



# Rapport

## Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Arbeidsinspectie het advies dat de Raadsman SZW naar aanleiding van de door haar ingediende klacht gaf niet heeft overgenomen.

## Beoordeling

Algemeen

### I. Bevindingen

1. In januari 2007 meldde mevrouw Y, een medewerkster van de Arbeidsinspectie te Rotterdam (een dienstonderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) te Den Haag), haar teamleider dat zij al gedurende langere tijd last had van het lezen van haar privé e-mailberichten door collega's op kantoor. Zij vermoedde dat verzoekster, die werkzaam was bij de directie ICT-Diensten van het ministerie te Den Haag, hier achter zat. Verzoekster was, een aantal jaren geleden, namelijk ook werkzaam geweest op het kantoor te Rotterdam en onderhield nog steeds privécontacten met enkele van haar toenmalige collega's. Zij zou de privé e-mailberichten van mevrouw Y lezen en informatie hieruit doorspelen naar deze medewerkers van het kantoor te Rotterdam. Om haar verdenking nader te onderzoeken was mevrouw Y een speciale mailwisseling gestart met een kennis. Zij wisselden dan informatie uit die niet bij collega's bekend kon zijn. Informatie uit deze mailwisseling hoorde zij vervolgens van collega's terug in de rookkamer en in de kantine.

2. Op 12 februari 2007 verzocht de plaatsvervangend inspecteur-generaal van het Ministerie van SZW het Bureau Beveiligingsambtenaar van het ministerie om een onderzoek in te stellen naar de melding van mevrouw Y.

Op 6 april 2007 bracht het Bureau Beveiligingsambtenaar een eindrapportage naar aanleiding van het onderzoek uit. In deze rapportage waren de verklaringen opgenomen die de betrokken medewerkers hadden afgelegd. Verzoekster had verklaard dat zij, in haar functie als beheerder infrastructuur backoffices van SZW, inderdaad in staat was om mailboxen te openen. Van deze bevoegdheid maakte zij alleen gebruik als dat nodig was voor haar werkzaamheden. Zij had nooit kennis genomen van de inhoud van de mailbox van mevrouw Y. Nadat zij bij de Arbeidsinspectie te Rotterdam had gewerkt werkte zij nu al sinds 1999 in Den Haag, bij ICT-Diensten. De laatste anderhalf jaar werkte zij in haar huidige functie. Voor die tijd had zij niet de bevoegdheid of mogelijkheid om mailboxen te openen.

Verder gaf zij aan dat haar activiteiten in de computersystemen werden gelogd. Zij had er geen enkel bezwaar tegen dat deze activiteiten zouden worden gecontroleerd. Verzoekster liet weten privé om te gaan met enkele collega's van mevrouw Y. Mevrouw Y was echter

nooit onderwerp van gesprek geweest. Zij begreep ook niet waarom zij door mevrouw Y werd verdacht van het inzien van haar mailbox.

Ten slotte gaf zij aan dat zij van 27 oktober 2006 tot 1 maart 2007 niet bij SZW had gewerkt. In die periode was zij dus ook niet in staat om mailboxen in te zien.

3. Het Bureau Beveiligingsambtenaar gaf in haar conclusie aan dat, aan de hand van de afgelegde verklaringen, niet aannemelijk werd geacht dat privé e-mailberichten door verzoekster waren gelezen. Er werd met name op gewezen dat zij tussen 27 oktober 2006 en 1 maart 2007, wegens ziekte, niet had gewerkt en dat zij pas anderhalf jaar in haar huidige functie werkzaam was. Voorheen kon zij geen mailboxen openen.

Aan de desbetreffende ICT-afdeling was verzocht na te gaan of de mailbox van mevrouw Y rond de door haar opgegeven data door iemand was geopend. Dat bleek echter niet meer mogelijk te zijn; de gegevens waren niet bewaard gebleven.

4. Bij brief van 12 april 2007 werd de plaatsvervangend inspecteur-generaal door het Bureau Beveiligingsambtenaar geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek.

