



Rapport

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat ZonMw:

1. zich niet heeft gehouden aan de afspraak gemaakt in de mediationovereenkomst met verzoekster;
2. gedurende haar ziekteperiode in het geheel geen persoonlijke belangstelling voor verzoekster als werknemster heeft getoond.

Beoordeling

I. Bevindingen

A. Inleiding

Verzoekster, werkzaam bij ZonMw, heeft vanaf eind 2005 conflicten met ZonMw over een aantal kwesties, onder andere over een beoordeling, de afwijzing voor een sollicitatie en de aanpassing van haar takenpakket. Deze conflicten leidden tot een aantal bezwaar- en beroepszaken. Daarnaast verliep de samenwerking tussen haar en haar direct leidinggevende vanaf medio 2005 ook moeizaam. Vanaf 26 juni 2006 is verzoekster arbeidsongeschikt.

B. Met betrekking tot het mediationtraject

1. Tegen het voornemen van ZonMw tot aanpassing van haar takenpakket, diende verzoekster een verzoek tot een voorlopige voorziening in bij de rechtbank te Den Haag. Tijdens de zitting op 13 december 2006 over deze voorlopige voorziening, besloot de rechter het onderzoek te schorsen voor de duur van een mediationproces. Zij achtte mediation in de rede, nu de wrijving tussen verzoekster en haar leidinggevende opgelost moest worden, zodat verzoekster kon re-integreren. Partijen stemden er tijdens de zitting mee in om een mediationtraject in te gaan.
2. Op 16 februari 2007 werd een mediationovereenkomst gesloten tussen enerzijds verzoekster en haar begeleidster en anderzijds verzoeksters direct leidinggevende en een medewerker van personeelszaken van ZonMw. Het op te lossen geschil stond daarin omschreven als "arbeidsgeschil tussen betrokken partijen". Als kernafspraken van de mediation werd het volgende genoemd: "aanhouding besluit op de lopende bezwaren tot twee weken na het laatste mediationtrajectgesprek".
3. In het derde mediationgesprek op 8 maart 2007 werd onder meer gesproken over de verhouding tussen verzoekster en haar leidinggevende en over het te verwachten advies van de bezwarencommissie en hoe met dit advies diende te worden omgegaan in het mediationtraject.

4. Op 10 april 2007 berichtte ZonMw verzoekster dat het advies van adviescommissie over verzoeksters bezwaren op 2 april 2007 was ontvangen en dat verzoekster op 13 april 2007 dit advies en het besluit van het bestuur van ZonMw op de bezwaren zou ontvangen. Op 12 april 2007 zou dat besluit worden genomen. Voor wat betreft het mediationtraject liet ZonMw weten dat verzoeksters direct leidinggevende werd vervangen door het hoofd bedrijfsvoering van ZonMw, zoals verzoekster al wist. Op korte termijn zou hiervoor een nieuwe afspraak worden gemaakt.

5. Het hoofd bedrijfsvoering van ZonMw ondertekende op 18 april 2007 de al eerder op 16 februari 2007 ondertekende mediationovereenkomst, kennelijk als vervanging voor verzoeksters leidinggevende.

6. Op 23 mei 2007 vond een bijeenkomst plaats met de oorspronkelijke partijen van de mediationovereenkomst. In het verslag van dat gesprek, opgesteld door de mediator, wordt geconcludeerd dat ZonMw niet handig had geopereerd door het besluit naar aanleiding van de adviescommissie niet aan te houden. Hiermee was - ook al was dat niet de opzet - de gemaakte afspraak in de mediationovereenkomst geschonden, met als gevolg een voor verzoekster noodzakelijk stap naar de rechtbank. Verder stond in het verslag dat niemand de intentie had gehad om het mediationtraject doelbewust te vertragen of te staken.

7. Op 18 december 2007 diende verzoekster een klacht in bij ZonMw. Zij klaagde er onder meer over dat ZonMw de afspraken uit de mediationovereenkomst niet was nagekomen. In de derde mediationbijeenkomst op 8 maart 2007 was volgens haar afgesproken dat de personeelsfunctionaris van ZonMw haar voorstellen zou toezenden over mogelijke functies voor haar binnen of buiten ZonMw, nadat haar leidinggevende had aangegeven samenwerking met haar niet meer te zien zitten. Van een einde van het mediationtraject was op dat moment naar het oordeel van verzoekster dan ook geen sprake. Door een besluit op bezwaar te nemen, had ZonMw het mediationtraject gefrustreerd en was verzoekster genoodzaakt om ter veiligstelling van haar rechtspositie het juridische traject te vervolgen.

