffie en raad; n=41)

Aan de geïnterviewden is aan de hand van diverse voorbeelden gevraagd wat zij zelf zouden doen ingeval zij worden geconfronteerd met een collega die zich niet aan afspraken of regels houdt. En wat in Zutphen in het algemeen de cultuur is ten aanzien van het elkaar aanspreken op onprofessioneel, ongepast en/of ongewenst gedrag.

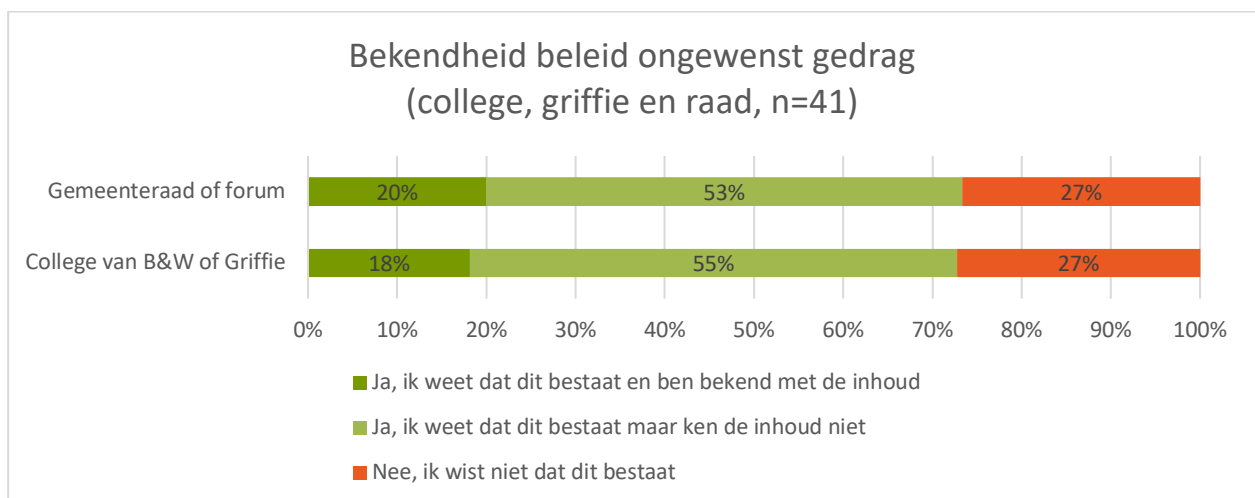
Ook bij de fractievoorzitters en wethouders zijn de meest positieve reacties op de vraag naar de aanspreekcultuur van het zuinige type: *het wordt wel wat beter*. Veel reacties bevinden zich – evenals bij de ambtenaren – op een spectrum dat loopt van: *totaal afwezig, die is er niet in Zutphen* tot: *daar is nog wel ruimte voor verbetering*.

Sectie 3: Bekendheid van vertrouwenspersoon en reglement

Met het oog op mogelijke oplossingen en/of maatregelen is het nuttig te weten in hoeverre de leden van deze doelgroep bekend zijn met de aanwezige interne hulpstructuren ('loketten') voor personen die last hebben van ongewenst gedrag. Figuur 16 en 17 tonen de bekendheid van de vertrouwenspersoon en van het reglement rond ongewenst gedrag.



Figuur 16: Bekendheid met vertrouwenspersoon (college, griffie en raad, n=41)

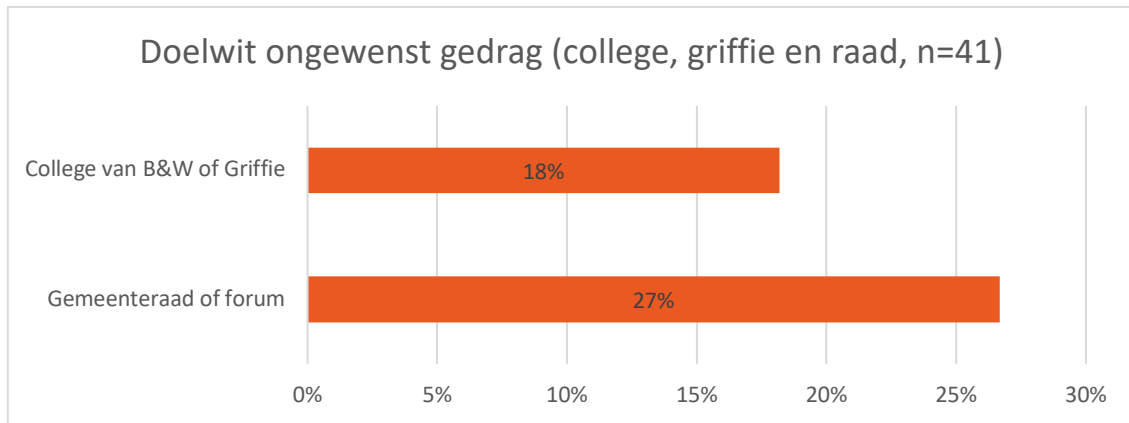


Figuur 17: Bekendheid met beleid ongewenst gedrag (college, griffie en raad, n=41)

Bijna een derde van de respondenten uit het bestuur is niet bekend met de vertrouwenspersoon of met het beleid rond ongewenst gedrag.

Sectie 4: Eigen ervaringen met ongewenst gedrag

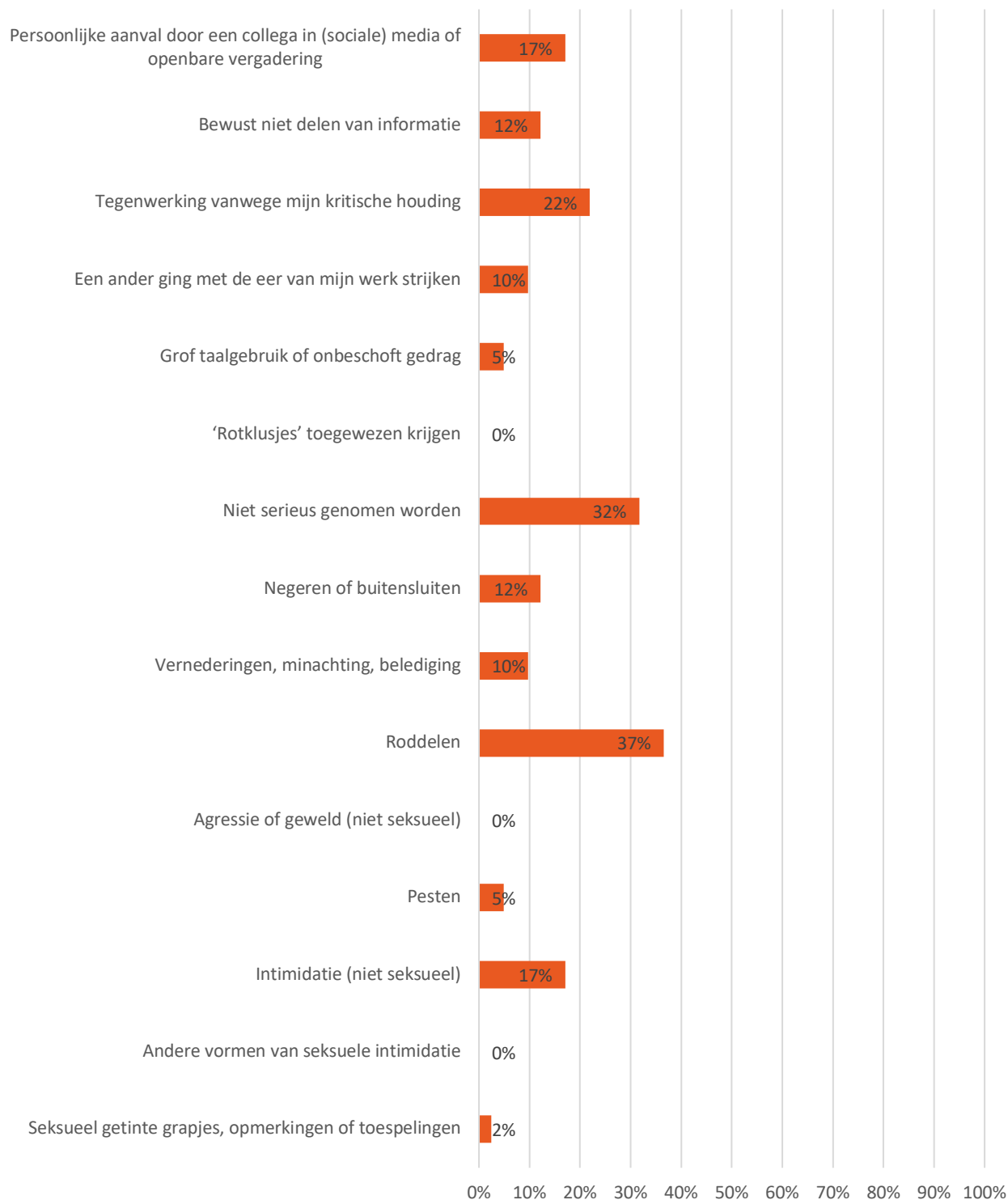
Wij vroegen in de enquête of de respondenten uit deze categorie gevallen van ongewenst gedrag hadden meegemaakt, gericht op henzelf. Figuur 18 toont het voorkomen van dit gedrag.



Figuur 18: Doelwit van ongewenst gedrag (college, griffie en raad, n=41)

In Figuur 19 tonen wij het percentage respondenten dat verschillende soorten ongewenst gedrag heeft ervaren. Discriminatie wordt door slechts een handvol respondenten uit deze groep gerapporteerd. Dit aantal is te laag om diepere analyse of visualisatie te verantwoorden.

