



Rapport

Rapport naar aanleiding van een klacht over de minister van Defensie

Datum: 25 november 2013

Rapportnummer: 2013/177

Bevindingen Feiten

Huishoudelijk onderzoek

Verzoekster is werkzaam als beroepsofficier bij de Koninklijke Landmacht. Zij is gevraagd om per 4 juli 2011 een collega tijdelijk te vervangen bij een andere eenheid in een leidinggevende functie. Deze collega zit ziek thuis.

Twee maanden later start haar direct leidinggevende, de bataljonscommandant, een huishoudelijk onderzoek (een organisatie onderzoek) naar verzoeksters eenheid. Op het moment van de start van dit onderzoek bestond er bij het ministerie van Defensie geen protocol hoe zo'n onderzoek moet worden ingericht.

De bataljonscommandant benoemt een commissie voor dit huishoudelijk onderzoek, waarvan hij zelf de voorzitter wordt. Twee directe collega's van verzoekster worden tot lid van de commissie benoemd. Blijkens het instellingsbesluit heeft de commissie de opdracht om in dit onderzoek alle factoren, die op een of andere manier een rol spelen bij het aanwezig zijn van een verstoord werkklimaat in de betrokken eenheid, in kaart te brengen en daarover advies uit te brengen. Daarbij is ook de opdracht te onderzoeken of er schendingen van integriteit hebben plaatsgevonden.

Eerder dat jaar had de Inspecteur Generaal van de Krijgsmacht (IGK) een bezoek gebracht aan deze eenheid en een negatief rapport uitgebracht over de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Een deel van het personeel van de afdeling was uitgezonden geweest naar Afghanistan. Na terugkeer was er sprake van een hoog ziekteverzuim. Voor dit verzuim was weinig aandacht. Ook had er tijdens de afwezigheid van personeel een verschuiving plaatsgevonden van taken en verantwoordelijkheden. Hierdoor was er onduidelijkheid ontstaan over werkverdeling. Er heerste hierdoor veel onvrede onder het personeel van deze eenheid. Vanuit de leiding werd er naar gestreefd om taken en verantwoordelijkheden weer terug te leggen waar deze door de organisatie waren belegd.

Verzoekster wordt op 14 september 2011 door de commissie in de gelegenheid gesteld mondeling haar visie te geven over de situatie van de eenheid. Ook een aantal ondergeschikten van haar wordt gehoord. Van het verhoor is een verslag gemaakt.

Haar bataljonscommandant deelt haar op 21 september 2011 in het bijzijn van de andere leden van de commissie mee dat zij op basis van de resultaten van het onderzoek tot nu toe niet meer welkom is op de eenheid. Hij gaat haar formeel leidinggevende vragen haar tijdelijke te werkstelling in te trekken. Tevens geeft hij aan dat los van de nog te nemen beslissing naar aanleiding van het onderzoek, zij haar spullen kan pakken en direct kan vertrekken. De toegang tot de gebouwen van de eenheid wordt haar per direct ontzegd.

Diezelfde dag verzoekt haar bataljonscommandant in een brief aan haar formeel leidinggevende om haar tijdelijke tewerkstelling te beëindigen en geeft hij aan welke maatregelen hij wenselijk acht naar aanleiding van het huishoudelijke onderzoek. Op 30 september 2011 volgt het totaal verslag van het onderzoek van de bataljonscommandant aan de formeel leidinggevende.

Verzoekster maakt aanvankelijk bezwaar tegen het besluit om haar tijdelijke tewerkstelling te beëindigen. Omdat er na de start van het huishoudelijke onderzoek sprake is van een verstoorde arbeidsrelatie, zonder dat duidelijk is aan wie deze te wijten is, besluit ze haar bezwaarschrift in te trekken. Zij wordt in een andere afdeling geplaatst waar zij haar leidinggevende functie verder kan ontwikkelen. Dit laatste wordt pas in november 2012 gerealiseerd. Verzoekster heeft van september 2011 tot februari 2012 ziek thuis gezeten. In november 2012 kwam er pas een passende functie vrij.

