

Rapport

Rapport naar aanleiding van een klacht over de minister van Defensie.

Datum: 21 november 2013

Rapportnummer: 2013/175

Feiten

Verzoekster was werkzaam bij de Koninklijke Marine. Gedurende een langere periode heerste er volgens haar een onprettige en belastende sfeer op de werkvloer, waarover zij op 12 augustus 2009 een e-mail stuurde aan het hoofd van de Sectie Bedrijfsvoering. In die mail schreef zij dat er binnen het team veel weerstand bestond tegen het regiohoofd. Het regiohoofd zou ondanks gesprekken en overleggen zijn eigen koers blijven varen en opereren als een olifant in een porseleinkast, aldus verzoekster.

Op 3 september 2009 werd verzoekster ontboden bij de Directeur Bedrijfsmaatschappelijk Werk, Kolonel X. Het gesprek richtte zich op onbetamelijk gedrag van verzoekster, respectievelijk overtreding van de krijgstucht, respectievelijk insubordinerend gedrag van verzoekster. Verzoeksters mail van 12 augustus 2009 kwam hierbij aan de orde. Ook heeft X tijdens dat gesprek aangegeven dat hij verzoeksters gedrag tijdens het afscheid van de Coördinator Bureau Maatschappelijk Werk ongepast vond. Tijdens dat afscheid heeft de Coördinator Bureau Maatschappelijk Werk op enig moment zijn hand op verzoeksters hand gelegd en heeft hij haar een knuffel gegeven, omdat verzoekster het – naar eigen zeggen – emotioneel zwaar had. Daarnaast had X nog een aantal punten van kritiek op verzoeksters gedrag. Zo zou verzoekster onder meer het verbod om wierook op haar kamer te branden, hebben genegeerd en besluiten ter discussie hebben gesteld.

Na dit gesprek is verzoekster met verlof gegaan. Daaropvolgend is zij vanaf 6 oktober 2009 door de arts vrij van dienst verklaard vanwege haar psychische gesteldheid.

Bij brief van 15 december 2009 aan de afdeling P&O deed X verslag van het gesprek dat hij op 3 september 2009 met verzoekster had gevoerd.

X sloot de brief af met het verzoek om zijn brief als ambtsbericht aan te merken.

Medio januari 2010 probeerde de behandelend arts tot mediation te komen tussen verzoekster, het regiohoofd en X, maar dit mislukte omdat het regiohoofd niet akkoord ging met verzoeksters voorwaarde dat zij haar raadsman mee wilde nemen.

Bij brief van 4 mei 2010 liet het hoofd personeelsmanagement, de heer Y, verzoekster weten dat de brief van X als ambtsbericht werd aangemerkt, dat gegevens bevat ten aanzien van gedragingen van verzoekster die bij een te nemen beslissing op rechtspositioneel gebied in beschouwing kunnen worden genomen. De geformuleerde kwalificaties "onkrijgstuchtelijk c.q. krijgstuchtondermijnd" waren uit de brief geschrapt, omdat deze kwalificaties onvoldoende toevoegden aan de onderhavige gedragingen, aldus het hoofd personeelsmanagement.

Verzoekster maakte bezwaar tegen het besluit om de brief van X als ambtsbericht aan te merken. Vervolgens liet Y, hoofd Personeelsmanagement, haar bij brief van 28 september

2010 weten dat na heroverweging was besloten om de brief van X niet als ambtsbericht aan te merken. De brief werd uit verzoeksters personeelsdossier verwijderd.

Bij brief van 13 oktober 2010 deelde het Hoofd Sectie A Juridische Dienstverlening, de heer Z, verzoekster mee dat haar bezwaar niet-ontvankelijk was omdat zij geen belang meer had bij het bezwaar (aan haar bezwaar was immers tegemoet gekomen).

Hoewel verzoekster tevreden was met de intrekking van het opgelegde ambtsbericht, was zij niet tevreden met de wijze waarop zaken waren gelopen en de wijze waarop met haar belangen was omgegaan. Bij brief van 5 april 2011 diende zij een klacht in bij Defensie over de gedragingen van X, Y en Z. Verzoekster was van mening dat er sprake is geweest van intimiderend gedrag.