Ervaringen van ongewenst gedrag (college, griffie en raad, n=41)

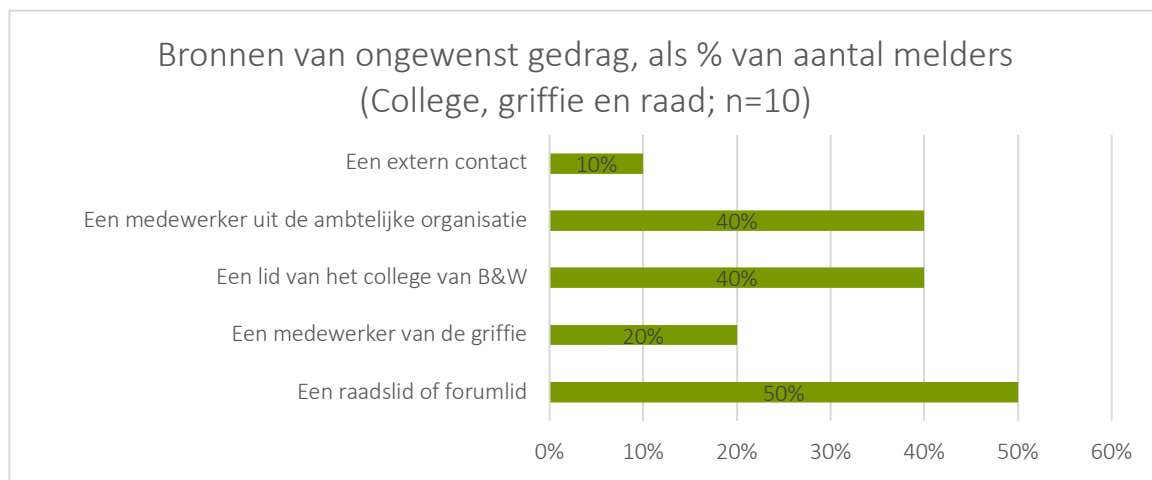


Figuur 19: Ervaringen van ongewenst gedrag (college, griffie en raad, n=41)

Wat betreft ervaringen van ongewenst gedrag zien wij ook in de raad en het forum dat vooral *niet serieus genomen worden* en *roddelen* relatief veel wordt ervaren. Wij zien een opvallend klein verschil tussen de genders.

De volgende kwantitatieve resultaten betreffen de subgroep van respondenten in het college, de griffie en de raad die aangaven zelf ongewenst gedrag te hebben meegemaakt en die ervoor kozen de betreffende vragen te beantwoorden (10 respondenten).

Wij vroegen van wie het ervaren ongewenste gedrag afkomstig was. Voor respondenten uit college en raad waren vooral raads- of forumleden bron, al worden andere gremia ook regelmatig genoemd. Zie Figuur 20.



Figuur 20: Bronnen van ongewenst gedrag, op mijzelf gericht (college, griffie en raad, n=10)

Van alle respondenten in het college, de griffie en de raad die ongewenst gedrag hebben ervaren sprak de meerderheid de bron aan: 50% deed dit, 20% deed dit soms wel en soms niet, 30% deed dit niet. Gezien de zeer kleine aantallen respondenten in deze groep rapporteren wij niet dieper over dit onderwerp.

Aan de geïnterviewden is gevraagd of zij zichzelf in het recente verleden wel eens sociaal onveilig hebben gevoeld en of zij uit eigen ervaring dan wel uit de tweede hand geconfronteerd zijn met de hierboven genoemde manifestaties van ongewenst gedrag.

Zoals eerder benoemd: nagenoeg alle geïnterviewden uit de categorie fractievoorzitters en wethouders verklaren zich nooit sociaal onveilig te hebben gevoeld. Gerichte vragen naar ervaringen met manifestaties van discriminatie, intimidatie, seksuele intimidatie, pesten en verbale agressie leveren op een enkele uitzondering na uitsluitend ontkenningen op. Dit met uitzondering van enkele meldingen over intimidatie onder het vorige College.

Verbale agressie wordt ook door fractievoorzitters en wethouders een enkele maal genoemd als manifestatie van ongewenst gedrag, waarbij het dan echter niet gaat om de interne ambtelijke, politieke of bestuurlijke verhoudingen maar om negatieve ervaringen in de contacten met burgers, bijvoorbeeld tijdens inspraakavonden over heikele thema's.

Opvallend is dat geïnterviewde wethouders en fractievoorzitters het gevoel van sociale onveiligheid onder de ambtenaren hoger inschatten dan dat de geïnterviewde ambtenaren dat zelf doen.

Met name uit de antwoorden van de wethouders en fractievoorzitters op het al dan niet voorkomen van intimidatie, blijkt het ontbreken van een gedeeld en vastgelegd normenkader voor politici: waar de een stelt dat intimidatie nu eenmaal inherent is aan de politiek, kan een ander zich geïntimideerd voelen door stemverheffing of een negatieve kwalificatie. Zoals één persoon samenvat: *Druk zetten gebeurt, de een ervaart dat als onfatsoenlijk en de ander niet.*

Het is aannemelijk dat het verschil tussen de antwoorden op de vraag naar persoonlijke ervaringen met sociale onveiligheid in enerzijds de enquête en anderzijds de persoonlijke interviews zijn oorzaak vindt in de grootte van de aantallen respondenten (41 in de enquête en 13 in de interviews) en in hun diverse hoedanigheden (uitsluitend wethouders en fractievoorzitters in de interviews).

Aan de geïnterviewden is gevraagd naar hun visie op de thema's inclusie & exclusie en diversiteit binnen de gemeente Zutphen en of deze thema's relevant zijn voor een onderzoek naar sociale (on)veiligheid.

Ook wethouders en bestuurders beschrijven het ambtenarencorps en de lokale politici en bestuurders als erg wit. Zoals eerder benoemd ten aanzien van de ambtenaren: geen van de geïnterviewden ziet de thema's inclusie & exclusie en diversiteit als relevant voor een onderzoek naar sociale en psychologische veiligheid binnen de gemeente Zutphen.

Sectie 5: Opmerkingen

Wij vroegen bestuurlijke betrokkenen uit het college, de griffie en de raad ten slotte wat de Gemeente Zutphen zou kunnen doen om de omgangscultuur op het werk te optimaliseren. Wij lazen deze responses stuk voor stuk en lichten in Tabel 5 de terugkerende thema's uit.

*Tabel 5: Wat zou de Gemeente Zutphen kunnen doen om de omgangscultuur te verbeteren?
(college, griffie en raad, n=30)*

Type opmerking	College van B&W of Griffie	Gemeenteraad of forum
Aanspreekcultuur verbeteren	50%	18%
'Ons kent ons' handelen naar beelden ipv feiten doorbreken	25%	5%
Onderlinge samenhang, samenwerking tussen teams vergroten	13%	9%
Niet roddelen	13%	5%
Consistent handelen volgens beleid	13%	
Investeren in, vertrouwen in, waardering van medewerkers	13%	
Open staan, luisteren		27%
Beter, transparanter communiceren		9%
Training op people skills		9%
Voorbeeldgedrag leidinggevenden verbeteren		9%
Achterkamertjes doorbreken		9%
Anders		9%
Toegankelijkheid leidinggevenden vergroten		5%
Het gaat al goed		5%
Transparantie over meldingen en opvolging daarvan		5%
Hierarchie verkleinen		5%
Totaal aantal opmerkingen	8	22

Ook vroegen we respondenten of ze nog iets anders wilden toevoegen aan hun bijdrage. De opmerkingen in dit veld zijn veelal een herhaling van wat al is gezegd. Inhoudelijke en relevante bijdragen verwerken wij in de analyse.

Aan de geïnterviewden is door de onderzoeker de vraag voorgelegd wat zij als eerste zouden doen om de sociale en psychologische veiligheid te verbeteren indien zij als hoogste ambtenaar de leiding zouden krijgen over het ambtelijk apparaat.

