



Rapport

Datum: 5 april 2006

Rapportnummer: 2006/120

Klacht

Verzoekster is werkzaam bij de Dutch Army Shop (DAS) op de Nederlandse legerbasis in Seedorf (Dld.). DAS valt organisatorisch onder het Netherlands Armed Forces Support Agency Germany van het Ministerie van Defensie (NASAG).

Verzoekster klaagt erover dat NASAG de toezegging van haar direct leidinggevende om haar met terugwerkende kracht tot juni 2002 een salarisverhoging te geven alsmede voor te dragen voor een gratificatie, niet is nagekomen.

Verzoekster klaagt er verder over, dat haar direct leidinggevende, nadat zij per 1 april 2001 als administratief medewerkster was aangesteld, onvoldoende heeft zorggedragen voor haar inwerken in het bij DAS gebruikte softwareprogramma SHOP 2000.

Beoordeling

Algemeen

1. Verspreid over Duitsland liggen vijf Nederlandse legerbases, waaronder de legerplaats te Seedorf. Op de legerplaats Seedorf is onder meer een Dutch Army Shop (DAS) gevestigd. DAS valt organisatorisch onder het Netherlands Armed Forces Support Agency Germany van het Ministerie van Defensie (NASAG), het facilitaire bedrijf voor al het Defensiepersoneel en hun gezinsleden in Duitsland.

2. Uit de stukken in het dossier van de Nationale ombudsman blijkt, dat vanuit NASAG organisatorische veranderingen bij DAS noodzakelijk werden geacht. Deze veranderingen - onder meer ten aanzien van functiebeschrijving, functiewaardering en het voeren van functioneringsgesprekken - hadden met name betrekking op het bij DAS volgens het (privaatrechtelijke) "Tarifvertrag für die Arbeitnehmer bei den Stationierungstreitkräften in der Bundesrepublik Deutschland" (verder TVAL II) aangestelde personeel. In verband met de voorgestane veranderingen werden in mei 2003 de concept functiebeschrijvingen binnen DAS bekend gemaakt en voerde het Hoofd DAS gesprekken met de medewerkers van DAS. Tevens liet het Hoofd DAS een functiewaarderingsonderzoek ten aanzien van het TVAL II-personeel binnen de DAS uitvoeren, waarvan de resultaten in november 2003 gereed kwamen.

3. Verzoekster, wier echtgenoot gelegerd is in Seedorf, is sinds 5 juli 1999 op basis van een TVAL II overeenkomst werkzaam bij DAS. Zij begon haar loopbaan bij DAS als caissière en volgde een opleiding voor administratief medewerker (die zij in juni 2003 met goed gevolgvoltooide) en startte een opleiding boekhouden. Per 1 april 2001 ging zij bij DAS als administratief medewerkster aan de slag (in schaal C3, salarisregel 4). Per 15 oktober 2001 ging zij meer uren werken.

Verzoekster viel in haar nieuwe functie onder leiding van X en werd ingewerkt door haar directe collega Y. Y was belast met het functioneel beheer van het softwareprogramma SHOP 2000. Blijkens een brief van het Hoofd DAS van 21 januari 2003 was men bij DAS tevreden over de wijze waarop verzoekster haar werk verrichtte. Hij verwoordde dit zo:

“(Verzoeksters; N.o.) werkzaamheden bestaan uit het voeren van de crediteurenadministratie en het functioneel beheer van het kassa/voorraadsysteem SHOP (2000; N.o.) (...). Zij voert haar werkzaamheden tot volle tevredenheid van haar chef uit. Dit is onder meer een reden geweest haar in de gelegenheid te stellen interne en externe opleidingen te volgen. Een vertrek van (verzoekster; N.o.) verstoort niet alleen de continuïteit binnen de bedrijfsadministratie maar tevens de personeelsplanning. Deze planning voorziet in haar opvolging van de op relatief korte termijn vertrekkende huidige medewerkster (Y; N.o.), belast met functioneel beheer van eerder genoemde kassa/voorraadsysteem”.

I. Ten aanzien van de toezegging

Bevindingen

1. Verzoekster ging, zoals hiervoor onder **Algemeen** reeds aangegeven, per 1 april 2001 aan de slag als administratief medewerkster bij DAS. Over haar werkzaamheden deelde zij Personeelszaken van DAS bij brief van 11 juni 2003 onder meer het volgende mee:

“Rond juni 2001 werd ik benaderd door (X; N.o.) en (...). (...) Ze vroegen mij of ik bereid was een fulltime baan te accepteren (...). (...) Uiteindelijk heb ik gekozen voor de fulltime uren.