Op 23 januari 2012 bracht de klachtencommissie advies uit. Kolonel L. nam het advies van de klachtencommissie over en verklaarde de klacht op 10 april 2012 ongegrond. Verzoekster was het met zijn beslissing niet eens en wendde zich tot de Nationale ombudsman.

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat:

- de beslissing van het ministerie van Defensie van 10 april 2012 op haar klacht van 5 april 2011 onbevoegd is genomen;
- de klachtencommissie onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de gedragingen van beklaagden niet als niet-behoorlijk zijn aan te merken.

Advies klachtencommissie

In het advies van de klachtencommissie van 23 januari 2012 staat onder meer het volgende vermeld:

Samenvattend heeft de klachtencommissie gesteld dat verzoekster van mening is dat er sprake is geweest van intimiderend gedrag van X, Y en Z. Dat gedrag kan volgens verzoekster als pesten worden aangemerkt en had mogelijk tot doel haar werkprestaties aan te tasten, en had in ieder geval een intimiderende en onaangename werkomgeving voor haar tot gevolg. Wanneer dit niet het doel van dat gedrag was geweest, dan was die intimiderende of onaangename werkomgeving het gevolg van het gedrag van X, Y en Z.

Ten aanzien van de klacht tegen X (directeur Bedrijfsmaatschappelijk Werk), die zich intimiderend zou hebben opgesteld met als doel het aantasten van de werkprestaties en/of het creëren van een intimiderende of onaangename werkomgeving oordeelde de klachtencommissie als volgt. Het was niet aannemelijk dat het gedrag van X tijdens het gesprek op 3 september 2009 intimiderend was of een onaangename werkomgeving tot gevolg had. In het bewuste gesprek had verzoekster zelf aangegeven dat ze onjuist gehandeld had, aldus de klachtencommissie.

Ten aanzien van de klacht dat X verzoeksters gedrag had gebruikt als basis voor beslissingen die werk en positie hebben geraakt, merkte de klachtencommissie op dat het aanspreken van personeel op hun gedrag tot de plicht van de leidinggevende behoort en dat daaraan mogelijk consequenties kunnen worden verbonden.

De klachtencommissie achtte de door X gebezigde bewoordingen minder gepast, maar oordeelde dat deze niet van dien aard waren dat hieruit kan worden geconcludeerd dat er sprake was van intimiderend gedrag van X. De klachtencommissie oordeelde dat dit onderdeel van de klacht ongegrond diende te worden verklaard.

Ten aanzien van de klacht tegen Y (hoofd Personeelsmanagement), die zich schuldig zou hebben gemaakt aan grove schending van regelgeving of beleidsregel door het niet verrichten van zorgvuldig onderzoek, het monddood maken van verzoekster en het onbevoegd nemen van een besluit, oordeelde de klachtencommissie allereerst dat niet was gebleken dat het onderzoek door Y in strijd is geweest met de van toepassing zijnde regelgeving en voorschriften. Het onderzoek naar het verzoek van X om diens brief van 15 december 2009 aan te merken als een ambtsbericht had ertoe geleid dat in de beslissing van 4 mei 2010 de kwalificatie krijgstuchtondermijnd en onkrijgstuchtelijk gedrag niet in het ambtsbericht was opgenomen. Naar aanleiding van verzoeksters bezwaar is opnieuw een onderzoek verricht en op grond daarvan is het besluit van 4 mei 2010 ingetrokken.

Met betrekking tot de klacht dat Y verzoekster monddood zou hebben gemaakt, was de klachtencommissie niets gebleken. Y had in zijn beslissing meegewogen dat de aantijgingen tegen verzoekster de situatie geweld aandeden en te zwaar waren aangezet, hetgeen geen recht deed aan het belang van verzoekster.