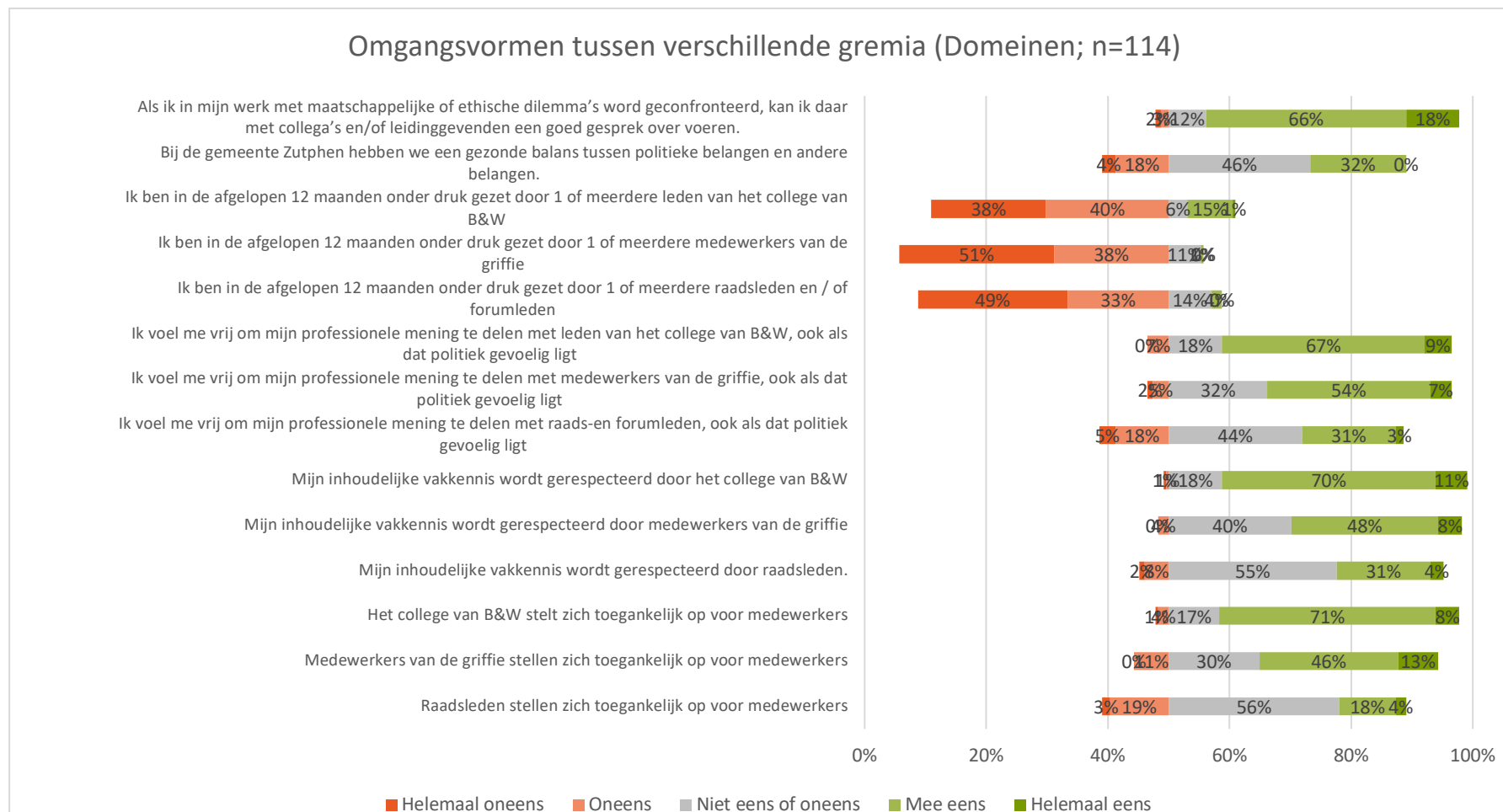
Het antwoord op deze vraag richt zich uitdrukkelijk niet op de eigen veiligheidsbeleving van de fractievoorzitters en wethouders, maar op hun perceptie van wat gewenst is ten aanzien van de ambtenaren. Ook hier zijn de meest gemaakte opmerkingen: werken op basis van vertrouwen, zichtbaarheid en toegankelijkheid van leidinggevend, dialoog, transparantie en voorbeeldwerking van leidinggevend worden frequent genoemd als belangrijke stappen om de sociale en psychologische veiligheid (nog meer) te verbeteren. Structuurveranderingen worden niet genoemd. De fractievoorzitters en wethouders maken wel opmerkingen over de vindbaarheid en toegang tot de vertrouwenspersonen, enkelen maken zich wat dat betreft zorgen, ook over de ambtenaren.

Aan de geïnterviewden is gevraagd om zelf de kern van hun bijdrage aan het onderzoek samen te vatten.

Wij herhalen dat ook hier zichtbaarheid, voorspelbaarheid en transparantie van leidinggevend als ook rolvastheid van de diverse actoren frequent worden genoemd.

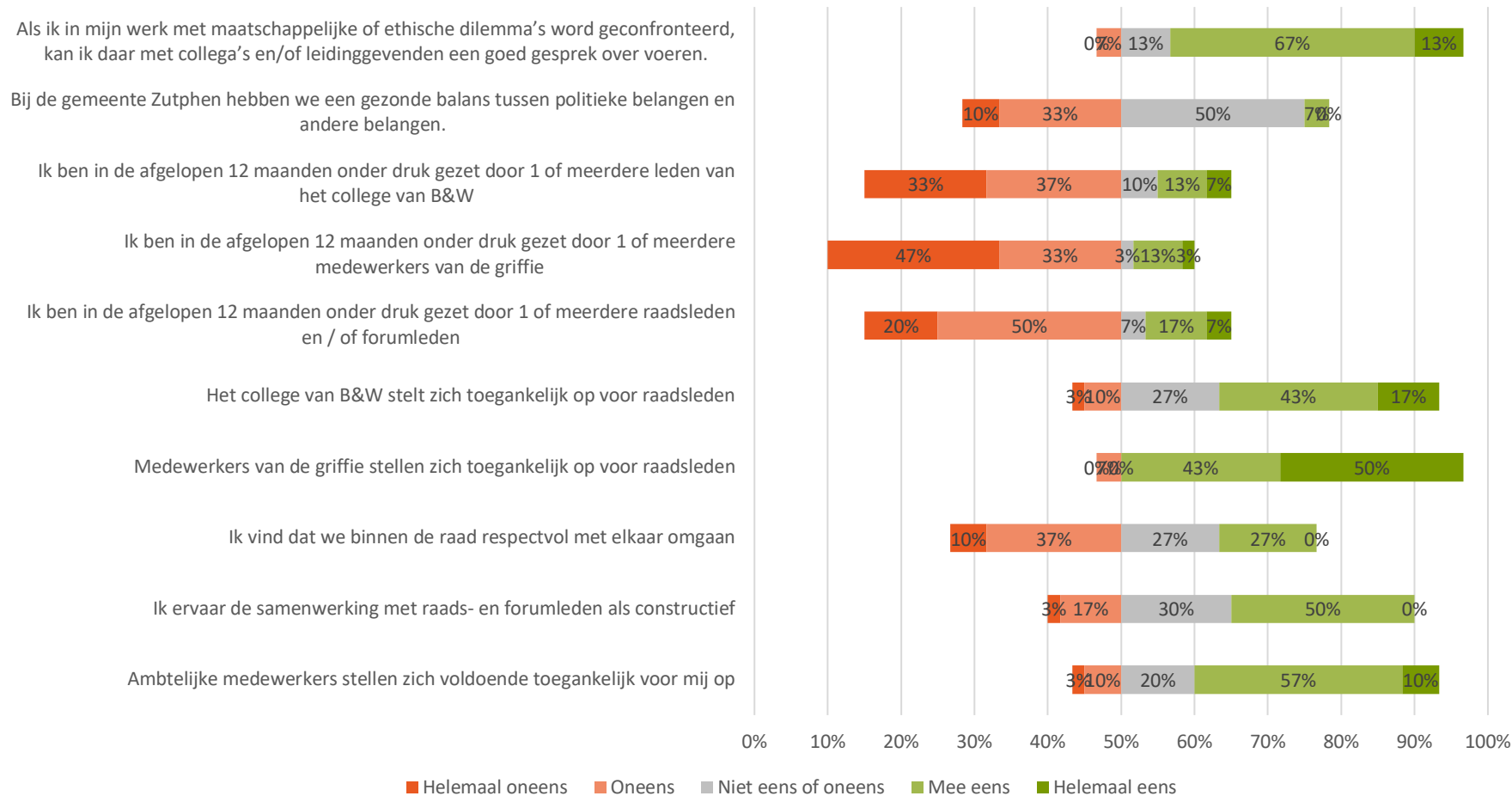
Deel 3: Interactie tussen de ambtelijke organisatie, bestuur en raad

Wij vroegen respondenten naar hun mening over een aantal stellingen over de omgangsvormen tussen de verschillende gremia. Onder ambtenaren werd deze enkel gesteld aan de subset van respondenten die aangaven dat ze contact hadden met bestuur. Zie Figuur 21, 22 en 23.



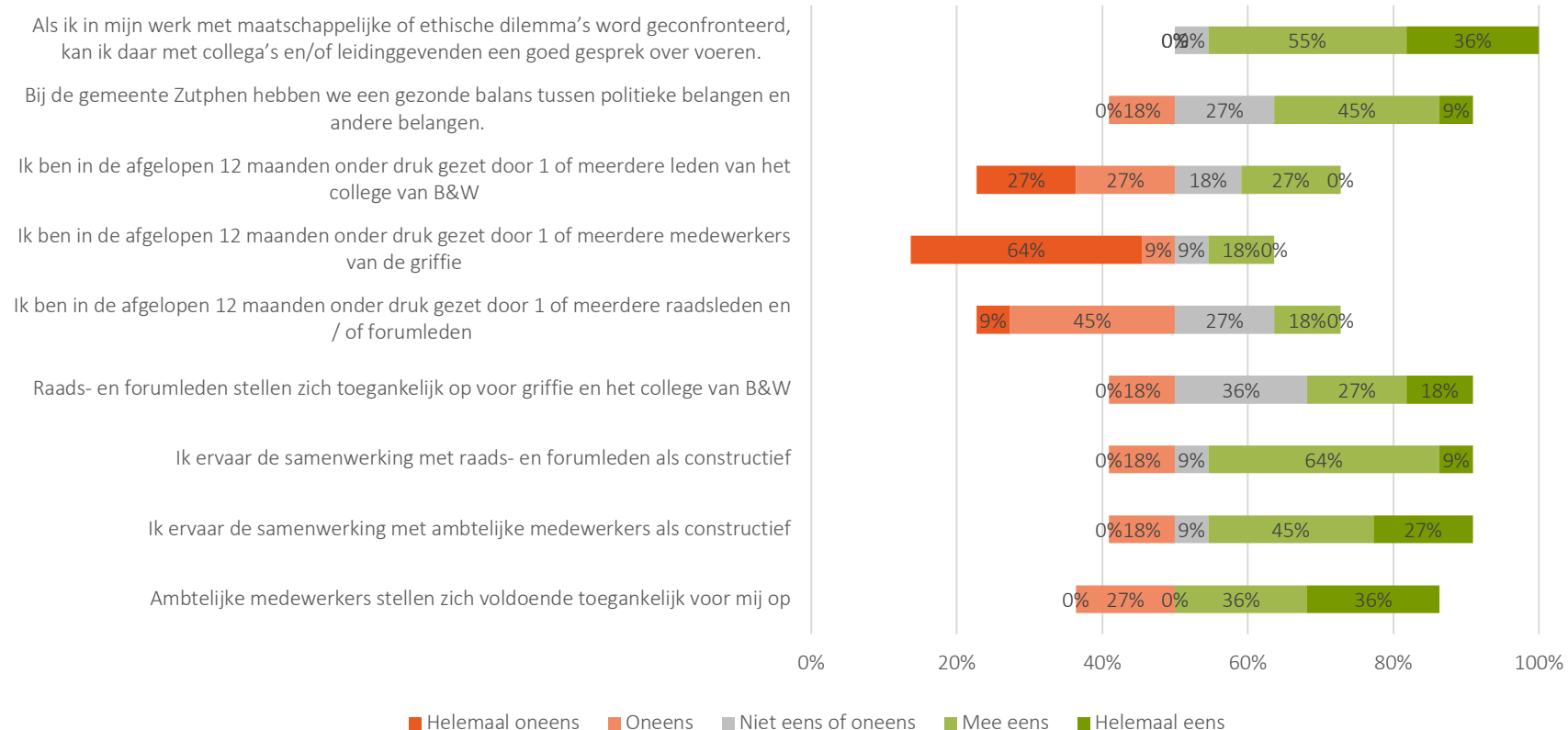
Figuur 21: Omgangsvormen tussen verschillende gremia (Domeinen; n=114)