Klachten verzoekster over het huishoudelijke onderzoek

Verzoekster klaagt in de eerste plaats over het ontbreken van beleid ten aanzien van het instellen van een huishoudelijk onderzoek, waardoor de zorgvuldigheid en objectiviteit niet gewaarborgd is. Met name twijfelt verzoekster aan de objectiviteit van de aanpak van

bataljonscommandant nu hij zichzelf de rol van voorzitter heeft toebedeeld en zelfstandig twee leden benoemd voor de onderzoekscommissie, die al op de hoogte zijn van de situatie op de afdeling. Vervolgens formuleert hij zelf in het instellingenbesluit de onderzoeksopdracht en bepaalt hij dat de commissie zo spoedig mogelijk haar bevindingen in de vorm van schriftelijke adviezen uitbrengt ten behoeve van zichzelf.

Verzoekster voelt zich door deze gang van zaken beschadigd. Hoewel het onderzoek formeel gezien er op gericht was om het functioneren van de hele afdeling te onderzoeken, kreeg zij de indruk dat het vooral gericht was op haar functioneren als leidinggevende. Immers nog voordat er een eindverslag ligt van de commissie wordt zij door haar bataljonscommandant tussentijds al uit haar tijdelijke functie ontheven en wordt haar per direct de toegang tot de gebouwen ontzegd.

Daarbij voelt zij zich tijdens het onderzoek steeds onheus bejegend en achtergesteld wat betreft de informatievoorziening. Zo krijgt ze van tevoren geen inzage in het instellingenbesluit voor het onderzoek. Zij ontvangt niet tijdig de verslagen van de gehoren van de anderen. Het verslag van haar eigen hoorzitting bevat geen goede weergave van hetgeen zij had gezegd. Hierdoor moet zij de commissie tot driemaal toe vragen het verslag op een aantal belangrijke punten aan te passen. Op 11 oktober 2011 tekent ze uiteindelijk de door haar goedgekeurde versie.

Verzoekster is van mening dat voor haar komst er al problemen waren met het personeel. Als interimmanager is zij met goede bedoelingen aan de slag gegaan. Zij had de opdracht

veranderingen door te voeren. Ze voelde zich bij het uitvoeren van deze opdracht onvoldoende gesteund door de leiding. In het onderzoek is daar geen aandacht aan besteed. Het onderzoek heeft ook niet geleid tot een antwoord op de geformuleerde onderzoeksvraag. Niet alle relevante gegevens zijn in het onderzoek meegenomen.

Ook meent zij dat een huishoudelijk onderzoek een te zwaar middel was voor het doel waar het toe dient, namelijk boven tafel krijgen of er maatregelen nodig zijn om het verstoorde werkklimaat te verbeteren. Feitelijk had ze pas vijftien dagen van de twee maanden dat ze was aangesteld leiding gegeven aan haar afdeling. In de periode ervoor was het personeel afwezig geweest wegens ziekte, vakantie of de vierdaagse. Indien er onvrede was over haar functioneren als leidinggevende had dit rechtstreeks met haar besproken kunnen worden. Een huishoudelijk onderzoek heeft een veel grotere impact omdat daar veel meer medewerkers van de afdeling bij betrokken zijn.

Omdat verzoekster van mening is dat zowel de voorbereiding, de instelling, de samenstelling, de onderzoeksmethodiek als de afhandeling van het resultaat van het onderzoek niet op objectieve wijze is gebeurd dient zij op 2 november 2011 via haar gemachtigde een klacht in bij de Commandant Operationeel Ondersteuningscommando Landmacht. De klacht is door haar gemachtigde zeer uitvoerig en gedetailleerd geformuleerd. Alle aspecten die hier onder "de visie" van verzoekster zijn besproken, komen daar in terug. De bataljonscommandant is degene waarover wordt geklaagd. Samengevat komt het er op neer dat verzoekster klaagt over:

- a. de voorbereiding, de instelling en de samenstelling van de huishoudelijke commissie;
- b. de onderzoeksmethodiek;
- c. de afhandeling van het onderzoek.

Advies klachtencommissie

Naar aanleiding van de klacht van verzoekster wordt er een ad hoc klachtencommissie ingesteld conform de klachtenregeling Defensie. Verzoekster en de bataljonscommandant (als beklagde) worden buiten elkaars aanwezigheid gehoord. De Brigade-generaal doet op 11 april 2012 de klacht af. Kort samengevat oordeelt hij als volgt:

Ten aanzien van de voorbereiding, de instelling en de samenstelling van de huishoudelijke commissie

Deze klachten worden ongegrond verklaard. Van het ontbreken van objectiviteit is niet gebleken. De bataljonscommandant en de andere leden van de commissie waren tevoren enigszins op de hoogte van de situatie binnen de eenheid. Dit wil niet zeggen dat zij alles in detail al wisten. Zij waren in staat objectief onderzoek te doen en onpartijdig een oordeel te geven.