Ten aanzien van de klacht dat Y een onbevoegd besluit had genomen, was de klachtencommissie uit de overgelegde documenten gebleken dat Y als plaatsingsautoriteit bevoegd was om ambtsberichten te ondertekenen. De klachtencommissie oordeelde dat de klacht tegen Y ongegrond moest worden verklaard.

De klacht tegen Z, werkzaam bij het Dienstencentrum Juridische Dienstverlening, richt zich op grove schending van regelgeving of beleidsregel door het niet verrichten van zorgvuldig onderzoek, het monddood maken van verzoekster en het onbevoegd nemen van een besluit. Verzoekster heeft volgens de klachtencommissie niet aannemelijk kunnen maken

dat Z geen zorgvuldig onderzoek heeft verricht en het is de klachtencommissie ook niet gebleken dat Z zich hieraan schuldig heeft gemaakt.

Ten aanzien van het monddood maken van verzoekster is de klachtencommissie niets gebleken.

Ten aanzien van het onbevoegd nemen van een besluit merkte de klachtencommissie op dat Z formeel niet bevoegd was vanwege het ontbreken van een schriftelijk mandaat om niet-ontvankelijke beslissingen te tekenen, maar dat het tekenen van niet-ontvankelijke beslissingen gebruikelijk was op grond van praktische afspraken.

Voor zover de klacht is gericht tegen het door verzoekster ervaren intimiderend gevolg van het nemen van een onbevoegde beslissing is het verzoekster onvoldoende gelukt de klachtencommissie hiervan te overtuigen. De klachtencommissie acht dit onvoldoende om de conclusie te rechtvaardigen dat Z verzoekster hierbij heeft getracht te intimideren. De klachtencommissie is van mening dat de klacht tegen Z ongegrond moet worden verklaard.

De klachtencommissie oordeelde dat de klachten tegen X, Y en Z naar de maatstaf van de KOGVAM (Regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens van misstanden defensie) ongegrond moesten worden verklaard. Vervolgens heeft de klachtencommissie de gedragingen van X, Y en Z getoetst aan de behoorlijkeheids-vereisten, in dit geval aan het vereiste van correcte bejegening. Dat wil concreet zeggen dat bij het aanspreken op functioneren dit functioneren centraal dient te staan en niet de functionaris. Duidelijkheid en objectiverbaarheid van de gedragingen zijn daarbij van belang, aldus de klachtencommissie.

Met betrekking tot het gedrag van X oordeelde de klachtencommissie dat als leidinggevend geconfronteerd worden met mondelinge en schriftelijke uitlatingen van personen die onwenselijk zijn en hun weerslag kunnen hebben op de werkomgeving van deze personen, deze leidinggevend moeten ingrijpen. Dat is in dit geval geschied en gezien de feiten en verklaringen uit het onderzoek, kan niet worden geconcludeerd dat sprake is van niet-behoorlijke gedragingen.

Met betrekking tot Y is volgens de klachtencommissie niet komen vast te staan dat deze in de behandeling van het verzoek om een ambtsbericht uit te brengen aan verzoekster onbehoorlijk heeft behandeld. Niet verzoekster, maar haar functioneren heeft centraal gestaan. Niet kan worden geconcludeerd dat sprake is van niet-behoorlijke gedragingen.

De klachtencommissie oordeelde met betrekking tot Z dat niet is komen vast te staan dat Z verzoekster met betrekking tot de behandeling van haar bezwaarschrift niet correct heeft bejegend en onbehoorlijk heeft behandeld, zelfs als de vaststelling onbevoegd is geweest.

De klachtencommissie was van oordeel dat de gedragingen bij toetsing aan de behoorlijkeheidsvereisten niet als niet-behoorlijk zijn aan te merken.

Visie minister van Defensie

De minister van Defensie heeft laten weten dat zij verzoeksters klachten ongegrond acht.