Omgangsvormen tussen verschillende gremia (Raad en forum; n=30)



Figuur 22: Omgangsvormen tussen verschillende gremia (Raad en Forum; n=30)

Omgangsvormen tussen verschillende gremia (College en griffie; n=11)



Figuur 23: Omgangsvormen tussen verschillende gremia (College en griffie; n=11)

Over het algemeen voelen de ambtelijke respondenten uit de domeinen zich veilig in hun omgang met andere gremia. Maar het percentage respondenten uit raad en forum dat vindt dat men in de raad niet respectvol met elkaar omgaat (47%) springt in het oog. Respondenten uit het College en griffie zijn over het algemeen tevreden over de onderlinge omgangsvormen. Wel valt op dat liefst 27% zegt in de afgelopen 12 maanden onder druk gezet te zijn door 1 of meerdere andere leden uit het college.

Aan de geïnterviewden is in de gesprekken de stelling voorgelegd Politiek is niet voor bange mensen (de titel van een boek en vrij naar een uitspraak van voormalig justitieminister Carel Polak in mei 1968) met de vraag of dit citaat nu bij uitstek ook voor Zutphen dan wel juist niet voor Zutphen geldt.

Ook is aan de geïnterviewden gevraagd of naar hun beleving de politieke en ambtelijke cultuur in Zutphen betekenisvol afwijkt van die van vergelijkbare gemeenten. Of lopen de zaken in Zutphen in grote lijnen als overal elders?

De vraag is gesteld of de politiek-bestuurlijke cultuur in Zutphen er één is van samenwerken en elkaar wat gunnen dan wel van het tegendeel daarvan: concurrentie, misgunnen en jezelf profileren ten koste van de ander.

Gevraagd is naar de uitwerking van het in 2002 ingevoerde dualisme.

In antwoord op de vraag waarin de gemeente Zutphen afwijkt van qua grootte vergelijkbare gemeenten, worden in eerste instantie vaak genoemd het historische centrum en de grootstedelijke problematiek waar Zutphen mee te maken heeft. Ook genoemd wordt de impact van de aanwezigheid van het ziekenhuis, het AZC, de zorgcentra, de gevangenis, forensische verslavingskliniek. Als dan uitgelegd wordt dat deze zaken geen antwoord geven op de vraag naar de ambtelijke of politieke cultuur, volgt in de regel zowel van de ambtenaren als de niet-ambtenaren een nuchter antwoord: die cultuur is vergelijkbaar met die in andere gemeenten van circa 50.000 inwoners. Overal is wel eens wat, bijna nergens haalt een College nog voltallig vier jaar na de verkiezingen de eindstreep en zo bijzonder loopt het allemaal niet in Zutphen.

Geïnterviewde ambtenaren – waarvan er enkele eerder bij andere gemeenten werkten – verwachten niet dat het er in andere gemeentehuizen qua ambtelijke en bestuurlijke cultuur heel anders aan toe gaat. En als er al verschillen genoemd worden, dan liggen die niet op het terrein van sociale veiligheid.

Opvallend zijn de uitersten in de reacties van fractievoorzitters en wethouders op het citaat *Politiek is niet voor bange mensen*. Eén respondent stelt dat de gemeenteraad in Zutphen een lieve raad is, zowel intern als in de verhoudingen met het College, je hoeft in Zutphen niet bijzonder moedig te zijn om de politiek in te gaan. Een ander ervaart het tegendeel en overweegt soms om uit de politiek te vertrekken vanwege de energie die het elke keer weer kost om het gevecht te moeten aangaan.

Een veel gehoorde reactie op het citaat is voorts dat je als politicus of bestuurder niet bang moet zijn om je in een relatief kleine gemeente als Zutphen te profileren. Iedereen kent immers je gezicht en weet waar je woont en je kunt op elk moment door een burger worden aangesproken. Maar, zo wordt erkend, dat zegt niets over de interne politiek-bestuurlijke verhoudingen.

Diverse respondenten uit beide categorieën, de ambtenaren en de niet-ambtenaren, maken gewag van niet soepele dan wel van zelfs wat gespannen verhoudingen tussen Gemeenteraad, College en de ambtelijke organisatie, soms resulterend in verminderd werkplezier, frustratie dan wel onzekerheid en gevoelens van onveiligheid. Daarbij worden ook genoemd rolonzuiverheid, rolonduidelijkheid en voorbeelden van raadsleden, wethouders en ambtenaren die op de verkeerde stoel gingen zitten.

Enkele ambtenaren ervaren frustratie indien zij vragen vanuit de raad dienen te beantwoorden die na de daarvoor gestelde termijn worden ingediend of bij vragen waarvan de relevantie hen ontgaat of waarbij de inzet in de vorm van tijd, energie en geld van de belastingbetaler die nodig is om de vraag te beantwoorden huns inziens in geen verhouding staat tot de meerwaarde van het antwoord.

Opvallend zijn de grote verschillen in de antwoorden van de fractievoorzitters en wethouders op de vraag of de politieke cultuur er een is van gunnen of van misgunnen. Waar de een spreekt over een wat gemoedelijke sfeer van samenwerken en elkaar wat gunnen, ervaart de ander juist het tegendeel.



6. Synthese, Conclusies, Aanbevelingen

In dit hoofdstuk analyseren en becommentariëren wij de observaties uit de beide delen van het onderzoek en de drie secties uit het vorige hoofdstuk. In deze analyse en ons commentaar maken wij een synthese van het totaal van het onderzoek. Ten slotte formuleren wij onze conclusies en enkele aanbevelingen.

Analyse

Response en betrokkenheid

Een response van 53% op een vragenlijstonderzoek is bevredigend, stelden de onderzoekers eerder. Op basis van een dergelijke response mag men bijvoorbeeld generaliseren naar de gehele populatie van ambtenaren, wethouders en raads- en forumleden. Toch plaatsen wij enkele kanttekeningen.

De lage response (31%) in het Domein Ruimte en Economie valt wellicht te verklaren door het relatief lagere aandeel medewerkers binnen dit domein dat op de loonlijst staat. Er is een relatief hoger aandeel van inhuurkrachten dan bij de andere domeinen.

Wel vinden de onderzoekers het opvallend dat de response van de raads- en forumleden laag afsteekt (57%) tegen die van het college en de griffie (85%). Onze verwachting van een hogere response in de raad heeft te maken met het feit dat sociale veiligheid anno 2023 een actueel issue is dat in de media breed wordt uitgemeten. In dat licht oordelen de onderzoekers dat een response van 53% onderzoeksmatig gezien wel voldoende is, maar in het huidige tijdsgewricht wellicht toch wat minder bevredigend. De onderzoekers stellen zich om die reden vragen over de betrokkenheid of het vertrouwen van raadsleden in dit onderzoek – dit ook in het licht van de antwoorden op andere vragen.

De betrokkenheid van de selecte groep ambtenaren, fractievoorzitters en wethouders bij de interviews was zowel getalsmatig als inhoudelijk groot, al blijft het onderzoeksmatig jammer dat twee fractievoorzitters zonder enige motivering niet op de uitnodiging voor een gesprek met de onderzoeker zijn ingegaan. Gebrek aan vertrouwen in wat er met de uitkomst van het onderzoek gaat gebeuren, viel in de interviews met zowel de ambtenaren als de niet-ambtenaren incidenteel wel te beluisteren. Dominant was echter het sentiment: er is zoveel gebeurd in de organisatie dat de burgemeester en de directie het zich niet kunnen veroorloven om de resultaten van het onderzoek in de onderste la te stoppen en te negeren.