Ook de klacht dat niet de hele context en voorgeschiedenis zijn meegenomen in het onderzoek wordt ongegrond verklaard. De bataljonscommandant heeft tijdens de hoorzitting wel aangegeven dat in het "Totaal Verslag" van het onderzoek hieraan te weinig aandacht is geschonken, maar ook gaf hij aan dat dit wel is meegewogen in de bevindingen van het onderzoek.

Onderzoeksmethodiek

De klacht dat verzoekster niet tevoren, maar pas na afronding inzage heeft gekregen in de instellingsbeschikking van het onderzoek wordt gegrond geacht. In de uitnodiging voor het gehoor werd uitleg over het onderzoek gegeven, maar daarin stond niet vermeld dat ook integriteitsschendingen werden onderzocht. Dit was onzorgvuldig.

De klacht van verzoekster dat zij niet tijdig inzage heeft gekregen in de hoorverslagen van de andere betrokkenen bij het onderzoek wordt niet gegrond geacht. Verzoekster had geen recht op inzage. Het onderzoek was niet op haar gericht. Op het moment dat er op basis van het onderzoek rechtspositionele maatregelen werden genomen ten aanzien van verzoekster door haar formeel leidinggevende, had zij hem om inzage kunnen vragen.

De klacht dat het onderzoek geen antwoord heeft gegeven op de in de instellingsbeschikking gestelde onderzoeksvragen wordt niet gegrond geacht. Met name de vraag of er sprake was van integriteitsschendingen is wel beantwoord. Hiervan werd geconcludeerd dat daar geen sprake van was. Wel wordt toegegeven dat dit in het "Totaal Verslag" niet duidelijk is verwoord en dat het verslag "mager" was.

Afhandeling huishoudelijk onderzoek

De klacht van verzoekster dat zij ook na afloop van het huishoudelijke onderzoek niet het advies en de hoorverslagen heeft ontvangen wordt ongegrond geacht omdat daar geen verplichting toe bestaat omdat het interne stukken betreffen.

De klacht van verzoekster dat de bataljonscommandant onbevoegd mondeling het besluit heeft genomen de tijdelijke tewerkstelling per direct te beëindigen en verzoekster de toegang tot het gebouw te ontzeggen is gegrond. Beklaagde had eerst het bevoegde gezag moeten verzoeken de tijdelijke tewerkstelling te beëindigen. De wijze waarop en de omstandigheden waaronder de mededeling tot stand is gekomen wordt onbehoorlijk geacht.

De klacht dat het "Totaal Verslag" van het huishoudelijk onderzoek al gereed was voordat verzoekster het verslag van de hoorzitting had getekend wordt gegrond geacht. Dit was niet zorgvuldig. Wel wordt hierover opgemerkt dat beklagde heeft laten weten dat de aangebrachte wijzigingen inhoudelijk niet van invloed waren op de bevindingen.

De klacht over de onjuistheid en onvolledigheid van het "Totaal Verslag" wordt eveneens gegrond geacht. Het "Totaal Verslag" is niet volledig omdat niet wordt ingegaan op de aanloop van de problemen en er geen duidelijke uitspraak wordt gedaan of er nu wel of geen sprake is van integriteitsschending. Ook de bevindingen met betrekking tot de persoon van verzoekster zijn weinig onderbouwd.

De Brigade-generaal sommeert de bataljonscommandant het "Totaal Verslag" van het huishoudelijk onderzoek in te trekken, dit ook te verwijderen uit het personeelsdossier van verzoekster en ook de afschriften te vernietigen.

Uit het onderzoek door de ad hoc klachtencommissie is duidelijk gebleken dat er van integriteitsschending geen sprake is geweest, niet door verzoekster noch door een van de andere medewerkers van de eenheid.

Besloten wordt ook dat inzage wordt verleend in de hoorverslagen.

Ten slotte wordt aangegeven dat de bataljonscommandant zal worden aangesproken op zijn handelen jegens verzoekster. Tevens wordt verzoekster aangeboden mondeling nog een toelichting te geven op deze klachtafhandelingsbrief. Van deze gelegenheid heeft verzoekster geen gebruik gemaakt.