December 2001 kon ik aan mijn nieuwe functie beginnen. Vanaf dat moment moest ik mijn tijd verdelen tussen (SHOP 2000; N.o.) (en) Crediteuren. Mijn opleidingen zowel voor (SHOP 2000; N.o.) als op boekhoudkundig gebied waren op dat moment zeer beperkt, ik heb alles moeten leren door het te doen. Ook werd mij gevraagd mevrouw (Y2, een collega van verzoekster op de administratie; N.o.) te gaan vervangen tijdens haar vakanties (...). In de loop der tijd is het me zwaar gevallen al die extra taken, het komt regelmatig voor dat (Y; N.o.) en (Y2.; N.o.) vakanties opnemen die naadloos aansluiten op elkaar waardoor ik 4 à 5 weken moet `vervangen' en zodoende mijn eigen werk moet laten liggen of gedeeltelijk kan uitvoeren.

(...)

Juni 2002 heeft de interim manager van de DAS (...) aan mij gevraagd bij een vergadering (...) aanwezig te zijn. Doordat (Y; N.o.) op dat moment de enige persoon binnen de DAS was, die alle kennis in huis had van (SHOP 2000; N.o.), wilde hij mij functioneel naast (Y; N.o.) plaatsen (...). (...)

(...). Sindsdien is het algemeen bekend dat ik de 'vervangster' van (Y; N.o.) ben."

2. Omdat verzoekster gelet op het voorgaande van mening was, dat haar functie als administratief medewerkster inhoudelijk was verzaamd, verzocht zij haar direct leidinggevende X volgens haar omstreeks augustus 2002 om een salarisverhoging. Volgens verzoekster wees hij het verzoek af.

3. Omstreeks september 2002 kwam verzoeksters verzoek om een salarisverhoging tijdens een gesprek met X voor de tweede keer ter sprake. X deelde verzoekster nu mee, dat hij haar verzoek zou bespreken met het Hoofd DAS, aldus verzoekster. Volgens verzoekster was X bijzonder tevreden over haar functioneren.

4. Volgens verzoekster deelde X haar in het eerste kwartaal van 2003 mee, dat zij met terugwerkende kracht een salarisverhoging vanaf ongeveer juni 2002 zou krijgen en dat zij was voorgedragen voor een gratificatie. Volgens verzoekster had haar direct leidinggevende daarbij aangegeven dat het Hoofd DAS met beide akkoord was gegaan. Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman gaf verzoekster op het punt van de toezegging nog aan, dat X haar in maart 2003 in de aanwezigheid van een haar bekende collega had gezegd: "dat hem ter ore was gekomen, dat inderdaad met terugwerkende kracht (aan haar, verzoekster; N.o.) een salarisverhoging zou worden toegekend".

5. Bij brief van 11 juni 2003, waaruit hiervoor onder punt 4. reeds een gedeelte is geciteerd, klaagde verzoekster zich er bij Personeelszaken DAS onder meer over, dat X zijn toezegging met betrekking tot haar beloning niet was nagekomen. Zij was, zo schreef zij, tot de conclusie gekomen dat zij in de maling was genomen: "Mijn parttime uren zijn omgezet naar fulltime uren, en mijn functie is aanzienlijk verzaamd zonder daar de juiste beloning tegenover te stellen".

6. Bij brief van 27 juni 2003 bevestigde het Bureau Interne Dienstverlening Administratieve Ondersteuning van NASAG Staf de ontvangst van verzoeksters brief en werd haar meegedeeld dat haar brief in handen was gesteld van de Commandant NASAG.

7. Op 10 juli 2003 vond naar aanleiding van verzoeksters klacht een hoorzitting plaats, waarbij verzoekster, X en een medewerker van Personeelszaken aanwezig waren. Van de zitting werd een verslag gemaakt. Blijkens dit verslag werd de voor haar functie opgestelde concept functiebeschrijving - welke zoals hiervoor onder **Algemeen** aangegeven in mei 2003 bekend was gemaakt binnen DAS - met verzoekster besproken. Verzoekster sprak blijkens het verslag haar vrees uit, dat de werkzaamheden die in de uiteindelijke functieomschrijving zouden worden opgenomen, van beduidend minder niveau zouden zijn dan de werkzaamheden die zij tot dan toe had verricht. Na haar indiensttreding, zo had zij aangegeven, was zij meer taken gaan verrichten die bij een hogere schaal pasten; de lager ingeschaalde taken werden in veel mindere mate nog verricht. Deze nieuwe (hogere ingeschaalde) taken kwamen volgens verzoekster echter niet meer in het concept

functiebeschrijving voor, terwijl de taken die verzoekster niet meer verrichtte wel in de beschrijving werden genoemd. Verzoekster gaf verder aan, dat noch de term 'applicatiebeheer' noch de taak 'volledige vervanging van Y' waren terug te vinden in de omschrijving.

8. Verzoekster meldde zich in oktober 2003 ziek.

9. Bij brief van 12 december 2003 deelde het Hoofd DAS verzoekster mee, dat zij gelet op de resultaten van het functiewaarderingsonderzoek met terugwerkende kracht tot 1 mei 2003 werd bevorderd tot administratief medewerkster in schaal 4, salarisregel 6.

10. Op 12 februari 2004 vond op instigatie van de Commandant NASAG een bijeenkomst plaats met de medewerkers van DAS met het oog op de veranderingen binnen DAS. De bijeenkomst was mede het gevolg van verzoeksters klacht. X was in verband met een vakantie niet aanwezig bij de bijeenkomst.