Bij brief van 14 mei 2007 vervolgens werd de uitkomst van het onderzoek, door de directeur Inspectieondersteuning Arbeidsinspectie, meegedeeld aan verzoeksters directeur (de directeur ICT-Diensten). De directeur Inspectieondersteuning gaf aan dat hij ervan uitging dat verzoekster geen enkele schending van de integriteitsregels had begaan, hoewel niet onomstotelijk kon worden aangetoond dat dat niet was gebeurd. Verder gaf hij aan deze brief te schrijven met het doel dat, voor zover het bestaan van de klacht binnen de directie ICT-Diensten bekend was, verzoekster hiervan geen enkel nadeel zou ondervinden en waar nodig van alle blaam gezuiverd zou worden.

Verzoekster ontving een afschrift van deze brief.

5. Bij brief van 10 juni 2007 liet verzoekster de Raadsman SZW weten dat zij, op grond van de Regeling Raadsman SZW 2007, een klacht wenste in te dienen tegen mevrouw Y. Zij was van mening dat mevrouw Y haar integriteit op een ongefundeerde en beschadigende wijze ter discussie had gesteld en haar valselijk had beschuldigd. Zij gaf aan dat mevrouw Y toch op zijn minst een duidelijk en openbaar excuus zou moeten maken voor wat had plaatsgevonden. Zij verzocht de Raadsman SZW dan ook een oordeel te geven dan wel een advies of aanbeveling te doen aan het bevoegd gezag over de haar inziens laakbare handelwijze van mevrouw Y.

6. Bij brief van 3 augustus 2007 informeerde de Raadsman SZW de directeur Inspectieondersteuning over zijn advies.

Om te beginnen wees hij nadrukkelijk op artikel 10 van de Regeling Raadsman SZW 2007, de zogenoemde victimisatiebepaling. Concreet betekent dit, zo gaf hij aan, dat de

secretaris-generaal er zorg voor draagt dat de indiener van een klacht bij de Raadsman SZW geen benadeling hierdoor in zijn positie als ambtenaar zou ondervinden. In dit verband bracht hij onder de aandacht van de directeur dat destijds sprake was geweest van een verzoek tot onderzoek op grond van een melding van mevrouw Y. De victimisatiebepaling was dan ook niet van toepassing op mevrouw Y, nu er geen sprake was van een klacht maar van een melding.

Voorts gaf hij aan de door verzoekster tegen mevrouw Y ingediende klacht gegrond te achten. Hij adviseerde de directeur dan ook de klacht gegrond te verklaren.

7. Met zijn advies stuurde de Raadsman SZW nog enkele bijlagen mee. Het ging onder meer om het verslag van de hoorzitting met mevrouw Y. Uit dit verslag bleek nog het volgende.

Mevrouw Y had onder meer aangegeven dat zij haar melding aan haar teamleider mogelijk had heroverwogen als haar was meegedeeld dat het niet of waarschijnlijk niet mogelijk was dat ICT-Diensten informatie over het openen van mailboxen zou kunnen verschaffen.

Verder gaf zij aan dat haar vermoedens in eerste instantie uitgingen naar een drietal collega's. In januari 2007 had zij haar teamleider geïnformeerd over een mogelijk 'lek'. Achtergrond hiervan was dat zij al vanaf circa september 2005 tot en met januari 2007 de stellige indruk had dat er citaten uit haar privé e-mailberichten werden aangehaald door twee van haar collega's. Begin oktober 2006 kreeg zij de indruk dat een derde collega er ook bij betrokken was geraakt. In eerste instantie had zij niet gereageerd, maar uiteindelijk was dit voor haar niet vol te houden. Ze wilde dat het stopte en mede daarom had zij haar teamleider geïnformeerd; het was toen ook gestopt. Haar teamleider had haar, daarnaar gevraagd, laten weten dat genoemde collega's bij haar weten niet bekend waren met haar wachtwoord en dat zij zeker geen bevoegdheden hadden ten aanzien van haar pc.