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman

Hoewel verzoeksters klachten gedeeltelijk gegrond zijn verklaard blijft zij zitten met het gevoel onvoldoende gehoord te zijn. De impact die de plotselinge beëindiging van haar tijdelijke tewerkstelling op haar heeft gehad is groot geweest. Ook de wijze waarop het huishoudelijke onderzoek is verricht is haar niet in de koude kleren gaan zitten.

In de klachtbehandeling heeft zij op belangrijke punten gelijk gekregen, maar haar zijn geen excuses aangeboden en evenmin is er begrip getoond dat zij onheus is behandeld.

Haar toenmalige leidinggevende zou worden aangesproken op zijn optreden, maar verzoekster heeft daar verder niets meer van vernomen.

Formeel gezien is het juist dat verzoekster geen bezwaar heeft gemaakt tegen de beëindiging van haar tijdelijke tewerkstelling, althans dat zij die procedure uiteindelijk niet heeft doorgezet. Het steekt haar dat door Defensie hierover steeds wordt gezegd dat hiermee de beëindiging van haar tewerkstelling een feit was. Het gaat haar in de klachtprocedure om de wijze waarop dit besluit tot stand is gekomen. Aan de manier waarop zij bejegend is wordt geen aandacht besteed. Haar imago binnen Defensie is hierdoor geschaad.

Zij heeft dit alles besproken met haar gemachtigde en deze heeft een verzoekschrift ingediend bij de Nationale ombudsman, waarin hij in detail op vele aspecten aangeeft wat

er ook in de klachtbehandeling over het huishoudelijke onderzoek niet goed is verlopen.

Klacht

1. Het onderzoek naar haar klacht tekortkomingen vertoont;
2. Onvoldoende is gemotiveerd waarom een aantal klachtonderdelen ongegrond is verklaard.

De Nationale ombudsman heeft na een gesprek met verzoekster en haar gemachtigde de minister gevraagd te reageren op deze klachten en daarbij in te gaan op nader door hem nader gestelde vragen. Ook zijn alle relevante stukken (zoals de getekende hoorverslagen, het "Totaal Verslag" van het huishoudelijk onderzoek e.d.) opgevraagd en verkregen.

Reactie van de minister van Defensie op het onderzoek van de Nationale ombudsman

De secretaris-generaal laat namens de minister van Defensie in zijn reactie van 19 april 2013 weten dat hem niet is gebleken dat het onderzoek naar de klachten tekortkomingen vertoont. Alle klachtonderdelen zijn behandeld. Een aantal onderdelen van de klacht is gegrond verklaard en een aantal onderdelen is ongegrond verklaard. Uit het rapport blijkt dat ook de onderdelen die ongegrond zijn verklaard goed gemotiveerd zijn, aldus de minister.

In de brief wordt duidelijk afstand genomen van de bewering van verzoekster dat de bataljonscommandant bij de behandeling van de klacht zou zijn afgeschermd. Uit de conclusie en bevindingen blijkt immers dat de klachten over hem gedeeltelijk gegrond zijn verklaard. Hij is aangesproken op zijn handelen jegens verzoekster.

Verzoekster heeft geen gebruik gemaakt van het aanbod de conclusie van de commissie te bespreken. Omdat gebleken is dat de stukken nog niet zijn ingezien door verzoekster wordt aangeboden deze toe te sturen aan de Nationale ombudsman, zodat de Nationale ombudsman deze met toestemming ook aan verzoekster kan verstrekken.

In reactie op de gestelde vragen liet de minister kort samengevat en voor zover hier relevant het volgende weten.

Ten aanzien van het huishoudelijk onderzoek

De minister liet weten dat er geen regeling bestaat voor huishoudelijk onderzoek. De doelstelling van een huishoudelijk onderzoek is om inzicht te krijgen in feiten en omstandigheden en na te gaan of deze nopen tot het nemen van rechtspositionele maatregelen. Het is daarbij gebruikelijk dat het onderzoek wordt ingesteld en afgedaan door de eenheid zelf. Het is daarbij niet gebruikelijk dat de commandant van de eenheid zelf het onderzoek doet. In dit geval was in de instellingsbeschikking de ongelukkige

formulering opgenomen dat de commissie van het huishoudelijk onderzoek advies uit moest brengen aan de commandant van de eenheid (tevens voorzitter van de commissie). Dit deed niet af aan de bevoegdheid van een commandant om middels een huishoudelijk onderzoek feiten boven tafel te krijgen.