Tijdens de bijeenkomst ging de Commandant, blijkens het verslag dat daarvan werd opgesteld, onder meer in op de problemen bij DAS. Deze problemen hadden uiteindelijk tot een niet gewenste cultuur geleid, aldus de Commandant. In 2001, zo had hij verder meegedeeld, was een verandering bij DAS in gang gezet, die inmiddels tot verbeteringen had geleid. Uit het verslag kan worden opgemaakt, dat hij met de problemen doelde op onder meer het ontbreken van goede functiebeschrijvingen en dat wat hij de vrije interpretatieruimte noemde (waarmee hij blijkbaar doelde op het overschrijden van bevoegdheden). Blijkens het verslag deelde hij in dat verband mee, dat "hij alle bevoegdheden van alle rechtspositievoorschriften inmiddels aan zichzelf had getrokken, teneinde het proces van cultuurverandering een extra impuls te geven".

Ten aanzien van het verrichten van andere werkzaamheden dan omschreven in de functiebeschrijving deelde hij mee, dat medewerkers hiertoe konden worden verplicht. Indien de andere werkzaamheden echter een structureel karakter kregen, dan diende de functiebeschrijving te worden aangepast. De direct leidinggevende kon hierop worden aangesproken, of (indien nodig) een hogere leidinggevende in de organisatie. De Commandant wees er in dit verband op, dat het midden management geen rechtspositionele toezeggingen kon doen: alle beslissingen (in overleg met het Hoofd DAS) werden vanaf heden door hem genomen.

Blijkens het verslag maakte één van de aanwezigen bezwaar, in zoverre dat hij aangaf zich niet aangesproken te voelen door de mededelingen van de Commandant, omdat het voor hem evident was dat de "meest betrokken persoon ontbreekt". De Commandant riposteerde dat hij geen misverstand wilde laten ontstaan over de wijze waarop hij leiding gaf aan NASAG en hoe alle relevante partijen daarin hebben te participeren en dat X na ommekomst van zijn vakantie door hem zou worden geïnformeerd.

Voorts deelde de Commandant nog mee, dat hij wilde dat er regelmatig functioneringsgesprekken binnen de DAS werden gehouden.

11. Omstreeks 16 februari 2004 ging verzoekster definitief weer aan het werk.

12. Bij brief van 2 maart 2004 handelde de Commandant NASAG verzoeksters klacht van 11 juni 2003 af. Hij deelde verzoekster onder meer mee, dat indien zij - voor zover zij dit nog opportuun achtte - bezwaren had met betrekking tot haar functieschaal (in welke zij op 12 december 2003 met terugwerkende kracht tot 1 mei 2003 was geplaatst), zij dan gebruik diende te maken van de in TVAL-II neergelegde bezwarenprocedure. Alle TVAL-II functies konden in het uiterste geval door de Duitse rechter worden getoetst, aldus de Commandant. Ten aanzien van het doen van rechtspositionele toezeggingen deelde hij verzoekster verder mee, dat slechts hij daartoe bevoegd was. De Commandant ging in zijn brief niet in op de vraag of X aan verzoekster een rechtspositionele toezegging had gedaan. Wel gaf hij aan, dat hij het management van DAS duidelijk te kennen had gegeven wat hij van hen verwacht en wat hun bevoegdheden zijn.

13. Op 2 maart 2004 vond een gesprek plaats tussen X en de Commandant NASAG. Bij brief van 10 maart 2004 deed de Commandant NASAG X een verslag van dit gesprek toekomen.

Blijkens het verslag gaf de Commandant tijdens het gesprek aan, dat hij voor wat betreft het ontstaan van de problematiek rond verzoekster in eerste instantie verwijtend naar X had gekeken, maar dat hij na bestudering van alle stukken zijn opvatting had gewijzigd. De Commandant achtte X volledig "gerehabiliteerd".

Blijkens het verslag ging de Commandant tijdens het gesprek ook in op hetgeen hij had meegedeeld tijdens de bijeenkomst op 12 februari 2004. Op dit punt deelde hij X mee, dat het niet meer zo kon zijn dat er, conform de oude cultuur, allerlei toezeggingen worden gedaan, die in een later stadium niet waargemaakt kunnen worden omdat de toezegger terzake niet bevoegd is. Met de bijeenkomst op 12 februari 2003 had hij een duidelijke streep willen zetten onder de oude cultuur, aldus de Commandant.

