



Rapport

Rapport over een klacht over de minister van Defensie uit Den Haag.

Datum: 11 oktober 2011

Rapportnummer: 2011/297

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat:

1. het Ministerie van Defensie in het begin van de klachtprocedure aan verzoeker heeft aangegeven dat het geen vragen had over de klacht, terwijl het ministerie uiteindelijk in de klachtafhandeling heeft aangegeven dat de klacht niet geheel duidelijk was voor het ministerie. Indien verzoeker dat had geweten dan had hij nooit afgezien van het recht te worden gehoord;
2. de termijn van één week waarbinnen gereageerd moest worden op de hoorverslagen van de beklaagden te kort was;
3. het Ministerie van Defensie informatie over het functioneren van verzoeker intern heeft gecommuniceerd zonder dat verzoeker over het vermeende slechte functioneren op de hoogte was.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

I Bevindingen

Waar in dit verslag gesproken wordt over 'verzoeker' kan in sommige gevallen ook de gemachtigde van verzoeker worden bedoeld.

Verzoeker was korporaal bij het Korps Mariniers, gelegerd op Aruba. Hij wilde graag sergeant worden bij een marinierseenheid in Rotterdam. Verzoeker is echter bevorderd tot sergeant bij een andere marinierseenheid in Doorn. Adjudant S., loopbaanbegeleider bij het korps Mariniers, zou verzoeker op 21 mei 2010 hebben aangegeven dat de plaatsing in Doorn zorgvuldig is afgewogen op basis van bedrijfs- en persoonsbelangen. Verzoeker ontkent dit.

Op 9 juni 2010 heeft Adjudant S. een e-mail over verzoeker verzonden naar adjudant R., eveneens loopbaanbegeleider bij het korps Mariniers. In die e-mail staat onder meer:

"Wil je hem een aantal ap opsturen voor 10 en 20 cie. Hij wil naar Rotterdam maar hij gaat naar Doorn. Geeft aan dat hij een beperking heeft, is niet vastgelegd. Op Aruba doet hij het niet goed, deze man heeft niet de juiste competenties voor Rotterdam. Is hem niet zo verteld, maar dat doen we nog wel eens."

Deze e-mail is per abuis doorgezonden aan verzoeker. Verzoeker heeft hierover op 4 oktober 2010 een klacht bij het Ministerie van Defensie ingediend. Daarnaast heeft hij zich

er over beklaagd dat er sprake zou zijn van een officieus persoonsdossier (P-dossier) over hem. Op die datum had verzoeker nog geen functioneringsgesprek gehad in zijn functie als korporaal op Aruba. Van onjuiste competenties of "het niet goed doen" was verzoeker zodoende niets bekend. Op 20 oktober 2010 heeft het ministerie de ontvangst van de klacht aan verzoeker bevestigd.

Op 26 oktober 2010 heeft verzoeker een functioneringsgesprek gehad met de eerste luitenant N. In dat gesprek zijn enige verbeterpunten voor verzoeker benoemd. Maar van slecht functioneren is geen sprake geweest.

Het ministerie heeft aan verzoeker laten weten dat het geen inhoudelijke vragen over de klacht heeft. Bij e-mail van 2 november 2010 heeft verzoeker aan het ministerie meegedeeld dat hij, nu het ministerie toch geen inhoudelijke vragen heeft over het klaagschrift, afziet van een hoorzitting over de klacht. Tevens heeft verzoeker uitdrukkelijk verzocht om een afschrift te ontvangen van de verklaringen van de twee adjudanten, zodat hij daarop kan reageren.

In het kader van de klachtbehandeling is adjudant S. op 1 november 2010 door het Ministerie van Defensie gehoord en adjudant R. op 2 november 2010. Op vrijdag 5 november 2010 heeft het Ministerie van Defensie de verslagen van deze twee hoorzittingen naar verzoeker gezonden. Daarbij is verzocht om de week erop te reageren, zodat die reactie kon worden meegenomen in het verslag.

Op 17 november 2010 heeft verzoeker op de verslagen van de hoorzittingen gereageerd. Omdat deze reactie buiten de door het ministerie gestelde week is ingediend, is deze niet meegenomen in de klachtafhandeling.

Op 9 november 2010 zijn de concept-bevindingen van het onderzoek opgesteld. Per abuis is deze datum niet aangepast naar 15 november 2010 toen de definitieve bevindingen zijn opgesteld.

Op 16 november 2010 heeft het Ministerie van Defensie een beslissing op het klaagschrift genomen. Samengevat wordt daarin aangegeven dat niet naar voren is gekomen dat er een officieus P-dossier van verzoeker is. Daardoor is niet vast komen te staan dat er in strijd met de algemene beginselen van bestuur is gehandeld bij de functietoewijzing van verzoeker. Dat deel van de klacht is ongegrond verklaard. Voor wat betreft de inhoud van de e-mail kan niet worden gesteld dat de wijze waarop met verzoeker is gecommuniceerd niet behoorlijk is geweest, omdat de e-mail niet voor hem was bedoeld. Na het versturen van de e-mail is niet direct contact opgenomen met verzoeker om excuses aan te bieden. Niet gesteld kan worden dat er niet-integer is gehandeld ten aanzien van de functietoewijzing van verzoeker daar het uit de verklaringen van de twee adjudanten duidelijk is geworden dat het functietoewijzingsproces zuiver is doorlopen, waarbij de informele terugkoppeling van het lijnmanagement op Aruba over het functioneren van

klager geen rol heeft gespeeld. Ook dat deel van de klacht is volgens het ministerie ongegrond. Het ministerie is niet gebleken dat de e-mail destijds een rol heeft gespeeld bij het functietoewijzingsproces van verzoeker. Verder heeft het ministerie geconstateerd dat het niet verstandig is geweest om de e-mail door te zenden naar verzoeker. Daardoor zou onterecht de indruk kunnen zijn ontstaan dat er beslissingen worden genomen ten aanzien van functietoewijzingen op basis van onofficiële documentatie. In alinea 3.3 is opgenomen dat:

"Alhoewel klager niet direct aangeeft wat hij met zijn klaagschrift beoogt, is ambtshalve aangenomen dat klager met zijn klaagschrift tot doel heeft dat zijn grieven erkend worden."

De adjudanten wordt verder aanbevolen om verontschuldiging aan verzoeker aan te bieden en hem uit te leggen wat de strekking was van de interne e-mail. Verder worden nog algemene aanbevelingen gedaan:

"Alle P&O-functionarissen dienen zich er beter van bewust te zijn van de gevolgen van hun uitlatingen over het functioneren van medewerkers.

Alle P&O-functionarissen te stimuleren zorgvuldig om te gaan met het (door-) sturen van e-mail. Daarbij dient vooral op de zogenaamde 'e-mailtrein' gelet te worden.

Alle P&O-functionarissen er nogmaals op te wijzen dat er binnen het functietoewijzingsproces alleen gebruik mag worden gemaakt van officieel vastgelegde documenten, zoals functioneringsgesprekken en beoordelingen."

Verzoeker kon zich niet vinden in de beslissing op het klaagschrift en heeft op 22 maart 2011 een klacht bij de Nationale ombudsman ingediend.

Op 1 juli 2011 heeft de minister op de klacht en de door de Nationale ombudsman gestelde vragen gereageerd. De inhoud van de brief kan - samengevat - als volgt worden weergegeven. De hierboven geciteerde passage van alinea 3.3 uit de beslissing op het klaagschrift betekent niet dat de klacht niet geheel duidelijk was voor de minister van Defensie. Uit de grieven van verzoeker zou duidelijk naar voren komen dat verzoeker wil worden erkend in zijn grieven. Verder had verzoeker maar één week de tijd om op de verklaringen van de adjudanten te reageren. Dit omdat de klacht volgens de minister conform de Awb binnen zes weken moet worden afgehandeld. Nu de klacht op 4 oktober 2010 was ontvangen diende deze uiterlijk op 15 november 2010 te zijn afgehandeld.

Daarbij wijst de minister er op dat verzoeker uitdrukkelijk heeft aangegeven dat de klacht binnen de wettelijke termijn afgehandeld diende te zijn. Verzoeker had, indien de termijn van een week te kort was, zelf om een uitstel kunnen vragen. Dit heeft verzoeker niet gedaan. Het is niet de intentie van de klachtbehandelaar geweest om het recht te worden gehoord in te perken. De termijn van één week was lang genoeg om op de verslagen te reageren. Omdat de klacht niet was gericht tegen het lijnmanagement, is er naar het lijnmanagement geen onderzoek ingesteld. Tot slot stelt de minister dat van verzoeker niet kan worden gesteld dat hij slecht functioneert. Verzoeker heeft naar aanleiding van zijn functioneringsgesprek van 26 oktober 2010 zijn functioneren verbeterd. Verzoeker is hierdoor naar behoren gaan functioneren.

Bij brief van 16 augustus 2011 heeft verzoeker op de brief van de minister van 1 juli 2011 gereageerd. Voor zover van belang voor de beoordeling van de klacht en niet uit eerdere stukken van verzoeker valt op te maken, wijst verzoeker er op dat hij naast erkenning van zijn grieven wilde dat er maatregelen zouden worden genomen met betrekking tot zijn constatering dat er binnen en door het lijnmanagement zaken die niet formeel zijn vastgelegd als feit worden gehanteerd bij de bespreking van (de loopbaan) van militairen. Daarnaast wijst verzoeker er op dat de minister zelf de klacht bijna drie werkweken heeft laten liggen en zich zodoende er niet op kan beroepen dat verzoeker maar één week de tijd had op te reageren. Daarbij was de reactietermijn vaag en weinig dwingend. Ook heeft het lijnmanagement onjuiste, ongefundeerde en niet- vastgelegde informatie verstrekt aan de loopbaanbegeleiders, die dit op hun beurt ten onrechte als de waarheid hebben aangenomen. De klachtbehandelaar is daarnaast tekortgeschoten bij de behandeling van de klacht nu hij niet uit zichzelf onderzoek heeft gedaan naar het lijnmanagement.

II Beoordeling

Ten aanzien van de klacht dat het Ministerie van Defensie aangegeven zou hebben dat de klacht voor het ministerie duidelijk was en dat verzoeker daarom heeft afgezien van het recht te worden gehoord, terwijl het ministerie uiteindelijk in de klachtafhandeling heeft aangegeven dat de klacht niet geheel duidelijk was voor het ministerie.

Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit betekent dat procedurele handelingen van een verzoeker zoals het indienen van een klacht op een oprechte wijze in behandeling genomen worden..

Dit klachtonderdeel ziet op de volgende zinsnede uit de beslissing op het klaagschrift:

"Alhoewel klager niet direct aangeeft wat hij met zijn klaagschrift beoogt, is ambtshalve aangenomen dat klager met zijn klaagschrift tot doel heeft dat zijn grieven erkend worden."

Dit citaat moet worden gezien in relatie tot het eerdere standpunt van het ministerie dat de klacht voor het ministerie duidelijk was.

Het is een open deur dat een verzoeker met zijn klacht tot doel heeft dat zijn grieven worden erkend. Er zal immers geen klacht worden ingediend met het doel dat deze ongegrond wordt verklaard. En indien het niet duidelijk was, dan had het op de weg van het ministerie gelegen om dit, gedurende de klachtbehandeling duidelijk te krijgen.

Door verzoeker te zeggen dat er geen vragen over de klacht waren, terwijl later in de beslissing op de klacht wordt overwogen dat verzoeker niet aangeeft wat hij met zijn klacht beoogt, heeft het ministerie onjuiste informatie verstrekt, op grond waarvan verzoeker heeft afgezien van het recht te worden gehoord. Dit is in strijd met het fair play beginsel. Zoals uit deze casus blijkt moet voorzichtig worden omgegaan met mededelingen in de trant van: We hebben geen vragen. Bovendien moet een klacht met een open vizier in behandeling genomen worden en voor zover twijfel rijst over de intenties van de indiener moet op een coöperatieve wijze de inhoud en aard van de klacht verkend worden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Ten aanzien van de klacht dat de termijn van één week om te reageren op de hoorverslagen te kort was.

Ook bij dit klachtonderdeel is getoetst aan het beginsel van fair play.

Aan de ene kant mag van de gemachtigde van verzoeker als professioneel rechtsdeelnemer worden verwacht dat, indien een termijn te kort is, om een uitstel wordt verzocht bij het bestuursorgaan.

Aan de ander kant is de termijn van één week voor het geven van een reactie kort. Bovendien wist het Ministerie van Defensie dat verzoeker op de verslagen wilde reageren en het had dus op de weg van het ministerie gelegen om na te gaan waarom verzoeker na één week nog geen reactie had gegeven. Daarnaast staat in de e-mail geen dwingende termijn genoemd. Zo staat bijvoorbeeld niet vermeld dat reacties na de genoemde week niet meer zullen worden verwerkt in de klachtafhandeling. Het is op zich een goed streven om klachten zo snel mogelijk af te handelen maar dat mag nooit ten koste gaan van bijvoorbeeld het recht op wederhoor. Het geven van een reactietermijn van één week is zodoende te kort en in strijd met het vereiste van hoor en wederhoor.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Ten aanzien van de klacht over het intern communiceren over het vermeende slechte functioneren van verzoeker zonder dat verzoeker daar zelf van op de hoogte was.

Het vereiste van professionaliteit houdt in dat ambtenaren met een bijzondere training of opleiding jegens burgers overeenkomstig de standaarden van hun beroepsgroep handelen. Dat betekent dat bij de uitwisseling van informatie over het functioneren van een medewerker die van betekenis kan zijn voor de rechtspositie van betrokkene deze alleen voldoende gecontroleerde en gefundeerde feiten mag bevatten.

Vast staat dat een adjudant, zijnde loopbaanbegeleider, onjuiste, niet gecontroleerde en ongefundeerde informatie over verzoeker intern heeft verspreid. Het intern verspreiden van niet gecontroleerde en ongefundeerde informatie – insinuaties - is in strijd met wat van een integere overheid mag worden verwacht. Het Ministerie van Defensie moet alert zijn dat dergelijke integriteitschendingen in de organisatie vroegtijdig onderkend worden en dat passende maatregelen worden genomen. De Nationale ombudsman stelt met grote bezorgdheid vast dat deze integriteitschending niet door het Ministerie van Defensie in de eigen klachtbehandeling is onderkend. Het ministerie volstaat met de constatering dat er zorgvuldig moet worden omgegaan met het doorsturen van e-mails. Dat is op zich wel juist, maar het ministerie miskent dat insinuaties in het geheel niet thuishoren in een e-mail noch in enig andere vorm van communicatie. Van een loopbaanbegeleider wordt verwacht dat hij geen ongecontroleerde en ongefundeerde informatie over medewerkers verspreidt. Dat is in strijd met het vereiste van professionaliteit. De klacht is zodoende gegrond.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman wijst daarnaast nog op het volgende. Vast staat ook dat verzoeker goed functioneert. Ten tijde van het besluit tot de overplaatsing van verzoeker naar Doorn zijn er onjuistheden over zijn functioneren gaan circuleren. De Nationale ombudsman heeft, in tegenstelling tot het Ministerie van Defensie in de interne klachtbehandeling, twijfels of de onjuistheden inderdaad geen rol hebben gespeeld bij de functietoewijzing. Het enkele feit dat twee betrokken adjudanten, waarover nota bene is geklaagd, dit verklaren is voor de Nationale ombudsman onvoldoende. Verzoekers voorkeur ging immers uit naar plaatsing in Rotterdam, terwijl in de omstreden e-mail wordt gesteld dat verzoeker niet de juiste competenties heeft voor Rotterdam. Daarnaast heeft het ministerie geen onderzoek ingesteld naar de bron van de onjuistheden binnen het lijnmanagement. Hierin heeft de Nationale ombudsman aanleiding gezien tot het geven van een aanbeveling.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Defensie uit Den Haag, is gegrond voor wat betreft de klacht dat het ministerie aangegeven zou hebben dat de klacht voor hem duidelijk was, wegens schending van het vereiste van fair play.