Op de vraag waarom niet met zoveel woorden in de instellingsbeschikking is vermeld dat de aanleiding voor het huishoudelijk onderzoek was gelegen in de meldingen/klachten van ondergeschikten over verzoekster, antwoordde de minister dat er gekozen was voor een neutrale omschrijving, namelijk dat er sprake was van een verstoorde werksfeer binnen de eenheid. Verzoekster was wel mondeling op de hoogte gebracht dat er klachten waren over haar functioneren. De klachtencommissie heeft de klacht dat zij geen kennis had kunnen nemen van de instellingsbeschikking gegrond verklaard. Zij is daardoor niet toegekomen aan de inhoudelijke vragen over deze beschikking.

Op de vraag waarom in dit geval voor een huishoudelijk onderzoek was gekozen antwoordde de minister dat dit de juiste manier was om goed inzicht te verkrijgen. Met iedereen werd apart gesproken, zodat er een goed beeld kon worden gevormd. Aan de hand van dit onderzoek zou dan gekeken kunnen worden of er rechtspositionele maatregelen nodig waren.

Op de vraag waarom het rapport van het huishoudelijk onderzoek moest worden ingetrokken antwoordde de minister als volgt. Dit rapport bevatte geen feitelijk weergave van de omstandigheden maar een subjectief oordeel. Uit de klachtafdoening kwam onder meer al naar voren dat het eindverslag al gereed was voordat verzoekster het verslag van haar gehoor had ondertekend na goedkeuring. Ook was het rapport onvolledig en bevatte het onzorgvuldigheden. Daarmee was komen vast te staan dat het rapport ondeugdelijk was en daarom ingetrokken moest worden en vernietigd.

Het is uit het personeelsdossier van verzoekster verwijderd. In het kader van dit onderzoek is het wel elders bewaard.

Ten aanzien van de klachtprocedure

Op de vraag waarom de door verzoekster aangedragen getuige niet is gehoord verklaarde de minister dat verzoekster in haar klaagschrift geen getuige heeft aangedragen. Evenmin had zij er over geklaagd dat twee getuigen door de huishoudelijke commissie niet waren gehoord. Toen verzoekster later per e-mail een getuige aanbracht, is deze niet gehoord omdat er geen meerwaarde van het horen van deze getuige werd verwacht gezien de onderbouwing. Het stond verzoekster wel vrij om een schriftelijke verklaring van deze getuige in te brengen.

De minister antwoordde op de vraag of verzoekster aanwezig kon zijn bij het horen van de beklagde ontkennend. Die gelegenheid was verzoekster niet geboden. De minister

verwees hierbij naar artikel 8 van de klachtenregeling Defensie. Die laat het aan het bestuursorgaan over of het gewenst is klager en beklaagde in elkaars aanwezigheid te horen.

Op de vraag of verzoekster nu zij niet aanwezig was bij het verhoor van beklaagde in het kader van hoor en wederhoor het hoorverslag had kunnen inzien, liet de minister weten dat dit niet het geval is. De regeling schrijft dit ook niet voor. De minister had er geen bezwaar tegen dit verslag alsnog te verstrekken.

Reactie van verzoeksters gemachtigde op de reactie van de minister

Bij brief van 7 augustus 2013 reageerde verzoeksters gemachtigde op de reactie van de minister (24 pagina's met bijlagen). Kort samengevat en voor zover relevant liet hij het volgende weten;

Algemeen

Verzoeksters gemachtigde benadrukt in zijn reactie dat het de minister van Defensie had gesierd als ruiterslijk was toegegeven dat wat zich heeft afgespeeld buiten proportie was en dat er op veel punten onzorgvuldig is gehandeld jegens verzoekster. Excuses en een passend gebaar na gegrondverklaring van haar klachten waren op hun plaats geweest. Verzoekster is door de hele gang van zaken onnodig veel leed aangedaan.

De minister heeft daar in zijn reactie geen oog voor en verklaart de klachten van verzoekster ongegrond. Hij stelt zich zeer formeel op.

Verzoekster is er niet mee geholpen dat achteraf inzage wordt gegeven in stukken en dat achteraf het rapport van het huishoudelijke onderzoek vernietigd moet worden.