14. De minister van Defensie deelde de Nationale ombudsman in reactie op dit klachtonderdeel mee, dat verzoekster na het vaststellen van de functiewaarderingen op basis van de door partijen geaccordeerde functiebeschrijvingen, met terugwerkende kracht tot 1 mei 2003 was bevorderd naar schaal C4, salarisregel 6. De terugwerkende kracht was beperkt tot het moment waarop de functiebeschrijvingen bekend waren gemaakt. Met de beschrijvingen was het betrokken personeel akkoord gegaan, aldus de minister, en tegen de formele vaststelling en de daaraan verbonden rechtspositionele consequenties had het personeel in voorkomend geval bij de Duitse rechter in beroep kunnen gaan. Van dat recht had echter geen enkel personeelslid gebruik gemaakt; ook verzoekster niet. Met betrekking tot een salarisverhoging over de periode vóór 1 mei 2003 deelde de minister

mee, dat verzoeksters leidinggevende hiervoor geen aanleiding zag, omdat verzoekster diverse tot haar taak behorende delen niet of niet helemaal uitvoerde. In haar betoog inzake haar eis om een hogere salariëring, ging verzoekster volgens de minister geheel voorbij aan het feit dat zij nog steeds bezig was met haar "training on the job" en mocht het bevoegd gezag alleen al uit dat feit terecht concluderen dat zij nog niet alle werkzaamheden, hetzij in kwantiteit, hetzij in kwaliteit, uitvoerde. Een toezegging met betrekking tot een hogere salariëring over de periode voorafgaand aan 1 mei 2003 was, aldus de minister, niet door het management gedaan. Evenmin was door het bevoegde gezag een toezegging gedaan met betrekking tot een voordracht voor een gratificatie. Voorlegging aan de Commandant NASAG had dientengevolge dan ook niet plaatsgevonden.

De minister van Defensie deelde verder mee, dat het voeren van functioneringsgesprekken binnen TVAL-II niet dwingend was voorgeschreven. De paragraaf met betrekking tot het voeren van functioneringsgesprekken in het Handboek DAS (minimaal twee keer per jaar en van het gesprek wordt indien gewenst een verslag gemaakt); was echter op alle categorieën medewerkers (dus ook TVAL-II medewerkers) van toepassing, zo gaf de minister desgevraagd toe. Hij wees erop dat de Commandant NASAG dit tijdens de bijeenkomst op 12 februari 2003 ook had benadrukt. Tussen verzoekster en X waren wel regelmatig gesprekken geweest, zo deelde de minister mee, in het bijzonder met betrekking tot haar 'training on the job' in relatie tot het door DAS gebruikte systeem SHOP 2000. Hiervan waren echter geen stukken aanwezig.

15. Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman deelde X ten aanzien van de gestelde toezegging verzoekster een salarisverhoging toe te kennen met terugwerkende kracht tot 1 juni 2002 onder meer mee, dat hij - omdat hij van mening was dat het niveau en de verantwoording van het werk niet in overeenstemming was met de salarisschaal, en hij dit niet correct achtte - had toegezegd, dat hij zich bij Hoofd DAS zou gaan inzetten om te bezien wat voor mogelijkheden er waren. X deelde op dit punt verder mee, dat het Hoofd DAS het met hem eens was geweest voor wat betreft de salarisschaal, maar dat hij eerst de uitkomsten van het functiewaarderingsonderzoek wilde afwachten. Volgens X had hij dit aan verzoekster meegedeeld.

Ten aanzien van de gratificatie deelde X mee, dat zijn toezegging ook op dit punt eruit bestond dat hij zich hiervoor zou inzetten bij het Hoofd DAS.

Beoordeling

16. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Dit vereiste is eveneens van toepassing indien het bestuursorgaan optreedt als werkgever en betekent in die verhouding onder meer, dat rechtspositionele toezeggingen van daartoe bevoegde personen in beginsel dienen te

worden nagekomen en rechtspositionele afspraken in beginsel op schrift worden gesteld.

17. In het Handboek DAS (zoals vastgesteld in mei 1999) is bepaald, dat ten minste twee keer per jaar een functioneringsgesprek plaatsvindt tussen de DAS medewerker en zijn directe chef. Van dit gesprek wordt, indien gewenst, een verslag gemaakt. De bedoeling van het gesprek is het functioneren tussentijds te bespreken en verbeteringen te initiëren. In elk geval dienen aan de orde te komen de bevindingen over de afgelopen periode en de afspraken voor de toekomst. Onderwerp van gesprek kan niet alleen het functioneren van de betreffende medewerker zijn, maar ook de gang van zaken op de afdeling waar de medewerker werkzaam is. In alle gevallen wordt gebruik gemaakt van standaard formulieren voor het vastleggen van enkele data en eventueel opmerkingen.

Het Hoofd DAS is verantwoordelijk voor een tijdige planning en uitvoering van de functioneringsgesprekken.

18. De veranderingen bij DAS welke door NASAG werden voorgestaan (zie hiervoor onder **Algemeen**, punt 2.), hebben ertoe geleid dat in mei 2003 de functiebeschrijvingen binnen DAS bekend werden gemaakt en besproken met de medewerkers. Vervolgens heeft het functiewaarderingsonderzoek (waarvan de resultaten in november 2003 gereed kwamen) ertoe geleid dat per functie de daarbij behorende beloning werd vastgesteld. Voor verzoekster resulteerde dit in de op 12 december 2003 door het Hoofd DAS aan haar bekend gemaakt bevordering met terugwerkende kracht tot 1 mei 2003 naar schaal C4, salarisregel 6. Tegen de functiebeschrijving (ook al had zij daar blijkens het verslag van de hoorzitting op 10 juli 2003 bezwaren tegen) noch tegen de waardering en bevordering heeft verzoekster bezwaren kenbaar gemaakt aan het bevoegde gezag.