8. De klachtadviescommissie van ZonMw overwoog wat betreft de klacht dat ZonMw de afspraken uit de mediationovereenkomst niet was nagekomen, dat die overeenkomst naar het oordeel van de commissie na het derde mediationgesprek was geëindigd, nadat verzoekster leidinggevende had aangegeven dat zij geen vertrouwen meer had in een samenwerking met verzoekster, en daarom terugtrad uit het mediationtraject. Het doel van de mediation, namelijk het oplossen van het arbeidsgeschil tussen verzoekster en haar leidinggevende was daarmee niet gehaald. De commissie achtte daarom de klacht op dit punt niet gegrond. ZonMw nam dit advies over.

9. In reactie op de klacht gaf ZonMw richting Nationale ombudsman nog onder meer aan dat in het derde mediationgesprek van 8 maart 2007 de conclusie was getrokken dat de doelstelling van de mediation, namelijk oplossen van het conflict tussen verzoekster en

haar direct leidinggevende niet kon worden behaald. ZonMw verklaarde zich vervolgens bereid in een gewijzigde samenstelling en vorm en met een ander doel de mediation voort te zetten. Daarbij had ZonMw wel aangegeven het advies van adviescommissie personeelsaangelegenheden inzake de lopende bezwaren af te willen wachten. Volgens ZonMw vond de laatste mediationbijeenkomst plaats op 8 maart 2007. Conform afspraak is na het verstrijken van de in de mediationovereenkomst genoemde termijn van twee weken het advies ter besluitvorming aan het bestuur aangeboden. Nadat de mediationovereenkomst vervolgens op 18 april 2007 was getekend door het hoofd bedrijfsvoering van ZonMw, gaf verzoekster te kennen af te zien van verdere mediation. Alle partijen achtten de mediation op 8 maart 2007 beëindigd, aldus ZonMw.

10. In reactie op het standpunt van ZonMw gaf verzoekster nog onder meer aan dat er volgens haar aan het begin van het mediationtraject zowel een conflict met haar direct leidinggevende als met ZonMw was, hetgeen al bleek uit alle procedures die er liepen of gelopen hadden. Volgens haar was de mediationovereenkomst niet op 8 maart 2007 beëindigd, integendeel, er was afgesproken dat er eind maart/begin april een volgende bijeenkomst zou zijn.

11. In reactie op het verslag van bevindingen gaf ZonMw nogmaals aan dat ZonMw zich op het standpunt stelt dat ZonMw zich heeft gehouden aan de afspraken in de mediationovereenkomst door na het verstrijken van de overeengekomen termijnen het advies van de bezwaarschriftencommissie aan het bestuur van ZonMw voor te leggen. ZonMw betreurde het dat de nieuwe afspraken na beëindiging van de mediation niet waren vastgelegd.

12. In reactie op het verslag van bevindingen wees verzoekster onder meer nog op hetgeen stond vermeld in het procesverslag van 17 mei 2007 van de mediator ten behoeve van de mediation slotbijeenkomst op 23 mei 2007. De mediator gaf daarin aan dat in het derde mediationgesprek van 8 maart 2007 bij ZonMw onduidelijkheid ontstond over de mediationprocedure. ZonMw had de indruk dat met het besluit om verzoekster niet terug te laten keren in haar functie, de mediation was beëindigd. De mediator lichtte vervolgens toe dat er in dit geval nog geen oplossing was bereikt, terwijl dit wel het doel was van de mediation. Vervolgens werd afgesproken om het hoofd bedrijfsvoering van ZonMw te betrekken daarbij, aldus de mediator.

C. Met betrekking tot verzoeksters ziekteperiode

1. Vanaf 26 juni 2006 is verzoekster arbeidsongeschikt. Haar arbeidongeschiktheid houdt verband met de conflicten die zij met haar werkgever ervaart.

2. In haar klachtbrief van 18 december 2007 klaagt zij erover hoe ZonMw met haar als zieke werknemer is omgegaan. Gedurende de zeventien maanden die ze op dat moment thuis was, had zij nog geen bloemetje noch een kaartje van ZonMw mogen ontvangen.

Ook was er vanuit de leiding niet telefonisch aan haar gevraagd hoe het met haar ging. Verzoekster concludeerde dat ZonMw geen onderscheid kon maken tussen een zakelijk geschil en het persoonlijk welzijn van een medewerker. Ook is dit gedrag in strijd met sinds 1 juni 2006 geldende regeling bij ziekmelding: De leidinggevenden en Personeel en Organisatie (P&O) willen graag praten met de collega's die zich ziek melden.

3. De klachtadviescommissie van ZonMw overwoog wat betreft de klacht dat in de gegeven situatie, waarbij sprake was van ernstig verstoorde verhoudingen en waarbij al sprake was van juridisering van het geschil al voordat verzoekster zich ziek meldde, ZonMw geen fatsoensnormen had geschonden door terughoudend te zijn in de persoonlijke contacten.