Ten aanzien van het huishoudelijke onderzoek

Verzoekster blijft na lezing van de reactie van de minister van mening dat de bataljonscommandant nooit de dubbelrol van voorzitter en feitelijk leidinggevende had moeten combineren. Dat hij haar voortijdig heeft ontheven uit haar tijdelijke functie deed hij als leidinggevende. Dat hij deze mededeling deed in aanwezigheid van de commissieleden is voor haar het bewijs dat hij geen onderscheid in zijn functies kon maken. De objectiviteit en zorgvuldigheid van zijn optreden als voorzitter waren naar haar mening niet gewaarborgd. Ook bij de objectiviteit van de andere leden van de commissie blijft verzoekster vraagtekens zetten, nu deze al eerder betrokken en geïnformeerd waren over de gang van zaken bij haar eenheid.

Ten slotte merkt verzoekster op dat haar klacht dat haar de instellingsbeschikking van het huishoudelijk onderzoek nooit is verstrekt ook door de klachtcommissie niet is onderzocht. De klacht is in ander opzicht gegrond verklaard. Maar dat ontslaat de klachtencommissie

nog niet van de verplichting hier onderzoek naar te doen.

Verstoorde werkverhouding

Wat de echte reden was voor de verstoorde werkrelatie op de afdeling is niet komen vast gesteld tijdens het huishoudelijke onderzoek. In de klachtbehandeling is toegegeven dat niet de volledige context is meegenomen bij de beoordeling van de problemen in de werkrelatie. Toch is op basis van het rapport en nog wel vooruitlopend op de afronding verzoekster uit haar tijdelijke functie ontheven.

De minister laat daarover in zijn reactie slechts weten dat nu verzoekster haar bezwaarprocedure tegen de beëindiging niet heeft doorgezet de beëindiging van de tijdelijke tewerkstelling juridisch een feit was. En daarmee lijkt de kous af. Verzoekster ziet dit niet als ene adequate reactie op hetgeen er allemaal mis is gegaan van de kant van Defensie. Verzoekster zit met de gevolgen van het onbevoegd door de bataljonscommandant genomen besluit en wordt daarin op geen enkele wijze tegemoet gekomen.

Hoor en wederhoor

Verzoekster is het er niet mee eens dat vrij makkelijk over dit punt wordt heengestapt in de reactie van de minister. Omdat verzoekster geen kennis kon nemen van de stukken tijdens het huishoudelijk onderzoek was zij niet in staat adequaat te reageren. Verstrekking achteraf van stukken lost het probleem nooit op.

Ook in de klachtprocedure kreeg zij geen inzage in het verslag van de hoorzitting van beklagde, die apart van haar gehoord was.

Reactie op antwoorden van de minister op de door de Nationale ombudsman gestelde vragen

Verzoekster reageerde ook uitgebreid op de antwoorden die de minister gaf op de door de Nationale ombudsman gestelde vragen. Kort samengevat en voor zover hier relevant liet zij weten dat zij tijdens de klachtprocedure nooit de reden heeft vernomen waarom de door haar aangebrachte getuige niet is gehoord. Dit acht ze onzorgvuldig.

Ook bestrijdt zij dat in de klachtbehandeling op alle klachten is gereageerd. Zij heeft een lijst bijgevoegd van onderwerpen die onbesproken zijn gebleven.

Ten slotte merkt zij op dat zij ten onrechte niet aanwezig mocht zijn bij het verhoor van de bataljonscommandant: De minister verwijst naar artikel 8 van de klachtenregeling Defensie, waarin staat dat de commissie kan beslissen klager en beklagde buiten elkaars aanwezigheid de horen. Verzoekster ziet de beslissing als een eenzijdige beslissing van de commissie die in strijd is met het beginsel van hoor- en wederhoor en die niet strookt

met de Algemene wet bestuursrecht.

Voor het overige bevat de reactie van verzoeksters gemachtigde een gedetailleerde reactie op wat de minister naar voren heeft gebracht, van onderwerpen die al in brede zin hierboven aan de orde zijn geweest. De Nationale ombudsman vindt het te ver voeren om dit alles hier ter herhalen omdat er al voldoende informatie is voor de beoordeling van de klachten van verzoekster.