De Nationale ombudsman gaat er gelet op het voorgaande vanuit, dat verzoekster zich heeft kunnen vinden in de functiebeschrijving, -waardering en haar bevordering. In zoverre concludeert de Nationale ombudsman dat verzoekster klacht ziet op het niet nakomen van de door haar gestelde toezegging van X, dat zij (ook) over de periode vanaf 1 juli 2002 tot 1 mei 2003 een salarisverhoging tegemoet kon zien.

19. Of X - met een akkoord van het Hoofd DAS - aan verzoekster heeft toegezegd, dat aan haar met terugwerkende kracht tot 1 juni 2002 een salarisverhoging zou worden toegekend (alsmede dat zij in aanmerking zou worden gebracht voor een gratificatie), kan niet worden vastgesteld. Wel staat vast, dat verzoekster een verzoek om salarisverhoging heeft gedaan en dat zij dit deed omstreeks september 2002, dat wil zeggen ruim voordat de veranderingen bij DAS hun beslag kregen. Vast staat verder dat X, gelet op zijn verklaring aan de Nationale ombudsman, verzoekster in haar verzoek steunde. Immers hij was van mening dat het niveau en de verantwoording van het werk (toentertijd) niet in overeenstemming waren met de salarisschaal, en achtte dit niet correct. X zegde toe het verzoek voor te leggen aan het Hoofd DAS. Het verzoek, de toezegging en de afspraken die daaromtrent zijn gemaakt, alsmede de beslissing daarop zijn niet op schrift gesteld.

Met haar verzoek om een salarisverhoging verzocht verzoekster in feite om een wijziging in haar rechtspositie door middel van een andere beloning voor een naar haar mening zwaardere functie dan waarvoor zij was aangenomen.

Gelet op het voorgaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat, hoewel niet kan worden vastgesteld wat X precies aan verzoekster heeft toegezegd met betrekking tot een salarisverhoging, het feit dat dit niet kan worden vastgesteld aan hem kan worden toegerekend. Van X had mogen worden verwacht, dat hij het verzoek, zijn toezegging en de afspraken daaromtrent - gelet op de rechtspositionele consequenties - op schrift had gesteld en deze daarna aan het Hoofd DAS had voorgelegd met het verzoek om een beslissing. Door dit na te laten kan nu niet meer worden vastgesteld wat de inhoud van het gesprek precies is geweest en wat hij precies heeft toegezegd. De Nationale ombudsman acht het hierbij aannemelijk, dat de door de Commandant NASAG gesignaleerde ongewenste cultuur bij DAS alsmede het niet naleven van hetgeen in het Handboek DAS ten aanzien van het voeren van functioneringsgesprekken is opgenomen een niet onbelangrijke rol heeft gespeeld. In ieder geval kan uit die signalering worden afgeleid dat bij DAS onbevoegd rechtspositionele toezeggingen waren gedaan.

Gelet op het voorgaande is door DAS/NASAG in strijd met het vereiste van rechtszekerheid gehandeld.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het inwerken in SHOP 2000

Bevindingen

1. Verzoekster werd nadat zij op 1 april 2001 als administratief medewerkster bij DAS aan de slag was gegaan, in het SHOP 2000 systeem ingewerkt door Y (zie hiervoor onder **Algemeen**), functioneel beheerder van het systeem. Over haar samenwerking met Y (en het inwerken in SHOP 2000) deed zij bij brief van 11 juni 2003 onder meer als volgt beklag bij Personeelszaken van DAS:

“December 2001 kon ik aan mijn nieuwe functie beginnen. Vanaf dat moment moest ik mijn tijd verdelen tussen (SHOP 2000; N.o.) (en) Crediteuren. Mijn opleidingen zowel voor (SHOP 2000; N.o.) als op boekhoudkundig gebied waren op dat moment zeer beperkt, ik heb alles moeten leren door het te doen. (...)

(...)

Juni 2002 heeft de interim manager van de DAS (...) aan mij gevraagd bij een vergadering (...) aanwezig te zijn. Doordat (Y; N.o.) op dat moment de enige persoon binnen de DAS was, die alle kennis in huis had van (SHOP 2000; N.o.), wilde hij mij functioneel naast (Y;

N.o.) plaatsen (...). (...)

(...). Sindsdien is het algemeen bekend dat ik de `vervangster' van (Y; N.o.) ben. Dit was zeer tegen de zin van (Y; N.o.). Zij heeft me dit nooit direct verteld, maar aan de behandeling die ik van haar gekregen heb in de weken na de vergadering tot op heden was en is het nog steeds goed te merken dat zij het er niet mee eens is. Dit vond en vind ik zeer moeilijk. Ik heb hierover diverse malen met (X; N.o.) gesproken en elke keer werd er benadrukt hoe belangrijk het voor de organisatie was en is om iemand naast (Y; N.o.) te hebben. En dat ik moest proberen me over haar gedrag heen te zetten. Tevens is (X; N.o.) regelmatig met (Y; N.o.) in gesprek geweest over deze kwestie. al deze gesprekken hebben er niet toe geleid dat (Y; N.o.) volledig medewerking heeft verleend met betrekking tot het inwerken op deze materie.”