De klacht dat de termijn van één week om te reageren op de hoorverslagen te kort was, is gegrond wegens strijd met het vereiste van fair play.

De klacht over het intern communiceren over het vermeende slechte functioneren van verzoeker, is gegrond wegens schending van het vereiste van professionaliteit.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de minister van Defensie aan om een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de bron binnen het lijnmanagement van de onjuiste informatie over het functioneren van verzoeker en naar de feitelijke gang van zaken bij de functietoewijzing van de functie in Doorn en zo nodig tot herstel te komen. Verder verzoekt de Nationale ombudsman de minister te waarborgen dat deze verzoeker op geen enkele wijze schade of nadeel ondervindt in zijn loopbaan vanwege het feit dat hij deze kwestie met een klacht aan de orde heeft gesteld.

Slotbeschouwing

De Nationale ombudsman signaleert in deze zaak dat wat deze verzoeker is overkomen, gewoonweg niet kan en dat er signalen zijn die wijzen op een ongezonde bedrijfscultuur bij het ministerie van Defensie. Zonder dat verzoeker daarmee ooit is geconfronteerd wordt door een loopbaanbegeleider die een belangrijke rol voor diens rechtspositie vervult per e-mail ongefundeerde kritiek op verzoekers functioneren geuit tegenover een andere loopbaanbegeleider teneinde te voorkomen dat hij op de door hem gewenste plaats wordt gestationeerd. In een professionele organisatie mag dit niet voorkomen en zeker niet geduld worden. Mocht het dan toch voorkomen, dan dient een klacht daarover goed te worden onderzocht en dienen er consequenties aan dat niet integere handelen te worden verbonden. In de interne klachtbehandeling bij het ministerie van Defensie wordt echter volledig voorbijgegaan aan het integriteitsgebrek dat zich in de klacht van verzoeker zo duidelijk manifesteerde. Het interne klachtonderzoek door het Ministerie van Defensie in deze zaak en de uitkomsten daarvan lijken eerder te wijzen op het 'de hand boven het hoofd houden' van een loopbaanbegeleider die niet integer handelt. In plaats van te concluderen dat dergelijk gedrag niet kan en verder te onderzoeken hoe deze onwaarheden in de wereld zijn gekomen, is de uitkomst van het interne onderzoek dat voortaan voorzichtiger moet worden omgegaan met het doorsturen van mailtjes. Zonder dat kennelijk het besef leeft dat ook van belang kan zijn om te toetsen of dat mailtje al dan niet onjuiste informatie bevat en welke invloed dat heeft op de besluitvorming. De vraag die daarom rijst is of het Ministerie wel steeds scherp op het netvlies heeft hoe gebrek aan integriteit onderkend kan worden en op welke wijze van klachtprocedures geleerd kan worden.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 24 maart 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Defensie uit Den Haag.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Defensie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

De reactie van Defensie gaf aanleiding het verslag (op een enkel punt) te wijzigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Klacht met bijlagen van 22 maart 2011;

Reactie op de klacht met bijlagen door de minister van Defensie van 1 juli 2011;

Brief van verzoeker van 16 augustus 2011;

E-mail van de minister van Defensie van 21 september 2011.

Achtergrond

Artikel 9:11. Awb luidt:

"1. Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of - indien afdeling 9.1.3 van toepassing is - binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.

2. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.

3. Verder uitstel is mogelijk voor zover de klager daarmee schriftelijk instemt."