Nadere informatie

De Nationale ombudsman ontving op 28 oktober 2013 van het Ministerie van Defensie het Protocol Interne onderzoeken Defensie, aanwijzing SG A/989, dat op 8 april 2013 is ingegaan. Het protocol is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

Beoordeling

Algemeen

De Nationale ombudsman stelt vast dat verzoekster tot op de dag van vandaag ondanks dat een deel van de klachten op belangrijke punten door de klachtencommissie gegrond is verklaard met het gevoel is blijven zitten niet gehoord te zijn. Het rapport van het huishoudelijk onderzoek is na de indiening van haar klachten vernietigd en uit haar personeelsdossier verwijderd, omdat het onderzoek niet objectief en niet zorgvuldig was gebeurd. Toch zit verzoekster als enige met de rechtspositionele gevolgen van dit ondeugdelijke onderzoek. Haar toenmalige leidinggevende heeft haar immers tussentijds op basis van voorlopige conclusies uit dit onderzoek uit haar tijdelijke functie ontheven en per direct haar biezen laten pakken. Dit heeft een enorme impact op haar gehad. Haar imago binnen Defensie is hierdoor geschaad.

De minister toont in dit onderzoek hier geen enkel begrip voor. De minister concludeert slechts dat nu verzoekster de bezwaarprocedure tegen de rechtspositionele gevolgen niet heeft doorgezet, de beëindiging van haar tijdelijke tewerkstelling een feit is.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat wanneer de overheid een klacht gegrond verklaart, zij ook moet zorgen voor een passend gebaar, zodat het vertrouwen weer hersteld wordt. Juist waar het gaat om een werksituatie en men met elkaar verder moet ligt het voor de hand hier aandacht aan te besteden. In dit geval is alleen maar besloten beklagde op zijn gedrag aan te spreken, maar richting verzoekster is geen excuus of welk gebaar dan ook gemaakt. Het enkele aanbod om over de klachtbehandeling in gesprek te gaan, op welk aanbod verzoekster niet is ingegaan, is onvoldoende. De houding van Defensie acht de Nationale ombudsman in dit geval te formeel juridisch. Er was geen sprake van maatwerk.

Met instemming heeft de Nationale ombudsman er kennis van genomen dat er inmiddels wel een Protocol Interne Onderzoeken Defensie is vastgesteld. Dit Protocol geeft duidelijke regels over doel, benoeming en onderzoeksoopdracht en de taken van de commandant. Ook is vastgelegd dat degene op wie zich het onderzoek richt inzage heeft in de schriftelijke stukken die aan het onderzoek ten grondslag liggen. Ook moeten hoor-verslagen op verzoek aan betrokkenen worden verstrekt.

Indien dit Protocol in de zaak van verzoekster was gevolgd, had de bataljonscommandant zichzelf nooit tot voorzitter kunnen benoemen en hadden hoor-verslagen gewoon tijdig verstrekt moeten worden. Ook het instellingsbesluit had gewoon aan verzoekster verstrekt moeten worden.

Meer specifiek

Ten aanzien van de klacht dat het onderzoek van de klachtcommissie tekortkomingen vertoont

Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten en daarbij zorgen voor een eerlijke gang van zaken. Ook in de klachtprocedure geldt dit beginsel onverkort.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat bij goede klachtbehandeling aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan. Zo is het van groot belang dat belanghebbenden beschikken over de benodigde informatie om hun klacht te kunnen formuleren en adequaat te kunnen reageren op hetgeen door de overheid tijdens de klachtbehandeling wordt ingebracht. Uit het onderzoek blijkt dat tot het moment dat verzoekster zich tot de Nationale ombudsman wendde zij niet beschikte over de verslagen van de gehoren van de huishoudelijke commissie en de instellingsbeschikking.

Daarnaast dient het beginsel van hoor en wederhoor te worden nageleefd. In dit geval had de klachtcommissie besloten om de bataljonscommandant als beklaagde en verzoekster als klaagster apart van elkaar te horen. Wat daar ook van zij, in ieder geval had verzoekster moeten kunnen reageren op wat beklaagde naar voren had gebracht. Door niet het verslag van de hoorzitting aan haar te verstrekken werd deze mogelijkheid haar ontnomen.

Al met al oordeelt de Nationale ombudsman dat de klacht van verzoekster dat de klachtbehandeling tekortkomingen vertoont gegrond is nu ook tijdens de klachtbehandeling niet alle onderliggende stukken zijn verstrekt en het beginsel van hoor- en wederhoor is geschonden.