2. Bij brief van 24 juni 2003 vulde verzoekster haar klacht op dit punt aan met de beschrijving van een aantal gebeurtenissen met Y. Dit gedeelte van de brief luidt onder meer als volgt:

“Eind februari 2003 ben ik gevraagd om samen met (Y; N.o.) plaats te nemen in de ICT werkgroep (...). De achterliggende gedachte hierbij was dat ik als vervangster van (Y; N.o.) zoveel mogelijk informatie mee moest zien te krijgen tijdens het proces van veranderen van computer systeem. De bedoeling (...) was dat (Y; N.o.) het aanspreekpunt zou worden voor (SHOP 2000; N.o.) (het oude systeem) en dat ik het nieuwe project zou meegroeien. Hier heeft (X; N.o.) een stokje voor gestoken na diverse `onderonsjes' met (Y; N.o.). Hoofd DAS heeft vervolgens de ICT werkgroep meegedeeld, dat wij beiden het gehele traject mee moesten maken. (...)

Ik heb het als moeilijk ervaren om `serieus' mee te praten in deze werkgroep. Mijn Shop opleiding is zo beperkt en gericht op mijn werk als administratief medewerker dat ik het gevoel had en heb tekort te schieten. Tevens heb ik geen ICT achtergrond, waardoor mijn rol binnen deze werkgroep erg beperkt is. Hierover heb ik diverse gesprekken gevoerd met (X; N.o.), (...) en ook de werkgroep leider (...). Uit alle gesprekken bleek dat mijn inzet zeer gewaardeerd werd. (X; N.o.) heeft in al die tijd mij op het hart gedrukt om zoveel mogelijk informatie in te winnen en notities te maken van alle zaken rondom (SHOP 2000; N.o.), dit omdat het steeds duidelijker werd dat (Y; M.o.) binnen een korte tijd met pensioen zou gaan en dat ik haar zou opvolgen. Mede daardoor is een afspraak gemaakt, dat (Y; N.o.) samen met mij dagelijks naar onze Shop test omgeving zouden gaan om te `oefenen', en mij zodoende in te werken in de beheersfuncties. Door de hectische sfeer rondom het Shop en crediteuren werk komt er van het `oefenen' weinig terecht. Mocht er toch een moment zijn dat het mogelijk is, dan is het mijn ervaring dat (Y; N.o.) mij leert wat ik mag weten.

Na al die tijd kan ik niet zeggen dat ik volledig ingewerkt ben op het gebied van Shop. Het komt regelmatig voor tijdens een ICT vergadering of een ander overleg, dat (Y; N.o.)

moeilijke vragen moet beantwoorden en midden in een zin ineens roept: laat (verzoekster; N.o.) dat maar uitleggen dit moet zij ook kunnen! Kunt u zich voorstellen hoe dat voelt, om op deze manier voor het blok gezet te worden (...)? (...) Ook hierover heb ik regelmatig gesproken met (X; N.o.), zijn commentaar is altijd: Waarom doet ze dat nou, zo moet ze dat niet doen... Dat soort streken van (Y; N.o.) heeft geen gevolgen voor haar, ja een gesprekje met (X; N.o.) waarin hij haar vertelt dat ze dit soort zaken anders moet aanpakken. (...)

(...)

Vanaf 19 mei 2003 werd de DAS geteisterd door computer storingen, met enige regelmaat is het computer systeem bij de DAS gecrasht. Aangezien ik in mijn functie ook het beheer van het systeem heb, is het functioneel noodzakelijk dat ik in deze materie betrokken word. In alle voorgaande problemen hebben (Y; N.o.) en ik samen soortgelijke problemen afgehandeld. Op 21 mei werd ik absoluut nergens bij betrokken (...).

Niemand heeft mij geïnformeerd of gevraagd ook te komen werken en uiteindelijk heb ik zelf gevraagd hoe het verder zou lopen en of (Y; N.o.) en (X; N.o.) het nodig vonden dat ik kwam werken (...). Daarop werd er gevraagd of ik dat graag wilde?? Ik heb verteld dat het geen kwestie van willen is, maar functioneel noodzakelijk dat ik erbij betrokken zou worden.”

3. Tijdens de hoorzitting op 10 juli 2003 (zie ook hiervoor onder I.7.) kwam ook verzoeksters klacht met betrekking tot de samenwerking met Y en het inwerken in SHOP 2000 aan de orde. Uit het van de hoorzitting opgemaakte verslag komt op dit punt naar voren, dat verzoekster van mening was dat aan haar essentiële informatie werd onthouden, wat een goed functioneren belemmerde. Zij verweet dit X Ondanks verschillende gesprekken met zowel hem als Y was er geen verbetering van de situatie merkbaar. Verzoekster gaf blijkens het verslag verder aan, dat de verhouding intussen dermate gespannen was, dat er nauwelijks nog sprake was van samenwerking.