Ten aanzien van de beslissing van 10 april 2012

De minister heeft aangegeven dat op klachten wordt beslist door het bevoegd gezag van de beklaagde. Dit is de commandant of het hoofd van een eenheid. In dit geval was de klacht gericht tegen de directeur van het Dienstencentrum Bedrijfsmaatschappelijk Werk en lag de beslissingsbevoegdheid bij de Commandant Defensie Personele Diensten (DPD). De beslissing op de klacht is genomen door Kolonel L, en hij heeft ondertekend als plaatsvervangend Commandant Divisie Personeel en Gezondheid (P&G).

Kolonel L. is echter commandant DPD, en tevens plaatsvervangend commandant P&G. Hoewel het gebruikte ondertekeningsblok niet juist was, was Kolonel L. wel bevoegd om de klacht af te doen. In zijn functie als Commandant DPD zou hij niet anders beslist hebben dan in zijn functie als plaatsvervangend Commandant P&G, aldus de minister.

Ten aanzien van de klachtencommissie

Verzoekster was beticht van krijgstuchtondermijnd en insubordinerend gedrag. De minister heeft laten weten dat de klachtencommissie X heeft gevraagd of hij het gedrag van verzoekster tuchtrechtelijk had getoetst, hetgeen niet het geval bleek te zijn. Hoewel een tot straffen bevoegde meerdere daartoe niet verplicht is, had het volgens de minister in de rede gelegen dat de gedragingen van verzoekster aan het tuchtrecht getoetst waren. Ten tijde van het behandelen van de klacht waren de wettelijke termijnen daarvoor echter reeds lang verstreken, aldus de minister.

De klachtencommissie heeft vastgesteld dat verzoekster zelf heeft aangegeven dat haar gedrag onjuist was en dat het aanspreken van personeel tot de plicht van leidinggevenden behoort. Daarmee heeft de commissie dus na onderzoek vastgesteld dat het aanspreken terecht was. De manier waarop dit gebeurd is, is door de commissie als minder gepast gekwalificeerd, aldus de minister.

De minister heeft voorts gesteld dat de klachtencommissie de gedraging heeft getoetst aan het vereiste van correcte bejegening. Die toets bracht de commissie tot het oordeel dat de uitlatingen van beklaagde deel uitmaakten van noodzakelijk geacht ingrijpen van beklaagde als leidinggevende en niet als onbehoorlijk waren te kwalificeren. De commissie heeft volgens de minister wel gemotiveerd waarom er geen sprake was van schending van het vereiste van correcte bejegening.

Visie verzoekster

Ten aanzien van de beslissing van 10 april 2012

Verzoekster heeft onder meer gesteld dat onbevoegd op haar klacht is beslist, nu erkend is dat de plaatsvervangend Commandant P&G niet bevoegd was. De minister heeft geen mandaatbesluit overgelegd, waaruit blijkt dat de plaatsvervangend Commandant P&G beslissingsbevoegdheid toekomt. Voor zover de minister stelt dat kolonel L als persoon bevoegd was, stelt verzoekster daar tegenover dat het voor haar onbegrijpelijk is dat een kolonel oordeelt over het gedrag van een kolonel.

Voorts heeft verzoekster gesteld dat artikel 10 van de KOGVAM-regeling bepaalt dat het bevoegd gezag van de beklaagde op de klacht beslist, tenzij de klacht zich richt tegen het bevoegd gezag. X (beklaagde) had het bevoegd gezag over verzoekster, en de bevelhebber had ingevolge artikel 10 van de regeling op de klacht moeten beslissen, aldus verzoekster.

Ten aanzien van de klachtencommissie

Verzoekster heeft onder meer laten weten van mening te zijn dat de minister de gedraging van X bagatelliseert.

Ten aanzien van de stelling van de minister dat X niet verplicht was verzoeksters gedragingen aan het tuchtrecht te toetsen, heeft verzoekster gesteld dat er wel een onderzoeksplicht bestaat op grond van het "Voorschrift toepassing militair straf- en tuchtrecht KL/KLU/KMAR".

In reactie op de stelling van de minister dat verzoekster zelf heeft aangegeven dat haar gedrag onjuist was, heeft verzoekster gesteld dat de minister er volledig aan voorbij gaat dat deze uitlating onder druk is gedaan. Verzoekster is van mening dat de wijze waarop zij door X is aangesproken, als laakbaar gekwalificeerd dient te worden.