De onderzochte gedraging is in die zin niet behoorlijk.

Ten aanzien van de klacht dat onvoldoende is gemotiveerd waarom een aantal klachtonderdelen ongegrond is verklaard.

Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn. Dit betekent dat bij klachtbehandeling over gedragingen van de overheid ook aan dit vereiste moet worden voldaan.

De Nationale ombudsman merkt allereerst nogmaals op dat verzoekster een zeer uitvoerig klaagschrift heeft ingediend (17 pagina's met bijlagen en een reactie op de minister van 21 pagina's met bijlagen). Het is ondoenlijk om op alle punten in te gaan. Hij beperkt zich daarom tot de onderwerpen die hij van groot belang acht bij zorgvuldige klachtbehandeling:

Instelling en werkwijze huishoudelijke commissie

Verzoekster heeft aangegeven dat ze de objectiviteit en de zorgvuldigheid in twijfel trok van haar direct leidinggevende, de bataljonscommandant, die zichzelf tot voorzitter van de huishoudelijke commissie benoemde, en zichzelf opdracht gaf advies uit brengen. De klachtencommissie achtte deze klacht ongegrond omdat niet van een niet objectieve houding was gebleken. Bovendien werden de andere commissieleden zonder meer als objectief bestempeld omdat zij niet direct betrokken waren bij de eenheid.

De Nationale ombudsman acht deze motivering te kort schieten te meer nu gebleken is dat beklaagde nog voor afronding van het onderzoek (onbevoegd) in bijzijn van de commissieleden overging tot beëindiging van de tijdelijke tewerkstelling van verzoekster en onmiddellijke ontzegging van de toegang tot haar werkplek. Hiermee gaf beklaagde maar al te duidelijk aan dat hij zijn functie van direct leidinggevende en voorzitter van de commissie niet wist te scheiden.

Verzoekster heeft er ook over geklaagd dat het huishoudelijke onderzoek in dit geval een te zwaar middel was voor het doel waar het toe diende. Indien men problemen had met de wijze waarop verzoekster leiding gaf, had dit door de leidinggevende met haar besproken kunnen worden. Op deze klacht wordt nauwelijks ingegaan. Er wordt meegedeeld dat dit middel juist de gelegenheid gaf aan alle betrokkenen om vrijuit te spreken. Ook op het argument dat verzoekster feitelijk pas 15 dagen in functie was toen het onderzoek startte, wordt niet ingegaan.

Hetzelfde geldt voor verzoeksters klacht dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de hele context en de voorgeschiedenis waarin de problemen op haar afdeling zich afspeelden, waar zij als tijdelijk te werk gestelde geen deel aan had gehad. Hier wordt in

de klachtbehandeling en eveneens door de minister nauwelijks op ingegaan. De Nationale ombudsman begrijpt niet dat de klachtencommissie genoeg neemt met de verklaring van de beklagde dat dit wel is meegenomen in de beoordeling maar dat dit niet uit de schriftelijke stukken blijkt.

Hoewel er nog veel meer over de motivering valt te zeggen ten aanzien van dit onderdeel volstaat de Nationale ombudsman met deze punten.

De Nationale ombudsman oordeelt dat de klacht dat de ongegrond verklaringen onvoldoende zijn gemotiveerd gegrond is.

De onderzochte gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

Alles overziend ziet de Nationale ombudsman aanleiding voor het doen van een aanbeveling.

Conclusie

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

gegrond ten aanzien van de klacht dat het onderzoek van de klachtencommissie tekortkomingen vertoont, wegens schending van het beginsel van fair play;

gegrond ten aanzien van de klacht dat in de klachtafhandelingsbrief onvoldoende is gemotiveerd waarom een aantal klachten niet gegrond is verklaard, wegens schending van het motiveringsvereiste.

Instemming

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen dat er inmiddels het Protocol Interne Onderzoeken Defensie is opgesteld en vertrouwt er op dat een deel van de problemen zoals verzoekster die heeft ervaren in de toekomst wordt voorkomen.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de minister van Defensie in overweging gezien de gegrondheid van de klachten en de impact die het op verzoekster gehad heeft met haar in een bemiddelend gesprek te overleggen op welke wijze herstel mogelijk is.

Bijlage

Aanwijzing SG A/989

Protocol Interne Onderzoeken Defensie.