X gaf blijkens het verslag tijdens de zitting aan, dat hij de indruk had dat de problemen van (verzoekster; N.o.) vooral te maken hebben met miscommunicatie.

4. Tijdens de bijeenkomst op 12 februari 2004 (zie ook hiervoor onder I.10.) stelde de Commandant NASAG ook conflicten tussen medewerkers onderling aan de orde. Op dit punt deelde hij blijkens het verslag mee, dat indien het aan de nodige chemie tussen personen ontbrak, dit zodanig bespreekbaar gemaakt moest worden, dat er een werkbare verhouding ontstond. Bij een (dreigend) arbeidsconflict zou in overleg met het (hogere) management moeten worden gezien, op welke wijze het probleem te lijf diende te worden gegaan.

Commandant NASAG gaf blijkens het verslag verder aan, dat er zijns inziens sprake was van relationele problemen in de werksituatie, welke rechtstreeks tussen partijen dienen te worden opgelost, en zo zulks niet mogelijk, zodanig dienen te worden gekanaliseerd dat het werk er niet (meer) onder leidt.

5. In reactie op verzoeksters klacht (zie ook hiervoor onder I.12.) deelde de Commandant NASAG verzoekster ten aanzien van de samenwerking met Y en het inwerken in SHOP 2000 onder meer mee, dat hij indien de 'chemie' tussen medewerkers niet optimaal is, deze op verschillende manieren zou kunnen trachten te beïnvloeden. Enerzijds, zo deelde hij mee, kon hij voorwaarden scheppen in de administratieve sfeer, zoals de beschrijving van de administratieve organisatie en het opstellen van functieomschrijvingen. Anderzijds kon hij één en ander beïnvloeden door intensieve begeleiding door het DAS-management en hulp van de kant van de ARBO-dienst, voor zover gewenst. Hieraan werd op dit moment invulling gegeven, aldus de Commandant.

6. Tijdens het op 2 maart 2004 gevoerde gesprek tussen X en de Commandant NASAG (zie ook hiervoor onder I.13.) kwam ook het conflict tussen verzoekster en Y aan de orde. Uit het verslag komt naar voren, dat de Commandant van mening was, dat het conflict tussen verzoekster en Y niet 'uitzichtloos' door kon blijven gaan. X wees er blijkens het verslag op dat hij al twee jaar probeert als intermediair tussen hen op te treden, maar dat hij geen resultaten bereikt. Het lukte hem niet er doorheen te breken, zo gaf hij aan. Ten aanzien van het inwerken en opleiden van verzoekster gaf X aan, dat de medewerking van de kant van verzoekster op dit punt niet optimaal was. Desgevraagd deelde hij mee, dat het extern opleiden van verzoekster middels de leverancier van de software geen optie was, nu deze opleiding vrij summier was. Het opleiden was toch voornamelijk training on the job', maar het was duidelijk dat als verzoekster en Y niet met elkaar communiceerden, een verder inwerken en opleiden illusoir was.

Commandant NASAG zag gelet op de inhoud van het gesprek aanleiding om met het Hoofd DAS in overleg te treden en te bezien of het mogelijk en wenselijk was om een met naam genoemde derde ook in te schakelen bij SHOP 2000, zodat er bij een mogelijke uitval van Y een redelijke terugvalpositie was. Eventueel zou deze derde nadat Y met pensioen zou zijn gegaan haar functie kunnen overnemen.

7. Op 21 september 2004 vond een werkbespreking plaats bij DAS, waarbij onder meer verzoekster en haar direct leidinggevende aanwezig waren. De uitkomst van het overleg was dat de taken van Y, die intussen was gepensioneerd, zouden worden herverdeeld. Verzoekster werd hiervoor niet ingezet. De hiervoor onder 6. genoemde derde nam de taak functioneel beheerder van SHOP 2000 van Y over.

8. In reactie op dit klachtonderdeel deelde de minister van Defensie de Nationale ombudsman onder meer mee, dat de problemen deels door verzoekster zelf waren veroorzaakt en dat er van de zijde van de Commandant NASAG alles aan was gedaan om

een en ander in goede banen te leiden. Tussen verzoekster en haar opleidster was de verhouding zo verslechterd, zo deelde de minister mee, dat dit gevolgen had voor de "training on the job". In eerste instantie had X getracht het probleem op te lossen door gesprekken met verzoekster en haar opleidster, maar een goede samenwerking bleek echter niet mogelijk. X had het probleem vervolgens voorgelegd aan Hoofd DAS. Ook het Hoofd DAS had met verzoekster en haar opleidster gesprekken gevoerd. De minister bestreed, dat het minder goed verlopen van het opleidingsproces van verzoekster enkel en alleen aan de organisatie te wijten was. Een aantal medewerkers had volgens hem veel tijd besteed aan pogingen om het probleem op te lossen.