4. In reactie op de klacht stelde ZonMw dat er in het begin door een aantal collega's wel contact was onderhouden met verzoekster, met terugkoppeling naar ZonMw. Verzoekster had op een gegeven moment zelf aangegeven rechtstreeks contact met ZonMw niet meer op prijs te stellen, maar dit te willen laten lopen via haar raadsman. ZonMw had alles in het werk gesteld om contact te onderhouden met verzoekster, bijvoorbeeld door op haar verzoek gesprekken te doen plaatsvinden buiten de muren van ZonMw.

5. Volgens verzoekster hadden er enkel nog wat werkgerelateerde contacten met haar secretaresse plaatsgevonden, en wat persoonlijke contacten met collega's, echter niet namens ZonMw, maar op persoonlijke titel. In reactie op het verslag van bevindingen wees verzoekster er nog op dat algemeen bekend is dat het ontbreken van contact tussen de werkgever en de zieke werknemer een negatief effect heeft op het herstel van de werknemer. In een situatie waarin het verzuim verband houdt met een arbeidsconflict, is dit nog pregnanter.

II. Beoordeling

A. Met betrekking tot het mediationtraject

1. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. In dit geval betekent dit dat een bestuursorgaan zich dient te houden aan de (kern)afpraak die in het kader van een mediationovereenkomst is gemaakt.

2. Vast staat dat in de mediationovereenkomst tussen verzoekster en ZonMw expliciet tussen partijen was vastgelegd als (enige) kernafpraak, dat een besluit op de lopende bezwaren werd aangehouden tot twee weken na het laatste mediationtrajectgesprek. Nu ZonMw dit besluit op de bezwaren diende te nemen, was deze afspraak met name op ZonMw gericht. Partijen verschillen van mening over het tijdstip waarop de mediationovereenkomst is geëindigd en hoe en door wie die overeenkomst al dan niet eenzijdig is beëindigd.

3. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de mediation nog niet was beëindigd op 12 april 2007, het moment dat ZonMw een besluit nam op verzoeksters bezwaren. Vastgelegd in de overeenkomst was immers dat de mediation eindigt met een slotbijeenkomst. Verder zou het resultaat van de mediation schriftelijk worden vastgelegd. Als deze zonder overeenstemming eindigt, worden, indien van toepassing, afspraken over hoe een eventueel lopende procedure wordt voortgezet, schriftelijk vastgelegd (zie Achtergrond). De enkele vaststelling op 8 maart 2007 dat het oorspronkelijk doel van de mediation niet kon worden behaald, zo dit al te beperken was tot het arbeidsconflict tussen verzoekster en haar leidinggevende, houdt niet in dat de mediation daarmee van rechtswege is geëindigd. Partijen hadden immers kunnen overeenkomen om andere afspraken over het doel van de mediation te maken, hetgeen ook de bedoeling is geweest, gelet op het verloop na 8 maart 2007. Zo liet ZonMw bij brief van 10 april 2007 wat betreft het mediationtraject aan verzoekster weten, dat verzoeksters direct leidinggevende werd vervangen door het hoofd bedrijfsvoering van ZonMw. Op korte termijn zou hiervoor een nieuwe afspraak worden gemaakt. Vervolgens ondertekende het hoofd bedrijfsvoering van ZonMw op 18 april 2007 de mediationovereenkomst en was er op 23 mei 2007 nog een mediationgesprek geweest. Aan dit laatste gesprek nam overigens verzoeksters leidinggevende, en niet het hoofd bedrijfsvoering deel.

Al met al is er geen sprake van een ondubbelzinnig einde van de mediationovereenkomst op 10 april 2007. Nu ZonMw twee dagen later wel een besluit op bezwaar nam, hield ZonMw zich daarmee niet aan de kernafspraken van de mediationovereenkomst. Verzoekster had er op mogen vertrouwen dat ZonMw zich hield aan die afspraak van de mediationovereenkomst. Dat dit niet is gebeurd, is in strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

B. Met betrekking tot verzoeksters ziekteperiode

1. Het vereiste van correcte bejegening houdt onder meer in dat bestuursorganen burgers als mens respecteren en hen beleefd behandelen.

2. Verzoekster klaagt erover dat zij gedurende haar arbeidsongeschiktheid nog geen bloemetje of een kaartje van ZonMw heeft ontvangen. Ook was er vanuit de leiding niet telefonisch aan haar gevraagd hoe het met haar ging. Verzoekster concludeerde dat ZonMw alleen aandacht had voor het zakelijke geschil met haar, en niet voor haar persoonlijk welzijn.