Daarnaar gevraagd gaf ze nog aan dat verzoekster pas op een later moment in beeld was gekomen; zij kon, gezien haar functie, immers mailboxen inzien. Bovendien kenden zij en de betrokken collega's elkaar en ontmoetten zij elkaar ook buiten het werk om.

Ten slotte gaf ze aan de conclusie naar aanleiding van het onderzoek te hebben geaccepteerd. Tegelijkertijd bleef het voor haar moeilijk om in het openbaar excuses aan te bieden nu het, als gevolg van onmacht of keuze van ICT-Diensten, niet mogelijk was om te controleren of iemand haar privé e-mailberichten had gelezen.

Verder stuurde de Raadsman SZW de motivering, zijn conclusies en aanbevelingen als bijlagen mee. Naar zijn mening had het bevoegd gezag terecht een onderzoek laten instellen naar aanleiding van de melding van mevrouw Y. De conclusie dat er geen enkele vorm van bewijs richting verzoekster was achtte hij, gezien hetgeen was komen vast te staan, onvermijdelijk. Hij wees er in het bijzonder op dat mevrouw Y tijdens het onderzoek

door het Bureau Beveiligingsambtenaar had aangegeven dat op bijna iedere mail een reactie was gevolgd en dat dit de laatste keer in januari 2007 was gebeurd. Op dat moment echter werkte verzoekster niet bij SZW. Hij voegde daaraan toe dat ook niet voorbij kon worden gegaan aan het feit dat niet aannemelijk was geworden dat verzoekster de mailbox van mevrouw Y op enig ander moment wél had ingezien. Hij onderschreef de conclusie dat verzoekster geen blaam trof dan ook volledig.

De Raadsman SZW adviseerde de directeur Inspectieondersteuning Arbeidsinspectie de klacht van verzoekster gegrond te verklaren.

Verder vermeldde hij de volgende conclusies en aanbevelingen:

"1. (Mevrouw Y; N.o.) heeft op een ongefundeerde en beschadigende wijze de integriteit van (verzoekster; N.o.) ter discussie gesteld;

2. Het zou (mevrouw Y; N.o.) sieren als zij schriftelijk en in het openbaar haar verontschuldigingen richting (verzoekster; N.o.) kenbaar zou maken.

(NB: Mij is bekend dat dit (mevrouw Y; N.o.) niet kan worden opgelegd.)

Het argument van (mevrouw Y; N.o.), dat zij een excuus, al dan niet in het openbaar niet op zijn plaats acht omdat het systeem bij ICT-D het haar onmogelijk maakt haar gelijk te bewijzen vind ik geen valide argument.

Als (mevrouw Y; N.o.) onverhoopt (verzoekster; N.o.) niet openlijk wil rehabiliteren, geef ik u in overweging te zoeken naar een alternatief;

3. Een kritiekpunt van (mevrouw Y; N.o.) onderschrijf ik wel, namelijk dat het toch bekend zou moeten zijn in hoeverre klachten als door (mevrouw Y; N.o.) geuit op basis van de huidige technische mogelijkheden onderzoekbaar zijn op juistheid! In dat verband heb ik geconstateerd dat daarover geen eenduidige opvattingen bestaan."

8. Bij brief van 3 september 2007 informeerde de directeur Inspectieondersteuning verzoekster over zijn oordeel. Hij gaf aan het advies van de Raadsman SZW niet over te nemen. Dit was niet omdat hij het niet betreurde dat verzoekster was beschuldigd van het onrechtmatig openen van e-mailberichten. Hij was echter van mening dat een medewerker die een melding doet of een klacht indient die zwaar genoeg is om tot een onderzoek te leiden, geen nadelig effect mag ondervinden van het indienen van de klacht, welke uitkomst het onderzoek ook heeft.