Beoordeling

I Ten aanzien van de beslissing van 10 april 2012

1. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid zich onpartijdig opstelt en zonder vooroordelen handelt. De overheid dient bij de burger het vertrouwen te wekken dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt. In een hiërarchische organisatie als Defensie brengt het vereiste van onpartijdigheid mee dat de behandeling van een klacht over een leidinggevende behandeld wordt door een functionaris die hoger in rang is dan die leidinggevende.

2. Ingevolge de Regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens van misstanden defensie (KOGVAM) wordt een beslissing op een klacht genomen door het bevoegd gezag van de beklaagde, tenzij de klacht is gericht tegen het bevoegd gezag of tegen een hiërarchisch niveau hoger dan het bevoegd gezag. In dat geval wordt de beslissing genomen door de bevelhebber.

Verzoekster heeft geklaagd over X, Y en Z., welke klacht is afgedaan door Kolonel L. Enerzijds speelt in deze kwestie de vraag of X gelet op artikel 1 onder t van de KOGVAM kan worden aangemerkt als zijnde bevoegd gezag. Anderzijds kan de vraag gesteld worden of het op grond van de rang van X (Kolonel) niet zorgvuldiger was geweest om de klacht door de bevelhebber te laten behandelen. De Nationale ombudsman leidt uit de reactie van de minister van Defensie op de klacht af, dat DC BMW niet is op te vatten als een zelfstandig onderdeel als bedoeld in artikel 1 onder t van de KOGVAM (zie Achtergrond onder 1). En dat Kolonel X daarom niet is aan te merken als bevoegd gezag. De minister stelt zich op het standpunt dat Kolonel L, die op de klacht heeft beslist, daartoe bevoegd was omdat hij als Commandant DPD leidinggevende was van Kolonel X. Kolonel L was echter tevens plaatsvervangend Commandant P&G en heeft de beslissing op de klacht abusievelijk met vermelding van die functie, waarin hij geen leidinggevende van X was, ondertekend.

Wat hier ook van zij, de Nationale ombudsman is van oordeel dat het feit dat L dezelfde rang had als X, tot gevolg heeft gehad dat bij verzoekster onvoldoende vertrouwen is geschapen dat er sprake was van een onafhankelijke klachtbehandeling en dat daardoor de schijn van partijdigheid is gewekt.

Het vereiste van onpartijdigheid is in dit geval geschonden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

II Ten aanzien van het advies van de klachtencommissie

1. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Het motiveringsvereiste impliceert onder meer dat een bestuursorgaan zijn reactie op een klacht dient te onderbouwen met een feitelijk juiste motivering. Dit betekent ook dat een bestuursorgaan inzichtelijk moet maken hoe het argumenten die bij de besluitvorming een rol kunnen spelen, heeft gewogen.

2. De klachtencommissie is op alle klachten, betrekking hebbende op X, Y en Z, afzonderlijk ingegaan. Zij heeft deze klachten eerst getoetst aan de maatstaven van de KOGVAM en vervolgens nog aan de behoorlijkheidsvereisten zoals die door de Nationale ombudsman worden gehanteerd.

3. De Nationale ombudsman is na kennisneming van alle stukken, waaronder het gespreksverslag van 3 september 2009 en de verslagen van de hoorzittingen van de klachtencommissie, van oordeel dat de klachtencommissie de toetsing aan de KOGVAM afdoende heeft gemotiveerd.

Met de klachtencommissie is de Nationale ombudsman van oordeel dat niet aannemelijk is geworden dat er sprake is geweest van intimiderend gedrag van X of gedrag dat een onaangename werkomgeving tot gevolg had. En evenmin van grove schending van regelgeving of beleidsregels door Y of Z.

Gebleken is dat de motivering van het advies niet op alle punten even uitgebreid is en de klachtencommissie ten aanzien van een aantal punten heeft volstaan met de motivering dat niet is gebleken van de gedraging waarover is geklaagd. De Nationale ombudsman oordeelt echter dat de commissie met die meer summiere motivering kon volstaan, gelet op hetgeen verzoekster heeft aangedragen. Verzoekster heeft zelf een uitgebreide beschrijving gegeven van hetgeen zich in de loop der tijd feitelijk heeft voorgedaan, maar heeft niet voldoende concreet kunnen maken waarom de gedragingen van X, Y en Z als pesten en/of intimidatie en/of grove schending van regels moeten worden aangemerkt.

De Nationale ombudsman gaat voorts niet mee in verzoeksters stelling dat X verzoeksters gedragingen aan het tuchtrecht had moeten toetsen. Hoewel het om forse aantijgingen ging en voorstelbaar is dat verzoekster graag had gewild dat daarnaar een onderzoek werd ingesteld, was er van toepassing van het tuchtrecht (nog) geen sprake (zie Achtergrond, onder 2). Het ging immers om het opstellen van een ambtsbericht, hetgeen in een later stadium rechtspositionele consequenties kán hebben (zie Achtergrond, onder 3).

De Nationale ombudsman concludeert dat de klachtencommissie op dit punt het motiveringsvereiste niet heeft geschonden.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

4. Anders oordeelt de Nationale ombudsman echter waar het betreft de toetsing van gedragingen door de klachtencommissie aan de behoorlijkheidsvereisten.

5. De klachtencommissie voegt aan haar beoordeling dat de gedragingen van X niet als intimiderend kunnen worden aangemerkt, toe dat zij de door X gebezigde bewoordingen wel minder gepast acht. De Nationale ombudsman is dit met haar eens. X heeft in het gesprek met verzoekster op 3 september 2009 kwalificaties gebruikt als insubordinatie en ondermijning van de krijgstucht die disproportioneel zijn en om die reden ook later door Y uit het ambtsbericht zijn verwijderd. Y heeft hierover tegenover de klachtencommissie verklaard dat de aantijgingen tegen verzoekster geweld aan de situatie deden en dat de kwalificatie te zwaar was. De klachtencommissie heeft aan deze vaststelling echter niet de conclusie verbonden dat deze gedraging niet behoorlijk was (te weten in strijd met het

vereiste van correcte bejegening). Dit vindt de Nationale ombudsman onbegrijpelijk.

6. Evenmin kan de Nationale ombudsman begrijpen waarom de klachtencommissie tot het oordeel is gekomen dat de voorbereiding van het besluit van 4 mei 2010 door Y in overeenstemming zou zijn met de behoorlijkheidsvereisten. Het vereiste van goede voorbereiding houdt in dat de overheid alle informatie verzamelt die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen.

Uit het enkele feit dat nadien op grond van nader onderzoek (al dan niet naar aanleiding van het door verzoekster ingediende bezwaar) besloten is deze beslissing in te trekken, kan worden afgeleid dat de voorbereiding van dat besluit onvoldoende is geweest.

Y heeft hierover tegenover de klachtencommissie verklaard dat hij verder is gaan graven en heeft moeten constateren dat voorafgaand aan het ambtsbericht het functioneren van verzoekster nooit met haar is besproken en dat zij dus ook niet de kans heeft gehad zich te rehabiliteren. Op vragen van de commissie waarom hij niet eerst een onderzoek heeft gedaan voordat het ambtsbericht werd uitgestuurd en waarom de bal bij verzoekster werd gelegd, heeft hij geantwoord dat het achteraf gezien anders had gemoeten. Het zou volgens hem beter zijn geweest voorafgaand aan het uitreiken van een ambtsbericht een nader gesprek te voeren met verzoekster. Toetsing van deze gedraging aan het vereiste van goede voorbereiding had naar het oordeel van de Nationale ombudsman dan ook tot het oordeel niet-behoorlijk moeten leiden.