3. Verzoeksters arbeidsongeschiktheid hield verband met problemen dan wel conflicten op het werk. In dat kader waren er ook contacten tussen ZonMw en verzoekster. Verder is niet gebleken van persoonlijke contacten namens ZonMw met verzoekster gedurende haar ziekteperiode, bijvoorbeeld in de vorm van een kaart, een bos bloemen of een bezoek of

iets dergelijks. De contacten tussen ZonMw en verzoekster hadden alle een zakelijk karakter. Gelet op de oorzaak van verzoeksters arbeidsongeschiktheid kan de vraag worden gesteld of verzoekster naast het zakelijke contact met ZonMw prijs stelde op persoonlijk contact met medewerkers namens ZonMw en zo ja, met wie en op welke wijze. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het op de weg van ZonMw had gelegen om dit na te gaan en om daar eventueel vorm aan te geven. In dat verband was terughoudendheid op z'n plaats, maar dienden er wel pogingen te worden ondernomen om tot persoonlijk contact met verzoekster te komen. Een dergelijk contact had overigens juist wellicht ook kunnen leiden tot een andere benadering van partijen van de geschillen. Duidelijk is dat de gehele kwestie verzoekster als mens zeer heeft geraakt. Het is niet gebleken dat ZonMw richting verzoekster heeft getoond daar voldoende oog voor te hebben. Dat is in strijd met het vereiste van een correcte bejegening.

De onderzochte gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Zorg Onderzoek Nederland/Medische wetenschappen (ZonMw) te Den Haag, is gegrond ten aanzien van:

het zich niet houden aan de afspraak in de mediationovereenkomst, wegens strijd met het vereiste van rechtszekerheid;

het ontbreken van persoonlijke aandacht gedurende verzoeksters ziekteperiode, wegens strijd met het vereiste van correcte bejegening.

Onderzoek

Op 11 juli 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw W. te Den Haag, met een klacht over een gedraging van Zorg Onderzoek Nederland/Medische wetenschappen (ZonMw) te Den Haag.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het bestuur van ZonMw, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het bestuur van ZonMw verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren. Tevens werd ZonMw een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. In het verslag van bevindingen is alleen die informatie van partijen opgenomen, die de Nationale ombudsman relevant acht voor de beoordeling van de geformuleerde klacht.

De reacties van ZonMw en verzoekster gaven aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

verzoekschrift met bijlagen van 10 juli 2008;

mediationovereenkomst van 16 februari 2007;

brief van ZonMw van 10 april 2007;

procesverslag van de mediator van 17 mei 2007;

verslag van de bijeenkomst in het kader van de mediationbijeenkomst op 23 mei 2007;

klacht van verzoekster van 18 december 2007 richting ZonMw;

advies inzake klacht van klachtadviescommissie van 22 april 2008;

reactie op klacht van ZonMw van 24 april 2008;

standpunt van ZonMw richting de Nationale ombudsman van 9 september 2008;

reactie van verzoekster van 29 december 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

In de mediationovereenkomst van 16 februari 2007 is onder meer het volgende vastgelegd:

"1.3. Het met behulp van mediation op te lossen geschil laat zich kort omschrijven als: arbeidsgeschil tussen betrokken partijen.

(...)

4. (...) De kernafspraken betreffen in elk geval: aanhouding besluit op de lopende bezwaren tot twee weken na het laatste mediationtrajectgesprek.

4.3. Gang van zaken

(...)

De mediation eindigt met een slotbijeenkomst. Het resultaat van de mediation wordt

schriftelijk vastgelegd, en als deze zonder overeenstemming eindigt worden, indien van toepassing, afspraken over (...) hoe een eventueel lopende procedure wordt voortgezet, schriftelijk vastgelegd.

4.4. Onverplichtheid

Partijen kunnen tijdens de mediation vrijuit mondeling en schriftelijk voorstellen doen of standpunten innemen zonder dat zij daardoor verplichtingen aangaan. Alleen schriftelijke overeenkomsten, die door beide partijen zijn ondertekend, kunnen nieuwe verplichtingen opleveren.

4.5. Afspraken

Wanneer sprake is van tussentijdse afspraken worden partijen daardoor alleen gebonden indien deze afspraken schriftelijk worden vastgelegd, en daarbij staat vermeld dat partijen aan deze afspraak juridisch worden gebonden, ofwel pas tegelijk met de eindovereenkomst, ofwel ook al eerder. De mediator dient in dat geval "voor gezien" mee te tekenen.

(...)

5.1. Naast het gestelde in het reglement verbinden partijen zich jegens de mediator en jegens elkaar:

(...)

zich te onthouden van acties of gedragingen die de mediation in ernstige mate bemoeilijken of belemmeren.

bij het begin van mediation melding te maken van alle lopende procedures die worden gevoerd (eventueel ook bij andere gerechten) en van mogelijke plannen tot verdere procedures (...) en om over de opschorting of voortzetting daarvan met de wederpartij en de mediator afspraken te maken die ook met de eigen advocaat of gemachtigde zullen worden besproken."