Achteraf bezien had de melding, naar zijn mening, niet tot klachtbehandeling (bedoeld is: onderzoek) mogen leiden. Hij verduidelijkte dit door aan te geven dat elke medewerker de ruimte moet hebben om gevoelens van ongenoegen over zijn of haar werksituatie met de eigen leidinggevende te bespreken, ook als die gevoelens alleen gebaseerd zijn op

vermoedens. Het zou niet goed zijn als medewerkers zich gedwongen zouden voelen onvrede op te kroppen. Het is dan aan de leidinggevende om vast te stellen wat moet gebeuren. Mevrouw Y stond naar zijn mening dan ook in haar recht toen zij over haar vermoedens contact opnam met haar teamleider. Achteraf gezien kon echter worden geconstateerd dat de aangedragen feiten onvoldoende grond vormden voor het door de organisatie ingezette formele onderzoek. Er was te snel, en niet volgens de daarvoor geldende procedure via de Raadsman SZW, verzocht om een onderzoek door het Bureau Beveiligingsambtenaar. Daardoor had de zaak een effect op verzoekster en andere betrokkenen gekregen dat voorkomen had kunnen worden. Hij kon dan ook niet anders doen dan verzoekster zijn oprechte verontschuldigen aanbieden, zo besloot hij zijn brief aan verzoekster.

9. Op 10 maart 2008 ontving de Nationale ombudsman een klacht van verzoekster. Zij gaf aan dat zij door mevrouw Y ten onrechte en ongefundeerd in haar goede naam was beschadigd en dat de Arbeidsinspectie het advies van de Raadsman naar haar mening dan ook diende over te nemen.

Bij brief van 16 april 2008 legde de Nationale ombudsman de klacht en enkele nadere vragen voor aan de minister van SZW.

10. Op 14 mei 2008 werd de reactie van de minister, gedateerd 13 mei 2008, ontvangen. Hij gaf onder meer het volgende aan.

Zoals de Raadsman SZW ook had opgemerkt kon de Arbeidsinspectie mevrouw Y niet dwingen om schriftelijk en in het openbaar excuses aan te bieden aan verzoekster. De Arbeidsinspectie had echter wel voldaan aan de aanbeveling van de Raadsman om een alternatief te zoeken indien mevrouw Y verzoekster niet openlijk wilde rehabiliteren. Zij was in brede zin aangesproken op haar gedrag jegens collega's. Hoewel het al dan niet aanbieden van excuses, naar de mening van de Arbeidsinspectie, een persoonlijke beslissing is en een weigering om dat te doen geen formele gevolgen mag hebben, was er wel sprake van een tekortschietend sociaal functioneren van mevrouw Y. Dit had geleid tot een zeer kritische persoonlijke beoordeling, gekoppeld aan het Manager-Medewerker gesprek (een eenmaal per jaar te houden officieel beoordelingsgesprek). Ook waren afspraken gemaakt over het gedrag dat de Arbeidsinspectie van een medewerker ten opzichte van collega's verwacht.

Verder gaf de minister aan dat de Arbeidsinspectie naar zijn mening had voldaan aan het advies van de Raadsman SZW om te zoeken naar een alternatief, voor het geval mevrouw Y niet ertoe zou overgaan excuses aan verzoekster aan te bieden. In dit verband werd, naast het hiervoor aangehaalde, nog verwezen naar de brief aan de directeur van verzoekster, waarin duidelijk was gemaakt dat ervan werd uitgegaan dat verzoekster geen enkele schending van de integriteitsregels had begaan.

Ook gaf hij aan het standpunt van de Arbeidsinspectie te kunnen onderschrijven; op het moment dat een medewerker een vermoeden heeft van privacyschending door een collega door het aftappen van zijn/haar mailbox, moet deze medewerker zich vrij voelen om deze vermoedens te bespreken met zijn/haar leidinggevende. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om te beslissen of er een onderzoek wordt ingesteld. Om die reden zou het dan ook niet juist zijn om nadelige gevolgen te verbinden aan het doen van een melding of het uiten van vermoedens, anders dan in de sfeer van een Manager-Medewerker gesprek. De minister zag daarom geen aanleiding om het advies van de Raadsman SZW over te nemen en de klacht van verzoekster alsnog gegrond te achten. Wat de door de Raadsman aangehaalde victimisatiebepaling betrof: in formele zin had de Raadsman gelijk indien hij van mening was dat deze niet op mevrouw Y van toepassing was. In materiële zin echter bevond zij zich in dezelfde positie als een klager op grond van de Regeling Raadsman SZW 2007 en dus diende zij een gelijkwaardige bescherming te krijgen. In die zin was door de Arbeidsinspectie dan ook geen beroep gedaan op de victimisatiebepaling als wel op een algemeen beginsel van goed werkgeverschap.