Vertrouwen

De mate van vertrouwen in de opzet van het onderzoek blijkt verder uit de bereidheid van respondenten van de enquête om bij enkele vragen hun 'herkomst' in te vullen. Bij verschillende vragen kruisten tussen 15 en 31 respondenten aan 'zeg ik liever niet'. Voor de onderzoekers zijn dit evenzoveel respondenten die expliciet blijken geven geen of te weinig vertrouwen te hebben in de anonieme verwerking van de onderzoeksgegevens door de onderzoekers en/of blijken geven van angst voor 'ontdekking' door collega's of leiding. Hoe het ook zij, deze medewerkers, wethouders of raadsleden willen absoluut vermijden dat bekend wordt hoe zij tegen de sociale veiligheid binnen de organisatie aankijken. Te verwachten is dat hun ervaringen en observaties negatiever uitvallen dan die van hun collega's. En dat blijkt inderdaad tot op zekere hoogte het geval te zijn. Deze mensen hebben dus meer slechte ervaringen dan anderen en durven met hun negatieve ervaringen wat minder voor de draad te komen.

Van gebrek aan vertrouwen in de opzet van het onderzoek voor wat betreft de persoonlijke interviews was geen sprake. Geen respondent heeft geweigerd om op enige vraag antwoord te geven. Elke respondent, zij het een ambtenaar, een fractievoorzitter of een wethouder, heeft tot op de persoon herleidbare informatie met de onderzoeker gedeeld die niet gedeeld zou zijn als er niet het vertrouwen was dat de onderzoeker daar discreet mee zou omgaan. Dat is een opvallend verschil met de enquête, die toch in opzet grotere garanties voor anonimiteit zou moeten bieden dan een persoonlijk interview. De onderzoekers vermoeden dat de doelgroep van de interviews de oorzaak is van dit verschil. Zij achten het aannemelijk dat er onder de beleidsambtenaren, de leidinggevende ambtenaren en de bestuurders en fractievoorzitters minder wantrouwen bestaat in een onderzoek als dit dan onder ambtenaren in andere functies.

Algemeen welbevinden en de algemene omgangscultuur

Relatief weinig respondenten geven in de enquête een negatief antwoord op de eerste vragen over hun welbevinden (zie tabel 2). Gemiddeld voelt men zich redelijk prettig bij de onderlinge omgang (rapportcijfer 7,2) en voelt men zich veilig (rapportcijfer 7,3).

We zien een klein tot matig verschil in welbevinden op het werk tussen mannen en vrouwen. Dit verschil is ongeveer gelijk aan dat van andere organisaties waarbij wij deze vraag hebben gesteld. We zien enkele noemenswaardige verschillen tussen de verschillende afdelingen. Medewerkers binnen het sociale domein geven lagere rapportcijfers. Ook raads- en forumleden zijn minder positief over hun algemeen welbevinden.

De analyse van de opbrengst van de gehouden interviews bevestigt die van de enquête. Al dan niet met enige nuances verklaren de 29 geïnterviewden zich veilig en prettig te voelen op het werk, zij het als ambtenaar, zij het als politicus of als bestuurder. Een onderzoek naar sociale veiligheid wordt zeker nuttig geacht, maar niet omdat het werkklimaat in de gemeente Zutphen anno 2023 onveilig zou zijn. In 2021 en 2022 was dat – zo blijkt – voor enkele geïnterviewden anders geweest. Tot het anno 2023 bestaan van een angstcultuur kan op grond van de interviews niet worden geconcludeerd, eerder van het tegendeel.

Wanneer we focussen op een aantal deelaspecten van sociale veiligheid op het werk (zie Figuur 1) valt op dat de stelling 'Men houdt zich hier aan 'afpraak is afspraak'' een relatief negatieve respons krijgt: slechts 27% - dat wil zeggen één op de vier - van respondenten binnen de domeinen is het eens of helemaal eens met deze

stelling. Bij respondenten uit het College en raad / forum krijgt deze stelling ook een relatief negatieve respons: slechts 22% van respondenten is het eens of helemaal eens met deze stelling. Een gebrekkige of zelfs ontbrekende aanspreekcultuur en een al te laconieke of lakse houding bij het niet nakomen van afspraken worden overduidelijk ook in de interviews als problematisch benoemd door beide categorieën geïnterviewden.

Over de stelling 'Er zijn informele netwerken waardoor ik mij onzeker voel over wat wel en niet bespreekbaar is' zijn respondenten ambivalent: binnen het College en raad of forum is 44% het hiermee eens, slechts 27% is het hiermee oneens. Binnen de domeinen is dit 33% eens, en 38% oneens. Informele netwerken, "Zutphense onderstromen", wandelgangen, onderhuidse onveiligheid en een cultuur van over maar niet met elkaar spreken worden ook in de interviews door – ook daar - met name de fractievoorzitters en wethouders gesignaleerd. Het verlangen naar meer transparantie is groot.

Binnen de ambtelijke domeinen lijkt blijkens de enquête een open sfeer te heersen: men vindt leidinggevend open staan voor feedback, durft fouten toe te geven en openlijk een mening te ventileren. Dit zijn belangrijke indicatoren van een sociaal en psychologisch veilige omgeving. De open sfeer geldt ook voor de geënquêteerden uit College, forum of raad – al is men in deze gremia wel negatiever gestemd over het voorbeeldgedrag van fractievoorzitters en het College en over feedback aan en door deze leden.

Het beeld van een organisatie – ambtelijk, politiek en bestuurlijk - waar met name de psychologische veiligheid goed geborgd is, manifesteert zich sterk in de gehouden interviews. Slechts een enkeling plaatst kanttekeningen bij dit aspect van de algemene veiligheidsbeleving.

Stresserende werkdruk en interactie tussen afdelingen en gemeentelijke gremia

Opvallend is hoe het beeld van een sociaal veilige werkomgeving niet blijkt uit de antwoorden op de open vragen in de enquête en de antwoorden op de vragen naar stresserende werkdruk (in de zin van onduidelijke rollen en verwachtingen, gebrek aan koers, sterk wisselend en/of incompetent leiderschap) in de interviews. Dan krijgen de onderzoekers een dominant beeld van op zich welwillende medewerkers en leidinggevend die echter te lijden hebben aan een gebrek aan duidelijkheid of zelfs stuurloosheid op diverse terreinen. Uit beide deelonderzoeken blijkt een wens om grotere duidelijkheid rond rollen en verantwoordelijkheden. Daarbij wordt door de geïnterviewden opgemerkt dat dit probleem door de verantwoordelijken is gesignaleerd en wordt opgepakt.

In antwoorden op de open vragen van de enquête lezen wij frequent opmerkingen rond het thema 'de afdelingen moeten onderling beter samenwerken in plaats van elkaar tegenwerken'. Uit de open vragen komt een vrij overtuigend beeld: er moet onderling beter gecommuniceerd worden om duidelijkheid en sociale coherentie te verhogen, en ellebogenwerk te verminderen. Niet alleen tussen de ambtelijke afdelingen, maar ook tussen de gemeentelijke gremia: Gemeenteraad, College van B&W en ambtelijk apparaat.

Wat betreft de omgangsvormen tussen de ambtenaren, de raads- en forumleden, het college en de griffie zien wij in de enquête overwegend geruststellende responses. Men kan bij elkaar terecht om maatschappelijke of ethische dilemma's te bespreken. Ook voelt men zich overwegend vrij om meningen te delen.

Dat de elementaire omgangsvormen tussen de drie grote actoren in een gemeente, gemeenteraad, college en ambtelijk apparaat, geen grote reden tot zorg zijn, betekent niet, als hierboven al gesteld, dat de interactie tussen deze actoren probleemloos verloopt. De interviews laten zien dat vertegenwoordigers uit elk van deze actoren roldiffusie signaleren: raadsleden die meebesturen, wethouders die op de stoel van ambtenaren gaan zitten en ambtenaren die het primaat van de politiek onvoldoende zouden respecteren. Over de ernst van dat verschijnsel wordt verschillend gedacht, maar voor enkelen raakt het wel degelijk aan sociale onveiligheid. Zo wordt vanuit de kring van fractievoorzitters in interviews gesteld dat het gevaarlijk kan zijn om met ambtenaren contact te leggen, niet alleen met het oog op rolzuiverheid maar ook vanwege het risico op beschuldigingen van ongewenst gedrag.

Ambtelijke respondenten in de enquête voelen zich weinig onder druk gezet. Onder raads- en forumleden komt dit iets vaker voor, zowel vanuit het college, de griffie alsook andere raads- of forumleden. Binnen het College en de griffie komt dit iets vaker voor: 27% van de respondenten voelden zich de afgelopen 12 maanden onder druk gezet door een lid van het college.

Ambtelijke respondenten hebben blijkens de enquête overwegend het gevoel dat hun kennis wordt gerespecteerd, of zijn hier in elk geval neutraal over. Ook vinden zij overwegend dat de andere gremia zich toegankelijk opstellen voor medewerkers – en dit gevoel is wederzijds richting medewerkers vanuit raads- en forumleden en het college.

Dit overwegend positieve sentiment hoorden wij in veel mindere mate terug in de persoonlijke interviews. Naast de eerder geciteerde fractievoorzitters die terughoudend zijn in de contacten met ambtenaren, zijn er ook enkelen die juist verlangen naar meer rechtstreekse contacten met ambtenaren. En willen leidinggevend en leden van de griffie die contacten juist vermijden of in elk geval sterk reguleren. Diverse ambtenaren gaven ook aan graag te zien dat wethouders en ook wel raadsleden zichtbaarder en toegankelijker zouden zijn. De verschillen in rolopvattingen en wederzijdse verwachtingen tussen het ambtelijke apparaat, de griffie, de fractievoorzitters en de wethouders manifesteren zich duidelijk in de sterk uiteenlopende visies op de aard en de frequentie van de onderlinge contacten.

Respondenten uit raad of forum zijn flink negatiever over hun respectvolle omgang onderling: het percentage respondenten in de enquête uit raad en forum dat vindt dat men in de raad niet respectvol met elkaar omgaat is maar liefst 47%. Ook vindt men binnen de raad of forum de balans tussen politieke en andere belangen minder gezond: slechts 7% is het eens met de stelling dat er een gezonde balans is, en niemand is het helemaal eens.

Deze soms zeer geprononceerde negatieve uitingen over de onderlinge omgang in de raad kwamen ook terug in de interviews met fractievoorzitters, maar waren daar zeker niet unaniem. Er zijn ook fractievoorzitters die spreken over een cultuur in de raad van prettig samenwerken en elkaar wat gunnen.

Ervaringen met ongewenst gedrag

Eigen ervaringen met vormen van ongewenst gedrag

Wij vroegen in de enquête expliciet of medewerkers de laatste 12 maanden zelf ervaring hebben (gehad) met specifiek op henzelf gericht ongewenst gedrag (zie figuur 11 tot en met 14). In totaal melden 45% van alle respondenten één of meerdere vormen van ongewenst gedrag te hebben meegemaakt in de afgelopen 12 maanden. Dat is een fors deel van de medewerkers. Daarom is het belangrijk deze groep nader onder de loep te nemen.

Hoe gaat de vinding dat bijna de helft van de respondenten een vorm van ongewenst gedrag rapporteert samen met de vinding dat respondenten zich over het algemeen veilig voelen? Deze ogenschijnlijke frictie is deels te verklaren door de vraagstelling. De vragen over algemene gevoelens van welbevinden vormden de opening van de vragenlijst. De diepere vraagstelling over ongewenst gedrag nodigt wellicht ook tot diepere reflectie uit. Ten tweede leidt niet elke ervaring van ongewenst gedrag altijd, of altijd in dezelfde mate, tot daadwerkelijke gevoelens van onveiligheid. Deze causale relatie (*“hoe erg vind ik dit?”*) is afhankelijk van de context, frequentie en ervaren ernst van het gedrag en de (hiërarchische) relatie tussen de betrokken personen. Ook het vertrouwen in de organisatiestructuren die het mogelijk maken dit gedrag in de toekomst te voorkomen speelt een rol.

Hoewel wij bij eerdere vragen over welbevinden en omgangsvormen negatievere antwoorden kregen van respondenten uit raad of forum, blijkt hier dat deze respondenten relatief minder vaak ervaringen van ongewenst gedrag rapporteren: 27%. Een mogelijk gevoel van onveiligheid of onprettige omgangsvormen in de raad zit hem dus niet per se in ongewenst gedrag.

Ongewenst gedrag wordt relatief het vaakst gerapporteerd door respondenten uit de domeinen, en dan nog het meest vanuit het Sociaal Domein: 53% van alle respondenten maakt gewag van ongewenst gedrag.

De top 5 van ervaren ongewenst gedrag bestaat uit ‘niet serieus genomen worden’, roddelen, niet-seksuele intimidatie, ‘bewust niet delen van informatie’, en ‘tegenwerken vanwege mijn kritische houding’. De items uit de top 5 worden in de literatuur over pesten op het werk alle vijf genoemd als vormen van pesten en als vormen van ongewenst gedrag die voor individuen niet alleen ondermijnend zijn, maar ook hun loopbaan kunnen schaden. Wij concluderen dat een deel van de medewerkers ervaringen heeft die onder de noemer ‘pesten’ vallen. Gevraagd naar ‘pesten’ kruist 4% van de ambtelijke respondenten dit aan, voor agressie is het 4% en voor seksuele intimidatie minder dan 1%.

Uit de persoonlijke interviews rijst een geheel ander beeld op. Concrete zelf ervaren manifestaties van ongewenst gedrag worden daarin niet of nauwelijks gerapporteerd. En als ze al genoemd worden heeft dat vaak betrekking op het verleden of betreft het informatie uit de tweede hand. Kwalijk geroddel wordt nog het meest genoemd. Een mogelijke verklaring is dat de verschillen tussen de doelgroepen van de twee onderzoeken ten grondslag ligt aan deze uiteenlopende ervaringen. Met andere woorden: dat de ambtenaren die op beleidsniveau contacten hebben met het College, de leden van het College en de fractievoorzitters

aanzienlijk minder ervaringen hebben met vormen van ongewenst gedrag dan het totaal van de onderzoekspopulatie ambtenaren.

Wij zien in onze onderzoeken bij verschillende organisaties regelmatig dat vrouwen meer last ervaren van ongewenst gedrag, en ook veel vaker last ervaren van gedrag dat met gender samenhangt, zoals seksueel getinte grapjes en seksuele intimidatie. Dit is in mindere mate het geval bij de Gemeente Zutphen. Wij zien weinig verschillen tussen mannen en vrouwen in ervaringen van ongewenst gedrag (zie figuur 13).

De respondenten die in de enquête liever hun gedrag niet kenbaar maken, hebben wel veel vaker last ondervonden. An sich is deze groep respondenten te klein om conclusies te trekken over de gehele organisatie. Wel is deze observatie belangrijk omdat hij de mogelijkheid waarschijnlijker maakt dat er nog meer medewerkers zijn met slechte ervaringen die wellicht weinig vertrouwen hebben in de anonimiteit van het huidige onderzoek en daarom niet mee hebben gedaan.

In de interviews is geen enkele manifestatie van gender-gerelateerd ongewenst gedrag genoemd, niet in de vorm van pesten, discriminatie, intimidatie of seksuele intimidatie.

Wij vroegen ook of men de afgelopen 12 maanden een vorm van discriminatie heeft ervaren. Discriminatie komt relatief zeer weinig voor onder de respondenten. Wij zien iets vaker discriminatie vanwege leeftijd bij de niet-ambtelijke respondenten (5%).

Ook ervaringen met discriminatie op andere gronden dan gender zoals op grond van leeftijd, seksuele oriëntatie of etnische achtergrond werden in de interviews niet genoemd. Zij het met enkele nuances, bijvoorbeeld over het niet hebben van recht van spreken gezien de eigen achtergrond als witte, autochtone en heteroseksuele man.

Gevolgen van ongewenst gedrag

Het meemaken van ongewenst gedrag kan ingrijpende gevolgen hebben voor het persoonlijk functioneren op het werk. Een meerderheid (54%) van de geënquêteerden die ervaringen hebben met ongewenst gedrag stelt geen negatieve gevolgen te (hebben) ervaren. Dit steekt enigszins af tegen de resultaten die wij zien bij andere organisaties. Wij zien dit in samenhang met de observaties dat een aanzienlijk deel van de respondenten die ongewenst gedrag meemaakten dit niet besprak, omdat ze het ook weer niet zo erg vonden.

De onderzoekers krijgen niet de indruk dat ervaringen van ongewenst gedrag een grotere stempel drukken op de organisatie en/of op daarin werkzame individuen dan bij andere organisaties – al blijft boven water staan dat elke ervaring er een te veel is.

Een deel van de respondenten in de enquête die ongewenst gedrag hebben meegemaakt maakt echter wel gewag van verminderd welzijn en/of functioneren. Dit varieert van onverschilligheid over het werk (20% van deze subgroep), het ontlopen van collega's (27%) tot zelfs in een zeer klein aantal gevallen uitval door ziekte of vertrek naar een andere functie. De onderlinge samenwerking en de kwaliteit van het werk komen hierdoor onder druk te staan. Laat staan dat nog sprake is van synergie of innovatie.

Voor zover er in interviews al negatieve effecten van ongewenst gedrag werden genoemd, hadden deze betrekking op het verleden – soms recent, soms al wat verder weg dan wel op anderen dan de geïnterviewde persoon zelf. Zo maakten fractievoorzitters en wethouders zich plaatsvervangend zorgen over de gevolgen van ongewenst gedrag op ambtenaren.

De vertrektendens blijkt bij respondenten in de enquête die ongewenst gedrag ervoeren aanwezig. 9% van de respondenten die ongewenst gedrag ervoeren, of 3% van het totaal aantal respondenten, kruist aan uit te kijken naar een andere baan. Het ervaren van ongewenst gedrag brengt al met al flink wat negatieve consequenties mee, zowel voor individuen in verband met hun slechtere welbevinden als voor de organisatie die geconfronteerd wordt met demotivatatie en verloop. Niet ongenoemd mag in dit kader blijven dat de organisatie door ongewenst gedrag mogelijk reputatieschade oploopt.

Geïnterviewde ambtenaren maken geen gewag van een vertrektendens. Een aantal van hen wijst juist met voldoening op de grote lengte van hun dienstverband. Onder de geïnterviewde niet-ambtenaren is er één persoon die verklaart wel eens te overwegen om te stoppen omdat het werk als politicus te veel tijd en vooral te veel negatieve energie kost. Naast de in Hoofdstuk VI geciteerde vragen is in de interviews ook gevraagd wat voor de respondenten een reden zou kunnen zijn om om zich heen te kijken naar een andere baan dan wel om zich niet herkiesbaar te stellen of om zich niet te kandideren voor een volgende termijn als wethouder. De antwoorden op die vraag waren te weinig direct – in één geval wel indirect - gerelateerd aan sociale (on)veiligheid en/of te weinig onderscheidend voor een uitgebreide weergave. Enkele korte citaten volstaan:

Ambtenaren:

- Ik zit hier met plezier. Ik heb niet de behoefte om elders te gaan werken.
- Als ik mij niet prettig zou voelen dan zou dat een reden zijn om direct te vertrekken. Ik heb nu geen reden om op zoek te gaan naar ander werk.
- Dan zou iemand wel met een heel goed aanbod moeten komen, ik zit hier goed op mijn plek.
- Langer geleden keek ik nog wel eens rond maar nu niet meer.