7. Ten aanzien van verzoeksters klacht over Z heeft de klachtencommissie vastgesteld dat Z formeel niet bevoegd was een beslissing te nemen tot niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaarschrift van verzoekster, omdat die bevoegdheid hem niet schriftelijk was gemandateerd. Gesteld werd dat deze ondertekening gebruikelijk was op grond van praktische afspraken. Z heeft tegenover de klachtencommissie verklaard dat hij zich kan voorstellen dat verzoekster het onbevoegd nemen van een besluit niet behoorlijk vindt. Het feit dat een ambtenaar van Defensie zonder daartoe gemandateerd te zijn een beslissing tot niet-ontvankelijkverklaring van een bezwaarschrift ondertekent, is naar het oordeel van de Nationale ombudsman in strijd met het vereiste van goede organisatie dat inhoudt dat de overheid zorgt dat haar organisatie en administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt, dat zij secuur werkt en slordigheden vermijdt.

De klachtencommissie had op grond van deze constatering tot het oordeel moeten komen dat deze gedraging niet behoorlijk was.

8. Ten slotte is de Nationale ombudsman van oordeel dat de klachtencommissie ten onrechte geen oordeel heeft gegeven over het feit dat een door verzoekster gewenste (door de bedrijfsarts voorgestelde) mediation geen doorgang heeft gevonden omdat de leidinggevende van verzoekster er bezwaar tegen had dat verzoeksters raadsman bij die mediation aanwezig zou zijn. Het vereiste van de-escalatie houdt in dat de overheid in haar

contacten met de burger (in dit geval een werknemer) probeert escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel. Hoewel een mediation alleen mogelijk is indien beide partijen op basis van vrijwilligheid daaraan willen meewerken, had in dit geval van Defensie een grotere inspanning verwacht mogen worden om de betrokken leidinggevenden te bewegen tot medewerking aan een mediation nu het argument om die medewerking te weigeren niet deugdelijk was.

9. Al met al komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat het advies van de klachtencommissie, voor zover deze tot het oordeel komt dat de gedragingen waarover geklaagd werd voldeden aan de behoorlijkheidsvereisten, in strijd is met het vereiste van goede motivering.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over het ministerie van Defensie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Defensie is:

gegrond ten aanzien van het onbevoegd nemen van een beslissing op de klacht, wegens schending van het vereiste van onpartijdigheid;

niet gegrond ten aanzien van het advies van de klachtencommissie, voor zover het de toetsing aan de maatstaven van de KOGVAM betreft;

gegrond ten aanzien van het advies van de klachtencommissie, voor zover het de toetsing aan de behoorlijkheidsvereisten betreft, wegens schending van het vereiste van goede motivering.

Instemming

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de mededeling van de minister van Defensie dat eind 2012 een projectteam is gestart met het ontwikkelen van mediationvaardigheden voor de Divisie Personeel en Organisatie Defensie i.o. met als doel het voorkomen dan wel de-escaleren van conflictueuze kwesties.

Slotbeschouwing

Verzoekster was in haar arbeidsrelatie met Defensie betrokken bij enkele meer of minder ernstige voorvallen, die aanvankelijk hebben geleid tot formele stappen in haar richting, maar uiteindelijk toch weer niet. Gedurende een langere periode heerste er volgens verzoekster een onprettige en belastende sfeer op de werkvloer, waarover zij een e-mail

stuurde aan het hoofd van de Sectie Bedrijfsvoering. Een paar weken later werd verzoekster ontboden bij de Directeur Maatschappelijk Werk. Het gesprek richtte zich op onbetamelijk gedrag, respectievelijk overtreding van de krijgstucht, respectievelijk insubordinerend gedrag van verzoekster. Naast de e-mail kwam nog een aantal andere punten van kritiek aan de orde, die betrekking hadden op verzoeksters gedrag.

Na een aantal maanden kreeg verzoekster het bericht dat het verslag dat van het gesprek was opgemaakt, als ambtsbericht was aangemerkt, hetgeen tot rechtspositionele consequenties kan leiden. Verzoekster tekende hiertegen bezwaar aan, en het besluit werd uiteindelijk hangende de bezwaarprocedure ingetrokken.