De minister concludeerde dat de Arbeidsinspectie voldoende maatregelen had genomen om te waarborgen dat verzoekster geen nadelige gevolgen zou ondervinden van de vermoedens van mevrouw Y en het onderzoek dat naar aanleiding hiervan had plaatsgevonden. Hij achtte het onjuist dat een medewerker zou worden gestraft voor het uiten van vermoedens en/of voor het feit dat het bevoegd gezag besluit op grond van die vermoedens een onderzoek in te stellen, waardoor vervolgens ruime bekendheid wordt gegeven aan deze vermoedens. Hij achtte de klacht dan ook ongegrond.

11. In reactie hierop gaf verzoekster, op 11 juni 2008, nog aan zich op hoofdlijnen te kunnen vinden in een aantal uitgangspunten van de minister. Zij vond dat iedereen gebruik moet kunnen maken van het klachtrecht en/of vermoedens moet kunnen uitspreken over mogelijk onrechtmatig handelen door één of meer collega's. Alleen werd het naar haar mening anders als iemand een dergelijk vermoeden kenbaar maakte zonder daarbij een bepaalde zorgvuldigheid in acht te nemen. Lichtvaardig iemand beschuldigen, in samenhang met de risico's die daaraan verbonden kunnen zijn voor, in dit geval, verzoekster zelf was wat haar betrof onacceptabel. Zij had in het ernstigste geval haar baan kunnen verliezen of had bepaalde werkzaamheden wellicht niet meer mogen verrichten, als er maar een schijn van twijfel over haar integriteit was blijven hangen, zo gaf verzoekster aan. Ook wees zij erop dat het erop begon te lijken dat zij niet eens in alle openbaarheid kon vertellen dat zij absoluut onschuldig was aan dat waarvan zij was beschuldigd. Ze kon er ook niet aan voorbijgaan dat mevrouw Y ook drie andere collega's had beschuldigd van onjuiste praktijken. Ook andere collega's dan de direct betrokkenen hadden hiervan natuurlijk het nodige meegekregen; het bevoegd gezag had niets met dat gegeven gedaan.

Verzoekster benadrukte dat het voor haar belangrijk was dat het voor haar collega's en voor de collega's in de omgeving van mevrouw Y volstrekt helder zou worden dat zij ten

onrechte was beschuldigd.

12. Op 15 juli 2008 merkte de minister, in reactie op het verslag van bevindingen, nog het volgende op. Hij gaf aan verzoeksters opmerking, dat het erop begon te lijken dat zij niet eens in alle openbaarheid kon vertellen dat zij onschuldig was aan dat waarvan zij werd beschuldigd, niet te erkennen. Dit was door verzoekster ook niet eerder naar voren gebracht. Het was naar zijn mening niet duidelijk waarop verzoekster deze uitspraak baseerde.

## **II. Beoordeling**

13. Verzoekster klaagt erover dat de Arbeidsinspectie het advies dat de Raadsman SZW naar aanleiding van de door haar ingediende klacht gaf niet heeft overgenomen.

14. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

15. De Nationale ombudsman is - met de minister - van oordeel dat een medewerker, die de sterke indruk heeft dat de inhoud van zijn/haar privé e-mailberichten bij collega's bekend is, zich vrij moet voelen deze vermoedens te bespreken met zijn/haar leidinggevende. Het is vervolgens aan deze leidinggevende om een inschatting te maken van de aannemelijkheid van één en ander en op grond hiervan te bepalen of verdere actie nodig is en wat, in het bevestigende geval, zal worden ondernomen. In het geval van mevrouw Y is besloten een onderzoek te laten instellen door het Bureau Beveiligingsambtenaar. Onder meer gezien het feit dat, in het kader van dit onderzoek, de direct betrokken medewerkers zijn gehoord heeft de kwestie een ruimere bekendheid gekregen dan wellicht wenselijk was. Dit kan mevrouw Y niet worden verweten.