Fractievoorzitters en wethouders:

- Mijn leeftijd. Verder is er geen reden om te stoppen
- Ik kan geen reden bedenken.
- De tijdsdruk die het werk met zich meebrengt, het altijd moeten aanstaan. Als ik in de stad loop dan willen de mensen wat van mij.
- Als mijn gezin bedreigd zou worden.
- Een reden zou zijn wanneer er bij de krant een anonieme melding over grensoverschrijdend gedrag wordt gedaan. Als er een anonieme melding in de publiciteit komt dan kunnen wij helemaal niets doen om onszelf te verweren, bij de eerste letter die op papier komt ben je al beschadigd, dat is iets waar ik mij zorgen over maak.
- Mijn privésituatie, dat zou op dit moment de enige reden zijn.

Bronnen van ongewenst gedrag

De items van ongewenst gedrag die wij de medewerkers voorlegden zijn uitingen van pesten, seksuele intimidatie of discriminatie. Dit zijn gedragingen waarbij voor de slachtoffers inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke integriteit van het individu. De ernst varieert zowel objectief als subjectief. Het maakt bijvoorbeeld uit wie over de grenzen van de persoon in kwestie gaat, wat de context is, of er een verleden is met eventuele trauma's vanwege grensoverschrijdingen, of sprake is van machtsverschillen (vanwege de functie of vanwege het aantal), of er getuigen zijn, en hoe deze getuigen reageren, en ook iemands persoonlijkheid heeft invloed op hoe men grensoverschrijdingen beleeft. In die zin is het relevant om inzicht te hebben in wie het ongewenste gedrag veroorzaakt/e. Gebeurt dit vooral in collegiaal verband, of is het de leiding die over de grenzen gaat?

Bij de Gemeente Zutphen blijkt uit de enquête binnen de ambtelijke domeinen dat collega's vaker genoemd worden als personen die over iemands grenzen gaan dan leidinggevenden (Figuur 15). Over ongewenst gedrag door collega's dient opgemerkt te worden dat in die gevallen 'de bron' dus erg dichtbij zit, en dat men in veel gevallen dagelijks met 'de bron' geconfronteerd wordt. Dit kan dagelijkse stress veroorzaken. Aan de andere kant bijten mensen in een gelijkwaardige (werk)situatie gemakkelijker en sneller van zich af. Dat is anders in een hiërarchische werkrelatie. Veel mensen ervaren het als ingrijpender als een leidinggevende ongewenst gedrag vertoont omdat men zich in een machtsongelijke relatie minder goed kan of durft verweren. Vanwege bijvoorbeeld angst voor eventuele sancties wordt de confrontatie dan niet aangegaan, met als gevolg dat de situatie niet wordt opgelost of zelfs escaleert.

Daarnaast moet men zich realiseren dat gedrag van leidinggevenden voorbeeldgedrag is voor medewerkers. Bij de Gemeente Zutphen zien we dat de direct leidinggevende in 15% van de gevallen werd genoemd als de bron van ongewenst gedrag, en in nog eens 16% van de gevallen was dit een andere leidinggevende. Het is zaak dat alle leidinggevenden doordrongen zijn van hun voorbeeldrol.

Binnen de raad, het College en de griffie zien we een gemengd beeld ten aanzien van de bronnen van ongewenst gedrag. Gezien het zeer kleine aantal responses, willen wij hier geen sterke conclusies over trekken. Wel valt op dat raads- en forumleden in de helft van de gevallen als bron genoemd worden.

Zoals eerder gesteld is sociale onveiligheid in de gehouden interviews door respondenten minder vaak aan de orde gesteld dan in de enquête. De vraag naar bronnen van sociale onveiligheid moet daarom voor dit deel van het onderzoek met grote terughoudendheid worden benaderd. Ook in de interviews worden door ambtenaren leidinggevenden – en dan opvallend vaak oud-leidinggevenden – genoemd als veroorzakers van sociale onveiligheid. Collega's worden daarentegen juist vaak genoemd als bron van veiligheid. Ambtenaren noemen ook raadsleden en Collegeleden -- en ook dan opvallend vaak voormalig Collegeleden als bronnen van vooral intimiderend gedrag. Fractievoorzitters verklaren dat als zij ongewenst gedrag ervaren, dat vaak afkomstig is van collega-volksvertegenwoordigers van andere partijen.

Een bijzondere positie in deze paragraaf wordt ingenomen door het gevoel van sociale onzekerheid en onveiligheid dat door geïnterviewden – zowel ambtenaren als niet-ambtenaren – genoemd wordt op basis van door hen ervaren rolvervaging en rolonzekerheid. Omdat hier sprake is van een combinatie van factoren,

rakend aan personen zowel als aan structuur en cultuur, is het logischer om hier te spreken van een (meervoudige) oorzaak dan van (één) bron.

Bespreken van incidenten van ongewenst gedrag

Meer dan een derde (36%) van de geënquêteerde respondenten uit de domeinen die aangeven de afgelopen twaalf maanden incidenten met betrekking tot ongewenst gedrag te hebben ervaren, sprak hier de bron van dit gedrag op aan – onder respondenten uit college en raad was dit zelfs 50%. Nog eens 34% (respectievelijk 20%) deed dat soms wel en soms niet. Een derde van respondenten sprak de bron niet aan.

Wij vroegen respondenten waarom ze de bron van dit gedrag **niet** aanspraken. Let op, hierbij rapporteren wij alleen over respondenten uit de domeinen – de aantallen zijn te klein binnen de andere gremia. Een aanzienlijke 33% van deze subgroep van respondenten geeft aan dit te hebben nagelaten omdat ze bang waren voor negatieve lange-termijn gevolgen, en nog eens 31% was bang voor een negatieve reactie op dat moment. Deze respondenten ervaren duidelijk een tekort aan sociale veiligheid op het werk. Er blijken meer redenen om de lastigvaller niet aan te spreken: 18% deed het niet omdat ze het ook weer niet zo erg vonden. De onderzoekers merken op dat dit aandeel bij andere organisaties meestal hoger is.

De vraag dient gesteld te worden wat het binnen de gemeente Zutphen oplevert om incidenten van ongewenste bejegening te bespreken met de bron. Het succes blijkt enigszins beperkt. In 40% van de gevallen waarin een respondent uit de domeinen dit wel deed, bleef het ongewenste gedrag namelijk hetzelfde of werd het erger. In 37% van de gevallen stopte het. Wellicht is dit deels een verklaring voor het nalaten van het aanspreken. Dat maar liefst 23% van de respondenten die de bron niet aanspreken zegt dat deze persoon ‘zich nooit laat aanspreken’ ligt in dezelfde lijn.

Van de respondenten die ongewenst gedrag hebben ervaren heeft 34% dit gedrag besproken met de leidinggevende, nog eens 18% deed dit soms wel en soms niet. Dit betekent dat 48% dit dus niet deed. Dit is op zich niet problematisch, mits men de bron wel direct zou aanspreken, maar dit gebeurt dus ook niet consistent.

De meerderheid van respondenten die besloot het ervaren ongewenst gedrag niet met de leidinggevende te bespreken, liet dit na omdat men het ook weer niet zo erg vond (41%). Dit is opvallend aangezien deze reden niet vaak gekozen werd bij het nalaten van bespreken met de bron. Hierbij zien wij dus een (wellicht misplaatst) gevoel in de trant van ‘het moet wel heel erg zijn, wil ik het met mijn leidinggevende bespreken’. Opvallend is dat men hier wat minder bang is voor gevolgen op lange termijn dan bij het aanspreken van de bron van het gedrag (17% noemt dit als reden). Men durft dit gesprek in principe ook meer aan te gaan (slechts 8% geeft aan te denken dat de leidinggevende hier niet voor open staat, 10% geeft aan dat men bang was voor een negatieve reactie op dat moment). Maar blijkbaar is er toch een drempel om te ‘klagen’: 21% van de respondenten die niet naar de leidinggevende stapte, deed dit niet omdat men vond dat men dit soort zaken zelf moet oplossen.

In 20% van de gevallen sprak de leidinggevende de bron van het ongewenste gedrag aan. In 30% van de gevallen leidde dit tot het stoppen van dit gedrag. In 50% van de gevallen werd het minder, in 20% van de

gevallen bleef het ongewenste gedrag hetzelfde. Aanspreken door de leidinggevende komt dus niet vaak voor, maar als het voorkomt, is het redelijk effectief – al is er ruimte voor verbetering.

Nu een flink deel van de respondenten die ongewenst gedrag ervoeren dit niet aankaart bij de bron of bij de leidinggevende, constateren wij een drempel om ongewenst gedrag intern te bespreken. Met als uiterste gevaar dat er op dat gebied een zwijgcultuur ontstaat en ongewenst gedrag – met alle negatieve gevolgen van dien – steeds lastiger aan te pakken is. Hier ligt een cruciale rol voor de leidinggevendenden.

De interviews laten op dit onderdeel een iets ander beeld zien. Daar worden enkele voorbeelden genoemd van het met succes aanspreken – door het slachtoffer zelf of door diens leidinggevende – van de veroorzaker van ongewenst gedrag. Hoewel dit aantal voorbeelden te klein is om er conclusies aan te verbinden, opperen wij toch de suggestie dat de geïnterviewde personen gemiddeld genomen een wat assertiever persoonlijkheid hebben dan de geënquêteerde personen.