Een door de bedrijfsarts voorgestelde mediation ging niet door omdat enkele leidinggevendenden van de vrouw daaraan niet wilden meewerken.

Verzoekster voelt zich niet behoorlijk behandeld. Het oordeel van de Nationale ombudsman bevestigt haar gevoel.

Binnen de Defensie-organisatie zijn formele procedures in werking gesteld (het aanmerken van het verslag als ambtsbericht met daarin zeer forse aantijgingen richting verzoekster, de formele klachtprocedure en behandeling van de klacht door de klachtencommissie), terwijl de Nationale ombudsman zich had kunnen voorstellen dat een goede communicatie de op dat moment niet optimale arbeidsverhouding had kunnen verbeteren en dat Defensie daar zelf ook lering uit had kunnen trekken. Het ligt dan ook op de weg van Defensie om goed met werknemers te communiceren in plaats van onnodig te juridiseren. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de mededeling van de minister van Defensie dat eind 2012 een projectteam is gestart met het ontwikkelen van mediationvaardigheden, met als doel het voorkomen dan wel de-escaleren van conflictueuze kwesties.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is het volstrekt ongewenst dat in arbeidsverhoudingen zo traag en juridiserend wordt opgetreden, waarmee kostbare tijd en energie gemoeid gaat. Juist in arbeidsverhoudingen is het beter die tijd en energie te steken in goede communicatie gericht op het scheppen van een goede en productieve werksfeer.

Achtergrond

1. Regeling klachtenprocedure ongewenst gedrag en melding vermoedens van misstanden defensie (KOGVAM)

"Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

(....)

r. *bevelhebber(s)*:

(...)

4e. de commandant Commando DienstenCentra, voor zover het betreft het Commando DienstenCentra.

t. *bevoegd gezag*:

de commandant c.q. het hoofd van een schip, een groep van vliegtuigen, een inrichting der zeemacht, een bataljon of eenheid van overeenkomstig niveau, een eenheid of groep eenheden bij het korps mariniers ter grootte van een bataljon of van een overeenkomstig niveau, een vliegbasis of een overeenkomstig onderdeel, een district of een eenheid van een overeenkomstig niveau dan wel een met een eigen taak bedeed administratief of organisatorisch zelfstandig onderdeel van het Ministerie van Defensie;

(...)

Artikel 10 Beslissing

1. Op klachten of meldingen wordt beslist door het bevoegd gezag van beklaagde, tenzij de klacht of melding is gericht tegen het bevoegde gezag of tegen een hiërarchisch niveau hoger dan het bevoegd gezag, in welk geval op de klacht of melding wordt beslist door de bevelhebber."

2. Voorschrift toepassing militair straf- en tuchtrecht KL/KLU/KMAR

"2. Begripsbepalingen

In dit voorschrift wordt verstaan onder:

(...)

f. "*onderzoek*" Dat deel van het tuchtproces in eerste aanleg dat aanvangt met het horen van de beschuldigde naar aanleiding van een uitgereikte beschuldiging en dat eindigt met de sluiting van het onderzoek door de commandant, alsmede dat deel van de beklagprocedure dat aanvangt met het horen van de gestrafte naar aanleiding van het beklagschrift en dat eindigt met de sluiting van het onderzoek door de beklagmeerdere;"

3. Voorschrift Koninklijke Marine, 006, regeling ambtsberichten (VKM 006)

"3000 Ambtsbericht

3100 Definitie

3111 in het kader van het personeelsbeleid wordt in algemene zin onder ambtsbericht verstaan: ieder schriftelijk bericht, afkomstig van een ambtelijk orgaan, met inbegrip van een bondgenootschappelijke functionaris, ter kennis gebracht van en vastgesteld door een tot het nemen van rechtspositionele beslissingen bevoegde autoriteit, dat gegevens bevat betreffende persoonlijke gedragingen of omstandigheden van een medewerker, en dat bij een door vorenbedoelde autoriteit te nemen beslissing op rechtspositioneel gebied in beschouwing kan worden genomen."