Over de vraag of de Arbeidsinspectie er juist aan heeft gedaan om een dergelijk onderzoek in te stellen zal de Nationale ombudsman zich, in het kader van dit onderzoek, niet uitlaten. Wel stelt hij vast dat verzoekster zich door de gang van zaken benadeeld voelt en van mening is dat onvoldoende is ondernomen om haar binnen de organisatie te rehabiliteren. De Arbeidsinspectie lijkt hiervoor onvoldoende oog te hebben gehad.

Gezien het feit dat mevrouw Y geen verwijt kan worden gemaakt dat de kwestie binnen de organisatie een ruimere bekendheid heeft gekregen dan wellicht wenselijk was, is de Nationale ombudsman van mening dat de Arbeidsinspectie het advies van de Raadsman SZW terecht niet - volledig - heeft overgenomen. Dit advies had immers vooral betrekking op de rol van mevrouw Y. Wel heeft hij besloten een aanbeveling aan het rapport te verbinden. De reactie die de minister nog op het verslag van bevindingen heeft gegeven heeft het belang van deze aanbeveling nog nader onderstreept.

## **Conclusie**



De klacht over de onderzochte gedraging van de Arbeidsinspectie te Den Haag is niet gegrond.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman geeft de minister van SZW in overweging om, in overleg met verzoekster, te bezien op welke wijze kan worden bereikt dat nog bij verzoekster levende gevoelens van ongenoegen zoveel als mogelijk is, worden weggenomen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deelde de Nationale ombudsman bij brief van 9 oktober 2008 mee de aanbeveling op te volgen en verzoekster te hebben uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek op 14 oktober 2008.

## **Onderzoek**

Op 10 maart 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw X te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van de Arbeidsinspectie te Den Haag.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de minister en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

### **Informatieoverzicht**

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

1. Verzoekschrift, ontvangen op 10 maart 2008, met als bijlagen:

- de klacht, op 10 juni 2007 ingediend bij de Raadsman SZW;

- de brief van de directeur Inspectieondersteuning aan de directeur ICT-Diensten van 14 mei 2007;
  - de brief van de directeur Inspectieondersteuning aan verzoekster van 3 september 2007.
2. Regeling Raadsman SZW 2007.
3. De klachtbehandeling door de Raadsman SZW, ontvangen op 28 maart 2008;
- het advies aan de minister van SZW;
  - verslagen van de hoorzittingen met verzoekster en met mevrouw Y;
  - de uitgebreide motivering van de Raadsman SZW.
4. De reactie van SZW op de klacht, gedateerd 13 mei 2008. Het hierbij gevoegde eindrapport is, afgezien van de daarin opgenomen verklaring van verzoekster en de conclusie (aangeduid als `Resumé'), niet gebruikt.
5. De reactie van verzoekster op hetgeen de minister van SZW heeft laten weten, gedateerd 11 juni 2008.

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

Regeling Raadsman SZW 2007

Artikel 4, eerste en derde lid:

“1. Iedere medewerker van SZW kan bij de Raadsman SZW een klacht indienen als bedoeld in artikel 9:1 Awb over aangelegenheden met betrekking tot het werk of de werkomstandigheden waaronder begrepen de wijze waarop SZW, of een medewerker van SZW, hem of een ander heeft bejegend.

(...)

3. De Raadsman SZW onderzoekt de klacht en adviseert het bevoegd gezag (...).”

Artikel 10, tweede lid:

“2. Het indienen van een klacht als zodanig bij de Raadsman SZW mag niet leiden tot benadeling van de indiener in zijn positie als ambtenaar.”