Bekendheid van de vertrouwenspersoon

De vertrouwenspersoon wordt geacht gemakkelijk door medewerkers geconsulteerd te kunnen worden om te overleggen over ongewenste omgangsvormen en/of ethische en/of integriteitsdilemma's. Dat er bij Gemeente Zutphen vertrouwenspersonen zijn, blijkt bij het overgrote merendeel van de respondenten bekend (Figuur 8). Een flink deel van respondenten geeft aan dat zij bekend zijn met de vertrouwenspersoon, maar niet weten hoe deze te bereiken. Wellicht bestaat hier nog een mogelijkheid tot verbetering van de communicatie.

Wat betreft kennis van het reglement omtrent ongewenst gedrag is het beeld overheersend positief; hoewel lang niet alle respondenten de inhoud kennen, is men in grote meerderheid op de hoogte van het bestaan. De interne communicatie kan dus nog beter wat betreft de inhoud van het beleid.

De persoonlijke interviews bieden geen opvallende inzichten ten aanzien van de bekendheid met de vertrouwenspersoon. Wel wordt gesignaleerd dat de gedragsregels voor raadsleden in elk geval niet in een levend of actueel besproken document zijn vervat.

Feedbackgesprekken

Om ongewenst gedrag te minimaliseren en goede omgangsvormen te waarborgen moeten medewerkers elkaar kunnen en durven aanspreken. Een belangrijke indicator van een veilige werkcultuur is de aanwezigheid van frequente, laagdrempelige feedbackgesprekken.

Op dit vlak liggen nog kansen voor verbetering bij de Gemeente Zutphen. Vooral wanneer het gaat om het geven van feedback aan de leidinggevende blijkt dat een flink deel van de respondenten weinig tot geen oefening krijgt (zie Figuur 6). Liefst 33% van respondenten binnen de domeinen geeft namelijk aan dat zij hun leidinggevende nooit feedback hebben gegeven op gedrag of houding. Ook wat betreft andere soorten feedbackgesprekken zien we dat slechts een zeer kleine minderheid van respondenten 6 keer of vaker dit soort gesprekken voert – hoewel dit wel iets beter gaat binnen College en raad.

Ook in antwoorden op de open vragen in de enquête kwam herhaald naar boven dat de aanspreekcultuur versterkt dient te worden, en men meer open kan staan voor elkaar. In Hoofdstuk 6 is al beschreven dat zowel de geïnterviewde ambtenaren als de niet-ambtenaren signaleren dat er in Zutphen niet of nauwelijks sprake is van een professionele aanspreekcultuur en dat er op dat terrein belangrijke verbeterlagen moeten worden gemaakt.

Leidinggevenden

In de voorgaande paragrafen kwam herhaald aan de orde hoe respondenten in de enquête op verschillende fronten tegen hun leidinggevende aankijken. Ja, respondenten geven gemiddeld een acceptabel cijfer aan de onderlinge omgang en het gevoel van veiligheid. En ja, 66% van respondenten in de domeinen ervaart dat hun leidinggevende zich respectvol toont ten opzichte van de medewerkers. Maar ook wordt duidelijk dat enkele leidinggevenden zelf ongewenst gedrag vertonen, dat een aantal niet vaak feedback ontvangt van medewerkers, dat medewerkers die ongewenst gedrag ervaren deze incidenten niet altijd (willen) delen met hun leidinggevenden, en dat lang niet alle leidinggevenden indien zij wél horen over ongewenst gedrag daarop actie ondernemen, en dat als zij actie ondernemen de resultaten niet altijd gunstig zijn.

Nu is het een feit dat beleid om te komen tot een sociaal veilige werkomgeving en beleid tegen ongewenste omgangsvormen in een hiërarchische werkomgeving het beste blijkt te werken als dit top-down wordt ingezet. De conclusie kan niet anders zijn dan dat er ook voor de leidinggevenden van de Gemeente Zutphen werk aan de winkel is. Hierbij valt op dat de rol van leidinggevenden herhaald wordt genoemd in antwoorden op de open vragen. Het voorbeeldgedrag verbeteren is een van de meest genoemde antwoorden. Ook zien medewerkers graag meer waardering en oprecht vertrouwen vanuit leidinggevenden. Daarnaast kwam het verhogen van de toegankelijkheid van leiders en het verminderen van interim leiderschap en verloop in leiderschap herhaald voorbij, vooral in het sociaal domein.

De interviews laten op dit punt een veel positiever beeld zien. Mogelijk omdat veel van de geïnterviewde ambtenaren zelf leidinggevende zijn of dicht in de omgeving van leidinggevenden opereren. Maar ook in de interviews blijkt bij ambtenaren een behoefte te bestaan aan meer waardering, zowel van hun leidinggevenden als vanuit de gemeenteraad. En aan meer zichtbare en toegankelijke leidinggevenden.

Conclusies

Geconcludeerd mag worden dat de meerderheid van de geënquêteerde en geïnterviewde ambtenaren, raadsleden en wethouders de sociale veiligheid bij de Gemeente Zutphen een ruime voldoende geven. Het onderzoek geeft geen aanleiding voor de constatering dat er ten tijde van het onderzoek sprake zou zijn van een organisatiebrede angstcultuur, ook niet dat deze – bijvoorbeeld tussen twee personen - zou bestaan op microniveau, maar de opzet van het onderzoek maakt dat die mogelijkheid niet kan worden uitgesloten.

Op hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat de analyses van de gegevens uit de enquête en de analyse van de inzichten uit de 29 gehouden interviews elkaar bevestigen en versterken. Wel valt op dat het beeld van een sociaal veilige omgeving waarin het prettig is om te werken zich in sterkere mate manifesteert in de 29 gehouden interviews dan in de enquête. De voor de hand liggende verklaring daarvoor is het verschil in respondenten: alle ambtenaren, raads- en forumleden en wethouders in de enquête en een zeer beperkte selectie uit het ambtenarencorps, uitsluitend de fractievoorzitters en de wethouders in de interviewronde.

Op de vraag of de gemeente Zutphen qua sociale veiligheid, ambtelijke en politieke cultuur betekenisvol verschilt van andere middelgrote gemeenten, komt in de regel een nuchter antwoord. Zutphen is niet uniek, er is hier niet meer aan de hand dan elders.

Onverlet het overwegend positieve beeld zijn er wel degelijk aandachtspunten binnen de gemeente Zutphen op het terrein van sociale veiligheid:

- Een professionele aanspreek- en feedbackcultuur wordt nog gemist, zo blijkt zowel uit de enquête als uit de interviews. Het ontbreken van een dergelijke cultuur verhoogt de drempel om ongewenst gedrag bespreekbaar te maken, met alle risico's van dien.
- Een substantieel deel van de ambtenaren ervaart stresserende werkdruk als gevolg van een niet koersvaste, soms als stuurloos beschreven organisatie met niet altijd adequaat management. Deze vorm van werkdruk leidt tot gevoelens van onzekerheid en uiteindelijk ook onveiligheid. Een belangrijk deel van de signalen op dit gebied heeft betrekking op het verleden.
- Ambtenaren, raads- en forumleden en leden van het College voelen zich over het algemeen veilig in hun omgang met elkaar. Er zijn echter ook aandacht behoevende signalen van onzekerheid over de onderlinge verhoudingen, over roldiffusie bij zowel ambtenaren, raadsleden als wethouders, over angst voor onterechte meldingen over ongewenst gedrag en over onterechte en improductieve animositeit tussen deze actoren.
- Bij enkele respondenten is er sprake van nog niet geheel verwerkt leed als gevolg van het recente tussentijdse vertrek van een wethouder en het vertrek van de vorige burgemeester.

Bovenstaande aandachtspunten maken dat de onderzoekers het niet geheel eens kunnen zijn met die respondenten die stelden dat de negatieve dynamiek rond het vertrek van de wethouder en de burgemeester niet meer inhoudt dan twee losse incidenten. Voor een deel moge dat het geval zijn, maar het onderzoek toont aan dat de aanspreekcultuur daarnaast in de organisatie onvoldoende sterk is om dergelijke escalaties vroegtijdig en consistent te detecteren en te voorkomen.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn een logisch vervolg op de hierboven geformuleerde conclusies:

- Werk aan een professionele aanspreek- en feedbackcultuur. Van belang daarbij zijn de formele, vast ingeroosterde feedbackgesprekken maar zeker ook de informele en ad hoc gesprekken op de momenten dat iemand ervaart dat daar aanleiding toe is. Heb bij het werken aan een dergelijk cultuur evenveel aandacht voor de kwaliteiten die nodig zijn om feedback te geven en om te ontvangen.
- Ga door op de reeds ingeslagen weg om de stabiliteit, voorspelbaarheid en managerial kwaliteit van de organisatie te versterken om zo de thans aanwezige stresserende werkdruk te reduceren.
- Schep helderheid over taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en onderlinge verhoudingen van de belangrijkste actoren in de gemeente: gemeenteraad, College en ambtelijke organisatie. Heb daarbij naast aandacht voor de formele aspecten ook aandacht voor de informele verhoudingen.

Disclaimer :

Bezemer & Schubad wijst erop dat dit onderzoek een intern onderzoek betreft van opdrachtgever. De rapportage op basis van het geschetste onderzoek mag uitsluitend worden aangewend ten dienste van de doelstellingen van de opdracht. Het is niet toegestaan deze rapportage — of delen daaruit — zonder toestemming aan te wenden voor andere doeleinden.

Contact

Telefoon : 010 240 09 07

Email : info@bezemer-schubad.nl