De minister deelde verder mee, dat hoewel verzoeksters functioneren op 21 januari 2003 nog als goed werd gekwalificeerd, dit onverlet liet dat in de loop der tijd een steeds moeizamere werkverhouding binnen de DAS-administratie is ontstaan. Het was op grond van deze ontwikkeling, dat de toenmalig Commandant NASAG het noodzakelijk had gevonden om in te grijpen. Dit overigens mede naar aanleiding van de klacht van verzoekster, aldus de minister.

9. In zijn verklaring aan de Nationale ombudsman deelde X met betrekking tot dit klachtonderdeel mee, dat was gekozen voor een interne 'on the job training' opleiding in het SHOP 2000 systeem. Y bezat binnen DAS de meeste kennis van het systeem en werd de aangewezen persoon geacht om verzoekster in te werken, zodat deze de in haar functiebeschrijving omschreven taken zelfstandig kon uitvoeren. Daarnaast was verzoekster als vervangster van Y aangewezen. Dit als opvang bij ziekte of vakanties. Volgens X verslechterde de verhouding tussen verzoekster en Y een aantal maanden nadat verzoekster op de administratie was komen werken. Wat de precieze oorzaak geweest is, kon X niet aangeven. Feit was volgens hem dat hij als directe chef "door beide dames bijna per week een verhaal te horen kreeg, wat de ander gedaan had om haar het leven zuur te maken" en dat hij had geprobeerd in individuele gesprekken de zaak op te lossen. Na zo'n gesprek was er volgens X dan weer enige tijd rust op de administratie, maar het duurde niet lang of de volgende confrontatie was er weer. X had volgens hem ook een aantal gesprekken gehad met beide dames, waar aan het eind van het gesprek samenwerken weer mogelijk leek. Dit bleek een illusie, aldus X. Ook had hij beiden opdracht gegeven, voor wat betreft het inwerken in SHOP 2000, om in de middag in de testomgeving samen een uur per dag aan het opleiden te besteden. Maar ook dit was van korte duur geweest, aldus X. Naar zijn mening waren de drempels tussen beiden inmiddels zo hoog, dat hij de problemen bij het Hoofd DAS had neergelegd. Nadat hij gesprekken met hen had gevoerd, werd geconcludeerd dat externe hulp diende te worden ingeroepen.

Als gevolg van de problemen tussen verzoekster en Y heerste er volgens X een "afgrijselijke stemming" binnen de administratie en waren zowel verzoekster als Y langdurig ziek.

Beoordeling

10. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Indien het bestuursorgaan optreedt in de hoedanigheid van werkgever betekent dit vereiste, dat het bestuursorgaan bij conflicten tussen medewerkers onderling zo spoedig mogelijk maatregelen treft om de werkverhoudingen te verbeteren.

11. Gelet op hetgeen verzoekster en X hebben verklaard omtrent de start van de problemen tussen verzoekster en Y, is het aannemelijk dat deze medio 2002 zijn begonnen. Op het moment, dat verzoekster zich bij Personeelszaken DAS beklaagde over de slechte samenwerking tussen haar en Y (en welke gevolgen dat had voor haar inwerken in het SHOP 2000 systeem) was het probleem dus reeds twee jaren oud. Nu verzoekster in SHOP 2000 werd ingewerkt door Y en zij in zoverre van haar afhankelijk was, heeft X - die als direct leidinggevende daarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden - naar het oordeel van de Nationale ombudsman te lang gewacht met het treffen van maatregelen om de werkhouding tussen verzoekster en Y te verbeteren. Hierdoor is verzoekster belemmerd in haar functioneren.

Gelet op het voorgaande heeft X in strijd met het vereiste van voortvarendheid gehandeld.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Defensie, is gegrond ten aanzien van:

- de toezegging, wegens strijd met het vereiste van rechtszekerheid;
- het inwerken in SHOP 2000, wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Onderzoek

Op 24 juni 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw W. te Zeven (Dld.), met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Defensie.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Defensie, 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 verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de minister van Defensie een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van de minister gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Brieven van verzoekster gericht aan Personeelszaken DAS van 11 juni 2003 en 24 juni 2003;
2. Brieven van Hoofd DAS en (Commandant) NASAG gericht aan verzoekster van 21 januari 2003, 27 juni 2003, 12 december 2003 en 2 maart 2004;
3. Brief van de Commandant NASAG gericht aan verzoekster direct leidinggevende X van 2 maart 2004;
4. Brieven van verzoekster gericht aan de Nationale ombudsman van 5 april 2004, 14 december 2004 en 2 maart 2005;
5. Brieven van de minister van Defensie gericht aan de Nationale ombudsman van 18 oktober 2004 en 24 oktober 2005;
6. Brief van verzoekster direct leidinggevende X gericht aan de Nationale ombudsman van 8 augustus 2005;
7. Verslag van de hoorzitting van 10 juli 2003, de bijeenkomst van 12 februari 2004 en het werkoverleg op 21 september 2004;
8. Verzoeksters arbeidsovereenkomst met bijlagen.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond