



Rapport

h2>Klacht

Zie onder *bevindingen of volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

Beoordeling

Zie onder *bevindingen of volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

Onderzoek

Zie onder *bevindingen of volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

Bevindingen Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan het advies van de Commissie integriteit overheid van 19 maart 2008.

Onderzoek

Op 21 augustus 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw X te Y, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te Den Haag.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Verkeer en Waterstaat, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het ministerie 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 het ministerie en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. De van verzoekster ontvangen reactie gaf aanleiding om het verslag van bevindingen aan te vullen.

Vooraf

Verzoekster wendde zich in augustus 2008 tot de Nationale ombudsman met een klacht over de wijze waarop het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met haar, als werkneemster en klokkenluider, was omgegaan. In overleg met verzoekster werd de zaak enige tijd aangehouden. Op 13 februari 2009 stelde de Nationale ombudsman alsnog een onderzoek in naar haar klacht. Het ministerie werd om een reactie op de klacht verzocht; deze reactie werd op 30 maart 2009 ontvangen. Hierna heeft de Nationale ombudsman de zaak geruime tijd gevolgd. Toen verzoekster, in maart 2010, liet weten dat zij per 1 april

een betrekking buiten het ministerie had geaccepteerd is dit rapport opgesteld.

In dit rapport wordt een samenvatting gegeven van hetgeen tijdens het onderzoek is komen vast te staan, gevolgd door de beoordeling. In de bijlage zijn alle bevindingen van het onderzoek opgenomen.

Inleiding

Vanaf december 2003, het moment waarop verzoekster haar onvrede uitsprak over onder meer een opdracht tot het 'verschrijven' van uren, ontstonden tussen haar en haar werkgever Rijkswaterstaat problemen. Haar melding aan de directeur Integriteit van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat leidde tot het instellen van een commissie die haar meldingen niet terecht achtte. Bij de Commissie integriteit overheid vond verzoekster wel gehoor. De Commissie stelde, in maart 2008, onder meer vast dat een functioneringsgesprek met verzoekster ten onrechte als beoordelingsgesprek was gekwalificeerd, dat de negatieve uitkomst van dit gesprek had doorgewerkt in het (her)plaatsingsproces dat naar aanleiding van het vervallen van verzoeksters functie plaatsvond en dat hierin ten onrechte niet was ingegrepen. Voor functies waarop verzoekster solliciteerde werd zij afgewezen; het enige functieaanbod dat zij in die tijd ontving betrof een functie die twee salarisschalen lager was gehonoreerd. Verder achtte de Commissie het op zijn minst aannemelijk dat de intentie bestond om toe te werken naar een ontslag en verzoekster niet meer in aanmerking te laten komen voor vacatures. Verzoekster kreeg niet de bescherming die zij als klokkenluider had moeten krijgen; hierdoor was zij al geruime tijd buiten het arbeidsproces en was haar arbeidsmarktpositie geschaad.

De Commissie adviseerde, dat met verzoekster in open en reëel overleg getreden zou moeten worden over, naar haar voorkeur, ofwel een passende functie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, of een passende afvloeiingsregeling.

Het ministerie liet verzoekster weten dit advies te zullen overnemen. Vanaf begin mei 2008 vond hierover een aantal gesprekken met verzoekster plaats; inzet was vooralsnog een passende functie voor verzoekster.

Er werden haar, in juli 2008, inderdaad enkele functies aangeboden; verzoekster was echter van mening dat het niet om passende functies ging omdat ze niet aansloten bij haar opleiding en ervaring en omdat ze qua inhoud en verantwoordelijkheden minder inhielden dan haar oude functie. Ook vond ze de inschaling geen verbetering; ze zou dan wel een schaal hoger krijgen dan in haar oude functie, maar daarmee kwam ze dan meteen aan het maximum. Zij solliciteerde ook enkele malen op door haarzelf gevonden functies, maar zonder succes.

Uit een brief die verzoekster de rechtbank op 31 oktober 2008 stuurde blijkt dat zij de functie van Kennis- en Verandermanager bij de PPS Pool (PPS staat voor publiek-private samenwerking) zeker als een optie zag. Zij wilde deze functie dan wel vervullen vanuit een andere functie; hiervoor had zij ook twee voorstellen gedaan.

In november 2008 werd verzoekster een concreet functieaanbod gedaan. Het ging om de functie Kennis- en Verandermanager bij de PPS-pool; zij zou worden geplaatst bij de afdeling Markt en Inkoop van de Staf DG. Het ging om een vaste functie in het maximum van schaal 14, met één extra periodiek. Ook werden andere afspraken, in conceptvorm, aan verzoekster voorgelegd. Gezien haar reactie hierop kon verzoekster zich in grote lijnen in het voorstel vinden; wel ging zij ervan uit dat nog over 'wederzijdse functievoorstellen en voorwaarden' zou worden gesproken.

Niet lang daarna gaf verzoekster te kennen dat een afvloeiingsregeling voor haar, onder voorwaarden, ook bespreekbaar was. Verzoekster deed ook een tegenvoorstel dat onder meer inhield dat zij in een schaal 15 of 16 functie zou worden geplaatst. Als de organisatie haar aanstelling eenzijdig zou beëindigen zou zij graag een vergoeding ontvangen die zou worden vastgesteld alsof zij tot haar pensioen zou hebben doorgewerkt.

Op een afvloeiingsregeling werd uiteindelijk toch nog niet aangestuurd door verzoekster en het ministerie. Verzoekster zag wel iets in de functie Topadviseur Markt en Kosten waarvoor een vacature was binnen de organisatie; zij verzocht dan ook om plaatsing in deze functie. Het ministerie ging op dit verzoek echter niet in; haar werd, in maart 2009, wel een voornemen tot plaatsing voor de al aangeboden functie, Kennis- en Verandermanager bij de PPS-pool, gestuurd. Naar de mening van het ministerie was dit een passende functie die verzoekster, volgens eigen zeggen, ook ambieerde. Daarom was ook niet meer naar andere functies gezocht. Voor de functie Topadviseur werd verzoekster niet geschikt geacht en bovendien zou zij in deze functie juist te maken krijgen met haar voormalige leidinggevende, iets dat verzoekster nu juist wilde voorkomen. In de aangeboden functie was die kans zeer gering en zelfs geheel te voorkomen.

Verzoekster vond dit functieaanbod echter mager en weinig concreet. Zij wachtte dan ook een nieuw voorstel af, zo gaf zij te kennen. Ook deed zij opnieuw een tegenvoorstel, dat onder meer inhield dat zij in dienst zou blijven tot haar pensioen, vrijgesteld zou worden van werkzaamheden maar wel andere werkzaamheden zou mogen verrichten zonder verrekening van loon. Het aanvangsloon zou op schaal 15, trede 8 gesteld moeten worden. Verder zou haar schade moeten worden vergoed.

Dit voorstel werd afgewezen door het ministerie; had advies van de Commissie bleef het uitgangspunt.

In april 2009 werd verzoekster een definitief voornemen om tot plaatsing over te gaan toegestuurd. Vanaf dat moment sleepte de zaak zich nog geruime tijd voort. Zo vond de

nodige correspondentie plaats rond de toezegging door het ministerie, dat zij de kosten van verzoeksters juridische bijstand op zich zou nemen. Ook een vervolgens door verzoekster ingeschakelde gemachtigde bracht de oplossing niet dichterbij; nadat deze haar werkzaamheden voor verzoekster had beëindigd hervatte verzoekster de correspondentie over haar zaak. Zij schreef onder meer de nieuwe secretaris-generaal aan. Zij verzocht hem, het overleg tussen de juristen stop te zetten en door middel van een overleg tussen hemzelf, de plaatsvervangend directeur-generaal en verzoekster, in het bijzijn van een mediator, tot een oplossing te komen. Dit voorstel werd afgewezen omdat inmiddels een afvloeiingsregeling was aangeboden.

Op 11 januari 2010 werd verzoekster een voorgenomen besluit tot ontslag gestuurd. Ook werd haar een voorstel tot schadeloosstelling toegezonden.

Uiteindelijk vroeg verzoekster om ontslag per 1 april 2010; zij had een nieuwe functie buiten Rijkswaterstaat gevonden, zo liet zij de Nationale ombudsman weten.

Op 29 maart 2010 stuurde de minister van Verkeer en Waterstaat het ontslagbesluit aan verzoekster. Met ingang van 1 april 2010 werd haar eervol ontslag verleend op grond van artikel 94 ARAR. Deze ontslagverlening werd gecombineerd met de regeling die al was aangeboden in verband met het voorgenomen ontslag op grond van artikel 99 ARAR; dit hield in dat aan verzoekster een afvloeiingsregeling werd aangeboden.

Aan het ontslag werd als subsidiaire grondslag artikel 99 ARAR verbonden, namelijk voor zover het ontslag op grond van artikel 94 geen stand zou houden. Aangegeven werd onder meer dat het voornemen tot ontslag op grond van artikel 99 ARAR niet zijn grondslag vond in de meldingen van vermoedens van misstanden. Deze meldingen werden beschouwd als datgene wat van een goed ambtenaar mag worden verwacht. De vaststelling dat er sprake was van verstoorde verhoudingen was het gevolg van de wijze waarop verzoekster zich na de uitspraak van de Commissie tegenover het departement had opgesteld. Nadat haar in april 2009 het voornemen tot plaatsing in de functie van kennis- en verandermanager was toegezonden, was het helaas onmogelijk gebleken met verzoekster in overleg te treden over die functie of over een passende afvloeiingsregeling. Het was niet mogelijk gebleken het gebrek aan vertrouwen van verzoekster in het ministerie weg te nemen en te komen tot een voor beide partijen gewenste oplossing. Daarom zag de minister zich uiteindelijk genoodzaakt een voornemen tot ontslag aan verzoekster kenbaar te maken en daarin een passende afvloeiingsregeling op grond van art. 99 ARAR op te nemen.

Plaatsing in de aangeboden functie of een andere functie was, gelet op verzoeksters opstelling, nu ook geen reële optie meer. Alle inspanningen van de zijde van het departement ten spijt was het niet gelukt te komen tot een normalisering van de verhoudingen, zodanig dat verzoekster weer binnen het departement aan het werk zou kunnen gaan. Onontkoombaar was daarmee de vaststelling dat sprake was van duurzaam verstoorte verhoudingen.

Tegen het besluit stond bezwaar open.

Beoordeling

Verzoekster klaagt erover dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan het advies van de Commissie integriteit overheid.

Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens overheidsinstanties door die overheidsinstanties worden gehonoreerd. Dit vereiste brengt mee dat een burger erop mag vertrouwen dat de overheid adviezen van de door haarzelf ingestelde Commissie integriteit overheid zoveel mogelijk opvolgt.

De Commissie integriteit overheid adviseerde het ministerie in maart 2008 om met verzoekster in open en reëel overleg te treden over, naar haar voorkeur, een passende functie binnen het ministerie, of een passende afvloeiingsregeling. Dit door het ministerie overgenomen advies resulteerde in een slepende kwestie die pas twee jaar later, in maart 2010, tot een min of meer natuurlijk einde kwam met het accepteren door verzoekster van een functie buiten het ministerie en het verlenen van ontslag door de minister.

Aan dit zo moeizame verloop van de procedure hebben beide partijen, naar het oordeel van de Nationale ombudsman, bijgedragen. Het handelen van het ministerie, zoals beschreven in het rapport van de Commissie, heeft bij verzoekster blijkbaar geleid tot een groot gebrek aan vertrouwen in het ministerie, haar werkgever. Dat is, gezien hetgeen de Commissie heeft vastgesteld, begrijpelijk. Anderzijds is niet gebleken dat het ministerie de uitvoering van het advies van de Commissie niet serieus ter hand heeft genomen. Er kunnen ook diverse momenten worden aangewezen waarop een overeenkomst tussen partijen zeer nabij was; dat een oplossing vervolgens toch weer uit het zicht raakte kan zeker niet uitsluitend aan het ministerie worden verweten.

De inhoud van de vele e-mailberichten en brieven die door of namens verzoekster aan onder meer de minister, de secretaris-generaal en de directeur-generaal werden gestuurd heeft voorts niet bijgedragen aan het bereiken van een oplossing.

De vraag die nu beantwoord moet worden is, of het ministerie voldoende heeft gedaan om te komen tot uitvoering van het Commissie-advies. Aangezien tegen het ontslagbesluit van de minister bezwaar en beroep openstaan en de minister zich mede heeft uitgelaten over de gebeurtenissen van de afgelopen jaren, zal de Nationale ombudsman zich terughoudend moeten opstellen.

Tot een passende functie voor verzoekster binnen het ministerie is het niet gekomen. Het alternatief, een afvloeiingsregeling, is wel aangeboden maar leek toch niet de voorkeur van verzoekster te genieten. Uiteindelijk werd een regeling aangeboden bij het ontslagbesluit.

Of deze regeling ook als passend is aan te merken is aan de rechter en dit valt dus buiten de beoordeling door de Nationale ombudsman.

Het ministerie heeft het nodige ondernomen om er met verzoekster op een goede manier uit te komen. Het vertrouwen van verzoekster in het ministerie echter was blijkbaar al dermate geschaad dat het een vrijwel onmogelijke opgave bleek om tot uitvoering van het Commissie-advies te komen. Het lijkt erop dat verzoekster het ministerie niet meer het voordeel van de twijfel heeft kunnen geven. Gezien de gebeurtenissen die leidden tot het advies kan het ministerie hiervoor ook, in ieder geval grotendeels, verantwoordelijk worden gehouden. De Nationale ombudsman voegt hieraan toe dat ook de opstelling van verzoekster en haar partner niet heeft bijgedragen aan het vinden van een voor alle partijen bevredigende oplossing. Maar van het ministerie mocht, alle omstandigheden in aanmerking nemend, meer worden verwacht.

Voor herstel van vertrouwen was in de situatie van verzoekster meer nodig dan het aanbieden van een nieuwe functie of een afvloeiingsregeling, zo is gebleken. Van de (overheids)werkgever mag worden verwacht dat hij zich zoveel als mogelijk is inspant om het vertrouwen van de klokkenluider in de eigen organisatie te herstellen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is daarin in dit geval onvoldoende geslaagd.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman had het ministerie er verstandig aan gedaan op enig moment de hulp van een externe mediator in te roepen om zo uit de ontstane impasse te geraken. Verzoekster deed, in december 2009, ook een dergelijk voorstel aan de secretaris-generaal; hierop werd echter afwijzend gereageerd omdat inmiddels een afvloeiingsregeling was aangeboden. Hierin kan het ministerie niet worden gevolgd.

Alle omstandigheden in aanmerking nemend komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat het ministerie onvoldoende heeft gedaan om tot uitvoering van het advies te komen.

De gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te Den Haag, is gegrond wegens schending van het rechtszekerheidsvereiste.

Slotbeschouwing

Verzoekster bracht als klokkenluidster, eind 2003, misstanden die zij binnen haar organisatie signaleerde onder de aandacht van haar leidinggevende. Begin 2004 zocht zij het hogerop. Binnen het ministerie vond zij echter onvoldoende gehoor; de Commissie

integriteit overheid daarentegen stelde haar op belangrijke punten in het gelijk. Met verzoeksters interne integriteitsmelding was niet op een professionele wijze omgegaan en bovendien werd verzoekster, ook rechtspositioneel, onjuist en niet-integer benaderd. Zij had niet de bescherming genoten die haar als klokkenluider toekwam en was in haar arbeidsmarktpositie geschaad, zo stelde de Commissie onder meer vast.

Hoezeer verzoekster het gelijk ook aan haar kant had, uiteindelijk hebben de gebeurtenissen toch geleid tot het einde van haar dienstverband. Er was sprake van een vertrouwensbreuk tussen verzoekster en het ministerie waar zij werkte, waarbij de oorzaak van die vertrouwensbreuk bij het ministerie lag. Het vraagt een bijzondere inspanning om een dergelijke vertrouwensbreuk te herstellen, dan wel enigszins te helen. Het ministerie heeft die inspanning - gericht op vertrouwensherstel - onvoldoende geleverd. Dat valt te betreuren.

De positie van mensen die als klokkenluider een misstand signaleren is zwak. De nadelige effecten van het optreden voor de klokkenluider zelf zijn meestal ingrijpend. De casus van verzoekster is een aansprekend voorbeeld hiervan. Het gevolg hiervan is, dat mensen er niet gemakkelijk toe zullen overgaan om een misstand aan te kaarten. Dit kan, zoals de Commissie integriteit overheid ook constateerde, het goed functioneren van de overheid in gevaar brengen.

Bijlage bevattende de bevindingen

I. Achtergronden

Verzoekster was, vanaf februari 2000, werkzaam als Taakveldleider bij Rijkswaterstaat Steunpunt Opdrachtgeverschap (RSO) van de Bouwdienst Rijkswaterstaat. In juni 2003 trad een nieuw hoofd RSO aan. Hij had onder meer als taak om de omvorming van RSO naar een Expertisecentrum Opdrachtgeverschap (ECO) voor te bereiden, dit in het kader van een Bouwdienstbreed bezuinigingsproces. Ook diende hij de financiële situatie bij RSO te herijken. Over de wijze waarop hij met dit laatste omging ontstond ongenoegen bij medewerkers van het taakveld 'kosten'. Het ging hierbij onder meer om het financiële beeld dat het hoofd RSO schetste en het doorvoeren van verdergaande bezuinigingen dan nodig was. Ook werd door medewerkers gewaarschuwd voor het ontstaan van budgetoverschrijdingen c.q. tekorten vanwege het blijven uitvoeren van werkzaamheden zonder voldoende financiële dekking. Verzoekster bracht deze problemen meerdere keren onder de aandacht van het hoofd RSO. Dit leidde tot een vervroegd, als functioneringsgesprek aangeduid gesprek, dat op verzoek van het hoofd RSO plaatsvond, op 19 november 2003. Verzoekster was op dat moment voor 50% arbeidsongeschikt. Bij dit gesprek werd zij ingedeeld in categorie 4: voldoet niet aan de functie-eisen.

Verder had het hoofd RSO de medewerkers, bij e-mailbericht van 10 december 2003, laten weten dat uren die aan bepaalde projecten werden besteed niet meer op de daarvoor

bestemde tijdschrijfcodes konden worden geboekt omdat het budget hiervoor was uitgeput. Deze projecten moesten wel doorgaan en daarom moesten de in december 2003 nog gemaakte uren op een andere tijdschrijfcodes worden geboekt. Verzoekster was van mening dat het hier feitelijk ging om een opdracht tot 'verschrijven' en dat het voldoen hieraan zich niet verdroeg met artikel 50 van het Algemeen Ambtenarenreglement (zich gedragen als een goed ambtenaar). Zij legde dit ook voor aan het hoofd RSO, maar vond hiervoor geen gehoor. Het hoofd gaf aan dat het een dienststopdracht was. Dit leidde bij verzoekster tot een gewetensconflict en daarom meldde zij zich ziek per 18 december 2003.

Bij brief van 11 maart 2004 wendde verzoekster zich tot de directeur van de Centrale Directie Personeelsmanagement en op diens advies, bij brief van 30 maart 2004, tot de directeur Integriteit van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zij vroeg aandacht voor drie punten, te weten de rechtspositionele situatie waarin zij zich inmiddels bevond na het functioneringsgesprek en haar ziekmelding; een vermoeden van schending van de integriteit vanwege de opdracht tot 'verschrijven' van projecturen; een door verzoekster opgestelde notitie met een analyse over de raming- en kostenfunctie bij RWS en RSO taakveld 'kosten'.

Hierna vond nog de nodige correspondentie plaats tussen verzoekster en diverse functionarissen van de Bouwdienst, rond haar rechtspositie en integriteit. Hierbij speelde ook de opheffing van haar functie in verband met de omvorming van RSO naar ECO. Bij brief van 5 oktober 2004 werd verzoekster geïnformeerd over het voornemen om haar aan te wijzen als herplaatsingskandidaat, wanneer zij niet de voor haar passend geachte functie van projectadviseur/specialist bij ECO accepteerde. Deze functie was twee schalen lager gehonoreerd dan de functie die verzoekster op dat moment had.

In december 2004 besloot de directeur Integriteit tot het instellen van een commissie, onder voorzitterschap van een externe, onafhankelijke voorzitter. Deze commissie zou de integriteitsmelding nader gaan onderzoeken. Tussendoor speelden nog bezwaar- en beroepsprocedures rond onder meer de opheffing van verzoeksters oude functie en het verloop van de herplaatsingsprocedure; dit leidde tot enige vertraging bij de werkzaamheden van de Commissie. Op 8 maart 2006 ten slotte kwam de Commissie tot de conclusie dat de door verzoekster gedane integriteitsmelding c.q. klachten niet terecht waren. Bij brief van 23 maart 2006 informeerde de secretaris-generaal van het ministerie haar hierover; aangegeven werd dat de conclusies van de Commissie werden onderschreven.

Met een brief van 11 juli 2006 wendde verzoekster zich vervolgens tot de Commissie integriteit overheid (CIO). Deze commissie doet onafhankelijk onderzoek naar (vermeende) misstanden binnen onder meer de rijksoverheid. Verzoeksters melding viel in twee onderdelen uiteen. De eerste melding betrof een vermoeden van een misstand in de financieel-administratieve sfeer, het ging om het 'verschrijven' van projecturen. De tweede

melding betrof een vermoeden van een misstand in de sfeer van onbehoorlijk bestuur c.q. machtsmisbruik. Het ging hier om gedragingen en uitlatingen van met name functionarissen van de Stafafdeling Organisatie en Personeel gedurende het re-integratietraject en herplaatsingstraject. Wegens een mediationtraject werd het in behandeling nemen van haar verzoek opgeschort; omdat het traject in april 2007 zonder succes werd afgesloten werd de behandeling in mei 2007 hervat.

Op 19 maart 2008 bracht de Commissie haar advies uit. De Commissie adviseerde de eerste melding ongegrond te verklaren. De situatie die leidde tot deze melding achtte zij niet zodanig dat kon worden gesproken van een misstand. Hierbij speelde onder meer een rol dat het `verschrijven' een relatief gering bedrag betrof, de financiële systematiek inmiddels was gewijzigd en dat er geen aanwijzingen waren gevonden voor een zekere stelselmatigheid.

De tweede melding diende, naar het advies van de Commissie, tot een gegrondverklaring te leiden.

De Commissie overwoog hiertoe onder meer het volgende:

“2. De Commissie stelt (...) vast dat de in maart 2004 gedane interne integriteitsmelding van betrokkene niet in overeenstemming met de toepasselijke regelgeving op een tijdige en adequate wijze in behandeling is genomen. Voorts kan worden vastgesteld dat het rechtspositionele traject dat zich na het `functioneringsgesprek' en de ziekmelding eind 2003 ten aanzien van betrokkene heeft ontwikkeld hierbij een belangrijke versturende factor heeft gevormd. Hierdoor is een correcte behandeling van de melding van betrokkene spoedig ondergesneeuwd en is een vermenging met het rechtspositionele traject ontstaan. Binnen de Bouwdienstorganisatie bestond kennelijk de ruimte om dat proces zich op die manier te laten ontwikkelen en dat is naar de opvatting van de Commissie het bevoegd gezag aan te rekenen.

3. Ter zitting is door betrokkene onweersproken aangegeven dat zij na haar indiensttreding een tweetal positieve beoordelingen heeft gehad. Ter zitting is door het bevoegd gezag erkend dat het (...) `functioneringsgesprek' niet op een correcte wijze heeft plaatsgevonden en dat dit ten onrechte als een `beoordeling' is gekwalificeerd. Voorts is daarbij door het bevoegd gezag aangegeven dat de aan die `beoordeling' verbonden negatieve uitkomst zijn doorwerking heeft gekend in het (her)plaatsingsproces zoals zich dat daarna ten aanzien van betrokkene heeft voorgedaan.

De Commissie stelt gelet op het voorgaande vast dat het (her)plaatsingsproces voor betrokkene niet op een correcte wijze heeft plaatsgevonden. Naar de opvatting van de Commissie had het voorts op de weg van het bevoegd gezag gelegen om op basis van voormelde wetenschap een rectificatie ten aanzien van het `functioneringsgesprek' te bewerkstelligen en in te grijpen in het rechtspositionele traject zoals zich dat ten aanzien

van betrokkene aan het ontwikkelen was.

4. De Commissie stelt vast dat betrokkene in het (her)plaatsingsproces voortdurend voor alle (vacante) functies bij ECO of elders binnen RWS waarvoor zij belangstelling heeft aangegeven c.q. waarop zij heeft gesolliciteerd is afgewezen. In de zienswijze van de Commissie vormt deze gang van zaken, mede gelet op de niet altijd overtuigende argumentatie voor afwijzing, een onderstreping van de onder 3 genoemde doorwerking en maakt dit voldoende aannemelijk dat niet enkel objectief is gekeken naar opleiding en ervaring van betrokkene. In het licht van het voorgaande acht de Commissie het voorts opvallend dat het enige functieaanbod dat betrokkene heeft ontvangen een twee schalen lager gehonoreerde functie bij ECO betrof, welk aanbod betrokkene overigens is gedaan op een moment dat zij (formeel) nog geen herplaatsingskandidaat was. Tegen dit aanbod zijn door betrokkene ook bedenkingen ingebracht.

(...)

6. Tussen de stukken van het onderhavige dossier heeft de Commissie mailverkeer aangetroffen dat in juli 2005 heeft plaatsgevonden tussen functionarissen van de Bouwdienst RWS, Corporate Dienst RWS en een extern advocatenkantoor, waaruit in feite naar voren komt dat:

- een serieus onderzoek c.q. afhandeling t.a.v. de interne integriteitsmelding tot dan toe eigenlijk niet heeft plaatsgevonden maar dat hieraan niet langer valt te ontkomen nu de minister inmiddels ook van e.e.a. op de hoogte is;
- besloten is t.a.v. betrokkene uit te komen op een ontslag ex artikel 99 ARAR (verstoorde arbeidsverhouding) maar dat het doorzetten hiervan vooralsnog wordt aangehouden wegens de nog spelende integriteitskwestie en het ontbreken van uitspraak van een onderzoekscommissie (Boelens) hierover;
- i.v.m. voormelde ontslagdoelstelling de sollicitatie van betrokkene op de functie van Kennisveldmanager Kostprijs bij de afdeling Ondersteuning Inkoop van de Bedrijfsvoering uiteraard moet worden afgewezen, maar procedureel wel correct en in samenspraak met haar voormalig hoofd RSO;
- het advocatenkantoor namens de Bouwdienst RWS een brief heeft opgesteld en (na accordering) aan betrokkene zal verzenden die, zo wordt gehoopt, zal bijdragen aan een verdere verstoring van de arbeidsverhouding t.b.v. het bereiken van voormelde ontslagdoelstelling (bedoelde brief is op 5 augustus 2005 verstuurd).

In aanvulling op het zojuist gestelde wijst de Commissie voorts op een eveneens in het dossier aangetroffen brief van de (toenmalige) directeur Integriteit aan de hoofdingenieur-directeur Bouwdienst RWS van 2 juli 2005, waarin wordt gesproken over een onlangs vernomen voornemen tot het in gang zetten van een ontslagprocedure jegens betrokkene

en wordt gezegd dat een zodanige stap zonder een voorafgaande rapportage over de afhandeling van de integriteitsmelding van betrokkene niet opportuun en voor derden voor verkeerde uitleg vatbaar kan zijn.

Naar het oordeel van de Commissie maakt het voorgaande op z'n minst aannemelijk dat reeds voorafgaand aan het door de Commissie Boelens uitbrengen van de 'Nota van bevindingen' binnen de Bouwdienst RWS een vooropgezette, niet aan betrokkene bekend gemaakte, intentie aanwezig was om toe te werken naar een ontslag van betrokkene en betrokkene niet (meer) in aanmerking te laten komen voor beschikbare vacatures. De Commissie acht dit een onjuiste en niet-integere handelwijze.

7. Op grond van het gestelde (...) komt de Commissie tot het oordeel dat door (functionarissen van) de Bouwdienst RWS met de interne integriteitsmelding van betrokkene niet op een professionele wijze is omgegaan en dat gaandeweg meer en meer een vermenging is opgetreden met het rechtspositionele traject. Dit heeft van de kant van de Bouwdienst RWS geleid tot een (rechtspositionele) bejegening van betrokkene die als onjuist en niet-integer moet worden aangemerkt. Als gevolg hiervan heeft betrokkene niet de bescherming genoten die haar als 'klokkenluider' behoort toe te komen. Voorts staat betrokkene daardoor al geruime tijd buiten het arbeidsproces en is zij hierdoor in haar arbeidsmarktpositie geschaad.

Naar de opvatting van de Commissie is de hiervoor geschetste gang van zaken niet in overeenstemming met het bepaalde in artikel 125quinquies, derde lid, van de Ambtenarenwet en valt deze te kwalificeren als een 'zeer onbehoorlijke wijze van functioneren' als bedoeld in artikel 1 onder c van het Besluit.

De plaatsgevonden gang van zaken houdt naar het oordeel van de Commissie het risico in dat mogelijke integriteitsschendingen in de toekomst door andere medewerkers van de Bouwdienst RWS niet zullen worden gemeld, omdat een melding binnen deze Organisatie repercussies kan hebben voor de melder. Hiermee kan tevens het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar worden gebracht. Voorts kan de plaatsgevonden gang van zaken er eventueel toe leiden dat de overheid in haar rol van werkgever imagoschade oploopt.

VI. Advies

De Commissie adviseert melding 1 ongegrond en melding 2 gegrond te verklaren. Voorts adviseert de Commissie op korte termijn met betrokkene in open en reëel overleg te treden over, naar voorkeur van betrokkene, ofwel een passende (mede rekening houdend met opleiding en ervaring) functie binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat dan wel een passende afvloeiingsregeling."

Bij brief van 4 april 2008 liet de secretaris-generaal van het ministerie verzoekster weten, het advies van de Commissie integriteit overheid te zullen overnemen. Op korte termijn zou contact met haar worden opgenomen voor een gesprek.

Hierna werd verzoekster uitgenodigd voor een gesprek met de plaatsvervangend directeur-generaal Rijkswaterstaat en de Stafdirecteur HRM Rijkswaterstaat, op 7 mei. Verzoekster reageerde hierop met een brief van 6 mei 2008. Zij gaf aan dat zij deze uitnodiging niet goed kon duiden. Zij wees op de zitting van de rechtbank die op 15 april 2008 had plaatsgevonden. De rechter had toen aangegeven dat partijen nu in de gelegenheid werden gesteld zelf tot een oplossing te komen. De vertegenwoordiging van het ministerie had onder meer toegezegd dat de gesprekken met verzoekster op het allerhoogste niveau zouden plaatsvinden. Ook was toegezegd dat verzoekster niet meer geconfronteerd zou worden met mensen waarmee zij al zolang een geschiedenis had. De personen die het gesprek met haar zouden voeren waren echter al sinds september 2004 bij de kwestie betrokken.

Na het gesprek stuurde verzoekster de secretaris-generaal een brief waarin zij haar ontevredenheid over het gesprek uitte. Zij schreef onder meer dat de plaatsvervangend directeur-generaal het woord voerde en niet op hoogte bleek te zijn van het doel van het gesprek, namelijk niet alleen de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie integriteit overheid, maar ook de uitvoering van de aanbevelingen van de rechtbank.

Op 11 juni 2008 vond een tweede gesprek plaats met dezelfde deelnemers. Ter voorbereiding op dit gesprek ontving verzoekster een brief waarin onder meer het volgende was aangegeven:

"Tijdens het gesprek is afgesproken dat u zou onderzoeken of plaatsing binnen de organisatie van Rijkswaterstaat voor u een begaanbare weg is. Tevens is afgesproken dat beide partijen zouden nadenken over zaken die wat hen betreft nog zouden moeten worden geregeld. Deze zaken zouden in het volgende gesprek, dat plaatsvindt op woensdag 11 juni (...), aan de orde kunnen komen.

Met betrekking tot zaken die nog dienen te worden geregeld deel ik u mede dat onzerzijds de volgende punten aan de orde zijn:

- De nog lopende procedures bij de rechtbank Utrecht inzake het feit dat u niet geplaatst bent in functies bij de Bouwdienst en de dienst Noordzee. Onderdeel van een akkoord is voor mij dat deze procedures, zodra overeenstemming is bereikt over passende werkzaamheden door u zullen worden ingetrokken.
- Tot op heden is geen beslissing genomen op de door u ingediende bezwaarschriften tegen het feit dat u niet bent benoemd in een drietal functies bij de Bouwdienst (Kennisveldmanager kostprijs, Manager ondersteuning projecten BIO en Senior

projectadviseur ECO), waarvoor u uw belangstelling had kenbaar gemaakt. Ik ga er van uit dat u, zodra overeenstemming is bereikt over passende werkzaamheden, bij het nemen van deze beslissingen op bezwaar geen belang meer hebt. Onderdeel van een akkoord is voor mij dan ook dat deze bezwaarschriften door u worden ingetrokken.

Graag verneem ik van u welke punten naar uw mening verder aan de orde dienen te komen, zodat deze besproken kunnen worden. (...)

Voor het vervolgesprek is ook van belang dat de CIO heeft geoordeeld dat u in de periode die volgde op uw integriteitsmelding niet op juiste wijze bent bejegend. Voorop staat dat een juiste behandeling van klokkenluiders altijd deel heeft uitgemaakt van het beleid van onze organisatie, maar dat dit een onderwerp is dat permanente aandacht verdient, omdat in de uitvoering immers de zorgvuldigheid echt moet blijken.

Zoals ook in de brief (...) van de Secretaris Generaal aan u gericht te lezen is, vraagt de Secretaris Generaal mij om u nader te informeren over de maatregelen die worden genomen naar aanleiding van de uitspraak van de Commissie Integriteit Overheid.

Ten aanzien van de bescherming van klokkenluiders zal er bijzondere aandacht komen om deze bescherming binnen de Organisatie beter te borgen en ook zal het werkproces met betrekking tot klokkenluiders worden doorgelicht. De borging zal met name toezien op de verdere professionalisering van het management, de coördinatoren Integriteit en de vertrouwenspersonen met betrekking tot dit onderwerp.

Tevens ben ik voornemens om, gezien de conclusies van het rapport van de CIO, met de leiding van de Bouwdienst een evaluerend gesprek aan te gaan."

Verzoekster reageerde met een brief van 8 juni 2008, gericht aan de secretaris-generaal. Zij gaf onder meer aan dat de brief van de directeur-generaal een absoluut onjuiste weergave van de inhoud van het gesprek met haar bevatte, en van de daarin gemaakte afspraken en gedane toezeggingen. De secretaris-generaal werd verzocht nu zelf in te grijpen en de afhandeling van de kwestie persoonlijk ter hand te nemen. Graag werd zij uitgenodigd voor een gesprek met hem.

In een reactie hierop van de secretaris-generaal werd onder meer aangegeven dat de directeur-generaal RWS door de secretaris-generaal was gemandateerd om in deze kwestie te handelen. Op haar verzoek om een persoonlijk gesprek werd niet nader ingegaan.

Op 13 juni informeerde de directeur-generaal de rechtbank. Hij liet onder meer weten dat op 30 juni weer een gesprek zou plaatsvinden. Hij zou dan een voorstel tot rehabilitatie voorleggen aan verzoekster. Dit voorstel omvatte in ieder geval het aanbod van twee passende functies. Deze functies zouden een vooruitgang inhouden ten opzichte van verzoeksters laatste functie bij RWS. In ieder geval werd van belang geacht dat zij

geplaatst zou worden op een functie waarbij tot een goede en vruchtbare samenwerking gekomen zou kunnen worden. De rechtbank werd verzocht de procedure nogmaals op te schorten; dit verzoek werd door de rechtbank gehonoreerd.

Op 16 juli 2008 bevestigde het ministerie de ontvangst van verzoeksters sollicitatie naar de functie van Programmamanager; het ging hier om een sollicitatie op eigen initiatief. Op 26 augustus 2008 kreeg verzoekster bericht dat de procedure niet met haar zou worden voortgezet. Verzoekster maakte hiertegen bezwaar, maar na een mondelinge en schriftelijke toelichting trok zij haar bezwaar in.

Met een brief van 23 juli 2008 werd, via verzoeksters advocaat, informatie verstuurd over enkele beschikbare functies. Het ging om twee functies als Senior Adviseur, beide ingeschaald in schaal 14, bij de Eenheid Financiële Diensten van de Corporate Dienst. Verder werd informatie meegezonden over de functie van Senior Financieel-economisch Adviseur bij de PPS-kennispool, eveneens een schaal 14-functie. Bij deze functie bestond ook de mogelijkheid van een detacheringsvariant.

Verzoekster diende zelf contact op te nemen met de in de brief genoemde contactpersonen.

Verzoekster reageerde schriftelijk op deze brief; zij vroeg om meer informatie over genoemde functies, dit omdat de contactpersonen op vakantie waren en zij zich goed wilde voorbereiden. Op 8 augustus werd nadere informatie naar haar toegestuurd; voor een reactie op de vele vragen die zij had gesteld werd zij verwezen naar de desbetreffende contactpersonen.

Met een brief van 5 augustus 2008 schreef verzoekster opnieuw de secretaris-generaal aan. Zij gaf onder meer aan dat het plan van aanpak 'Klokkenluidersregeling' dat haar in juli was toegestuurd, geen antwoord gaf op de vraag welke concrete acties waren of zouden worden ondernomen naar aanleiding van de schending van de integriteit die in haar geval had plaatsvonden. Verder schreef zij dat in de gesprekken die hadden plaatsgevonden niet was ingegaan op de bevindingen van de Commissie; alleen een nieuwe functie was bespreekbaar geweest. Ook wees zij er opnieuw op dat er nu personen bij de kwestie betrokken waren die hiermee destijds ook te maken hadden gehad. Ten slotte verzocht zij de secretaris-generaal nogmaals, zelf in te grijpen en er in ieder geval voor te zorgen dat de HRM-afdeling van RWS geen enkele bemoeienis met de verdere afhandeling van de zaak zou hebben.

Bij brief van 11 augustus, gericht aan de directeur-generaal, liet verzoekster weten dat nog geen gevolg was gegeven aan de toezegging, onder meer inhoudend dat aan haar twee passende functies aangeboden zouden worden. In een bijlage ging zij zeer uitgebreid hierop in. Zij vond dat de aangeboden functies niet aansloten bij haar opleiding en ervaring. Ook had zij, ondanks haar verzoek, geen nadere informatie ontvangen. Zij

concludeerde dan ook dat de aangeboden functies, qua inhoud en verantwoordelijkheden, minder waren dan haar oude functie. Het schaalniveau waarop zij zou instappen was tevens het functieplafond. Daarmee voldeden de functies niet aan de toezegging dat ze een vooruitgang zouden inhouden. Verder was men tot op dat moment niet bereid gevonden om verdere invulling te geven aan haar rehabilitatie. Ook gaf zij aan dat zij had verwacht dat de organisatie, door middel van open en reële gesprekken, tot het punt zou komen dat zij weer haar vertrouwen in verzoeksters loyaliteit aan organisatie en ambt zou kunnen onderkennen en tot voorstellen zou komen waaruit bleek dat haar verdiensten werden gewaardeerd. Tot nu toe was een dergelijk vertrouwen echter niet uitgesproken.

In reactie op verzoeksters standpunt dat de stafdirecteur HRM niet als gesprekspartner zou mogen optreden werd aangegeven dat de plaatsvervangend directeur-generaal en de stafdirecteur namens de minister waren aangewezen als gesprekspartners. Zij waren uitstekend in staat om het overleg op een zinvolle wijze te voeren. Een verdere discussie op dit punt zou niet worden gevoerd.

Met een brief van 22 augustus, gericht aan de directeur-generaal, verzocht verzoekster om een persoonlijk gesprek met hem, dit onder meer omdat zij van mening was dat de brief aan haar van 18 augustus diverse onzorgvuldigheden bevatte. In een tweede brief van die datum verzocht zij de directeur-generaal, de afhandeling van de integriteitskwestie en de afhandeling van de rechtspositionele kwestie (de zaak die bij de rechtbank lag) in twee separate trajecten met verschillende gesprekspartners te laten plaatsvinden.

Bij brief van 25 augustus vroeg verzoekster de directeur-generaal, te motiveren waarom de voorgelegde functies aansloten bij haar opleiding en ervaring en waaruit bleek dat de voorgelegde functies een vooruitgang inhielden ten opzichte van haar oude functie.

Op 28 augustus werd, namens het ministerie, op enkele brieven van verzoekster een reactie gegeven. Verzoeksters standpunt, dat er sprake was van twee trajecten, werd niet gedeeld. Aangegeven werd dat partijen zowel als gevolg van het Commissie-advies als ter oplossing van de rechtspositionele geschillen met elkaar in gesprek waren. Het verdiende aanbeveling dat met dezelfde gesprekspartners te doen. Een ongewenste vermenging van beide trajecten deed zich hier niet voor. Verder werd aangegeven dat beide functies in schaal 14 waren ingedeeld en dat het dus om een vooruitgang ging.

Verzoekster was hiermee niet tevreden; bij brief van 19 september 2008 verzocht zij opnieuw om een reactie op een aantal punten. Met een e-mailbericht van 1 september had zij zich ook tot de secretaris-generaal gericht.

Verder vroeg zij, op 2 september 2008, een groot aantal stukken op die verband hielden met haar plaatsingstraject.

Bij brief van 15 september liet de advocaat die namens het ministerie optrad aan verzoeksters advocaat weten dat de secretaris-generaal bereid was een gesprek met verzoekster te voeren. Dat gesprek vond op 25 september plaats. Ter voorbereiding op het gesprek had verzoekster hem schriftelijk geïnformeerd over de punten die voor haar van belang waren:

“1) Dat de organisatie (schriftelijk) erkent dat ik met mijn integriteitsmelding niets meer en niets minder dan mijn ambtelijke plicht heb gedaan c.q. gehandeld heb zoals een goed ambtenaar betaamt.

2) Dat de organisatie (schriftelijk) erkent dat ik mij, ondanks de onjuiste, onprofessionele en niet integere wijze waarop de organisatie met mijn meldingen en mijn persoon is omgegaan, steeds loyaal naar de organisatie heb opgesteld en gehandeld heb in het belang van de organisatie.

3) Dat de organisatie mijn arbeidsmarktpositie herstelt op het niveau van voordat ik door bepaalde elementen binnen de organisatie in een (oneigenlijk, onjuist en niet integer) rechtspositieel c.q. juridisch traject gedwongen werd.

4) Dat de organisatie de materiële en immateriële schade welke ik (...) opgelopen heb naar redelijkheid en billijkheid vergoedt. “

Ook de secretaris-generaal reageerde schriftelijk, voorafgaand aan het gesprek. Hij benadrukte onder meer dat de gesprekken met verzoekster tot doel hadden uitvoering te geven aan het advies van de Commissie integriteit overheid en om een oplossing te vinden voor de situatie waarin verzoekster zich bevond. Verzoekster had aangegeven dat het haar voorkeur had binnen RWS een passende functie te verkrijgen. De inspanningen waren hierop dan ook gericht. Aan haar waren vier passende functies op schaal 14-niveau aangeboden; dat was één niveau boven haar huidige salarisschaal. Verder hadden de bevindingen van de Commissie ertoe geleid dat nader beleid rond klokkenluiders was ontwikkeld. De stafdirecteur HRM zou, op verzoek van verzoekster, niet meer bij de gesprekken betrokken zijn.

Ten slotte gaf hij aan dat de wijze waarop met het advies van de Commissie was omgegaan naar zijn mening goed was en niet gewijzigd hoefde te worden.

Voor één van de haar aangeboden functies had verzoekster ook haar belangstelling geuit; het ging om de functie Kennis- en verandermanager RWS staf DG/PPS-Kennispool. Hierover vond op 6 oktober een gesprek plaats. Verzoekster gaf na dit gesprek te kennen dat deze functie tijdelijk bleek te zijn en dat de PPS-pool voor twee jaar was opgericht. Daarom leek het haar zinvoller om de aangeboden functie van projectmanager tijdelijk te vervullen vanuit één van de twee door haar genoemde andere functies (Directeur Portfolio Directie Projecten of Topadviseur Markt en Kosten). Zij deed dan ook dit voorstel aan

RWS. In een reactie hierop van 22 oktober liet de plaatsvervangend directeur-generaal haar weten blij te zijn met het feit dat zij in deze functie geïnteresseerd was. Het ging echter niet om een tijdelijke functie, zoals verzoekster aannam. Daarom was het ook niet nodig om deze functie te vervullen vanuit een andere functie. Ook werd aangegeven dat de andere twee functies waarschijnlijk minder goed aansloten bij verzoeksters ervaring. Met dit laatste was verzoekster het overigens niet eens.

Op de functie Topadviseur Markt en Kosten werd verzoekster ook geattendeerd tijdens het gesprek op 6 oktober. Verzoekster solliciteerde op 13 oktober op deze functie. Zij gaf aan dat deze functie naar haar mening het beste aansloot bij haar opleiding, kennis en ervaring. Bij brief van 18 december 2008 werd verzoekster erover geïnformeerd dat de keus niet op haar was gevallen. De benodigde kennis en ervaring had zij onvoldoende voor deze functie.

Op 13 januari 2009 maakte verzoekster bezwaar tegen deze beslissing. Zij was onder meer van mening dat haar kennis en ervaring voldoende aansloten bij de eisen van de functie. Ook vond zij het bezwaarlijk dat zij geen persoonlijk gesprek met de selectiecommissie had gehad en stelde zij zich op het standpunt dat de commissie blijkbaar geen kennis had gehad van de daadwerkelijke inhoud en takenpakket van haar laatste functie bij Rijkswaterstaat.

Zij verlangde een schriftelijke reactie waarin was aangegeven welke personen de selectie hadden gemaakt. Verder wilde zij de verslagen van het selectieoverleg c.q. besprekingen rond haar sollicitatie ontvangen, zodat duidelijk zou worden hoe de afwijzing tot stand was gekomen.

Op 13 februari 2009 solliciteerde zij opnieuw op deze functie omdat deze blijkbaar nog open stond. Zij wees verder op het beleid rond herplaatsing; mede op grond hiervan achtte zij zich een geschikte kandidaat, of in ieder geval iemand die binnen een jaar geschikt was te maken. Ook wees zij erop dat haar passende functies zouden worden aangeboden en dat die toezegging nog steeds niet was nagekomen. Met plaatsing in onderhavige functie zou dit probleem kunnen worden opgelost.

Zij stelde zich ten slotte op het standpunt dat de organisatie zonder meer wettelijk verplicht was haar te plaatsen in de functie van Topadviseur Markt en Kosten en gaf aan een spoedige plaatsingsbeschikking af te wachten.

Op 31 oktober 2008 informeerde verzoekster de rechtbank over de stand van zaken. Zij meldde onder meer dat een nieuw functieaanbod was gevolgd, maar dat het ging om een tijdelijke functie. Daarom had zij twee tegenvoorstellen gedaan. Vanuit de door verzoekster voorgestelde functies zou wellicht detachering naar de aangeboden functie van Kennis- en Verandermanager bij de PPS Pool een optie zijn; dit zou nu worden bekeken. Gezien deze ontwikkelingen had zij nu, vooralsnog, het vertrouwen dat zij, zonder tussenkomst van de

rechtbank, tot een aanvaardbare oplossing zouden kunnen komen. Daarom haar verzoek om uitstel van de zitting van 7 november 2008.

Op 10 november 2008 stuurde de plaatsvervangend directeur-generaal verzoekster, volgens afspraak, enkele conceptbrieven toe. De eerste brief betrof de afspraken die waren gemaakt over de aangeboden functie, de tweede brief ging over verzoeksters personeelsdossier. Verzoekster mocht hierop commentaar leveren, zodat gekomen kon worden tot gemeenschappelijk gedragen brieven.

In de eerste brief werd verzoekster het aanbod gedaan van de functie Kennis- en Verandermanager bij de PPS-pool. Zij zou worden geplaatst bij de afdeling Markt en Inkoop van de Staf DG. Het ging om een vaste functie; ze zou vanuit deze functie worden gedetacheerd bij de PPS-pool. Uitgaande van de inschaling/trede die verzoekster nu zou kunnen hebben bereikt werd haar het aanbod gedaan van inschaling in het maximum van schaal 14, met één extra periodiek. In het eerste jaar zou zij worden begeleid door een mentor. Over anderhalf jaar zou worden gesproken over vervolgstappen.

Verder zouden dan nog bepaalde stukken uit haar personeelsdossier worden verwijderd en zou in het dossier onder meer worden vastgelegd dat verzoekster zich in de periode 2003-2008 als goed ambtenaar had ingezet voor en betrokken was geweest bij de veranderde werkwijze en organisatiewijzigingen van Rijkswaterstaat. Ook werd aan haar een vertrouwenspersoon toegewezen.

In verband met het schonen van het dossier zou verzoekster dan alle hangende bezwaar- en beroepschriften moeten intrekken. Ten slotte zou de schade worden vergoed conform hetgeen volgens jurisprudentie gebruikelijk is. Hiermee zouden de wederzijdse advocaten zich verder bezighouden.

Op 25 november 2008 gaf verzoekster een reactie op onder meer de brief aan haar van 10 november. Zij kon zich hierin vinden, met uitzondering van de voorwaarde dat ze de nog lopende bezwaar- en beroepszaken zou intrekken. Zij achtte dit, voor derden, voor verkeerde uitleg vatbaar en bovendien prematuur. De bijgevoegde verklaring over opschoning van het personeelsdossier kon ook niet haar goedkeuring wegdragen. Zij deed een voorstel voor een betere tekst, dit onder verwijzing naar een brief die zij hierover had ontvangen.

Vervolgens stelde zij het volgende stappenplan voor:

"Stap 1: Afronding CIO rapport/integriteitstraject

Stap 2: Conform de aanschrijving (...) van 8 maart 2005 sluiten van het dossier.

Stap 3: Opschoning en/of aanvulling van P-dossier met inachtneming van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Stap 4: Bespreken compensatie van door mij geleden materiële schade ten gevolge van het mij geen bescherming bieden onder 4.1, van door mij geleden schade aan mijn arbeidsmarktpositie en de toegebrachte immateriële schade.

Stap 5: Bespreken wederzijdse functievoorstellen en voorwaarden.

Stap 6: Plaatsingsbesluit waarin tevens de bij de rechtbank ter toetsing voorliggende besluiten herroepen worden c.q. waarin in de motivaties erkend wordt dat dit onrechtmatige besluiten waren maar dat daar de betreffende functies al geruime tijd bezet zijn de gevolgen van de besluiten helaas niet anders dan in stand gelaten kunnen worden en ter compensatie betrokkene geplaatst wordt in de in het plaatsingsbesluit genoemde functie,

Stap 7: Intrekken van de beroepen mijnerzijds."

Op 16 december reageerde verzoekster, met een e-mail, op een verzoek dat blijkbaar aan haar was gedaan door haar vertrouwenspersoon en de plaatsvervangend directeur-generaal en dat inhield dat zij een lijst van voorliggende gewraakte besluiten en een lijst met namen van de in de integriteitskwesitie betrokken personen zou aanleveren. Zij gaf uiting aan haar verbazing over dit verzoek. Zij leidde hieruit onder meer af dat de organisatie zich niet voldoende had willen verdiepen in de kwesitie en dat haar gesprekspartners over onvoldoende kennis beschikten. Zij zag hierin een te smalle basis voor een vruchtbare samenwerking.

Verder gaf zij nog aan dat zij, uit de eerder aangeboden functies, die niet aansloten bij haar opleiding, kennis en ervaring en het niet honoreren van functievoorstellen die wel aansloten, afleidde dat een afvloeiingsregeling blijkbaar nog steeds de voorkeur genoot. Deze optie was voor haar nu ook nog de enig resterende optie en ook bespreekbaar, onder voorwaarden.

Op deze brief volgde blijkbaar een telefonisch contact, dat verzoekster in een e-mail van 19 december bevestigde. Zij gaf onder meer aan dat haar om een verduidelijking was gevraagd en dat ze die had gegeven. Zij en haar gesprekspartner waren samen tot de conclusie gekomen dat er nu een te smalle basis was om tot een oplossing te komen die door beide partijen werd gedragen. Dat werd vooral veroorzaakt door verzoeksters twijfels over de professionaliteit en integriteit van de HRM-afdeling.

Bij haar e-mail had ze een door haarzelf opgesteld conceptbesluit gevoegd. Hierin was onder meer het volgende opgenomen:

"Na bestudering van het CIO rapport d.d. 19 maart 2008 en gesprekken met U, (verzoekster; N.o.) is het bevoegd gezag tot het inzicht gekomen dat de bestreden besluiten niet op de juiste wijze tot stand gekomen zijn c.q. strijdig zijn met hetgeen de wet inzake besluiten stelt en daarmee een wettelijke grondslag ontberen, c.q. onrechtmatig

zijn. Bekeken zal worden of en hoe de resultaten en aanbevelingen uit het CIO rapport nog verdere implicaties, voor de persoon of personen op wie het vermoeden van een misstand betrekking had, zal hebben.

(...)

De organisatie vernietigt c.q. wijzigt dan ook deze besluiten c.q. trekt deze in en komt hierbij tot het volgende besluit dat in plaats treedt van de gewraakte besluiten:

De Organisatie zal er zorg dragen dat u, (verzoekster; N.o.), mede gezien uw kwaliteiten en verdiensten voor de Organisatie voor een plaatsing in een schaal 15 of 16 functie binnen de Rijksoverheid met terugkeergarantie voor een periode van twee jaar. Daarnaast verplicht de organisatie zich hierbij u te compenseren voor de, ten gevolge het nakomen van uw ambtelijke plicht en van bovengenoemde onrechtmatige besluiten, door u gemaakte kosten en de door u geleden schade volledig zal vergoeden.

Verder, gezien hetgeen is voorgevallen in de laatste vijf jaar en als extra als zekerheidstelling voor u, (verzoekster; N.o.), verplicht de Organisatie zich hierbij tot het in eenmaal uitbetalen van een vergoeding wanneer de organisatie, om wat voor reden dan ook, er eenzijdig toe besluit uw aanstelling te beëindigen. De vergoeding zal vastgesteld worden op een niveau alsof u, (verzoekster; N.o.), tot uw pensioengerechtigde leeftijd voor de organisatie zou hebben doorgewerkt."

Op 9 januari 2009 vond een zitting van de rechtbank plaats. De rechter gaf aan de procedure te willen beëindigen; met een uitspraak was niemand gediend. Uiteindelijk werd aan partijen toch nog vier maanden de tijd gegeven om er samen uit te komen.

In een e-mail van 13 februari 2009, gericht aan verzoeksters vertrouwenspersoon, gaf verzoekster een samenvatting van wat mondeling met hem was besproken. Verzoekster haalde onder meer aan dat er, voordat tot vaststelling en vergoeding van schade zou kunnen worden overgegaan, concrete acties moesten worden ondernomen ten aanzien van de personen die onjuist, onprofessioneel en niet integer met haar en haar meldingen waren omgegaan. Anders zou de indruk kunnen ontstaan dat zij zwijggeld had geaccepteerd en had meegewerkt aan het in de doofpot stoppen van de integriteitskwestie. Verder gaf zij aan dat zij het liefst zonder tussenkomst van schade-experts tot een schikking kwam. Als dat niet bespreekbaar was zou zij graag budget krijgen voor het zelf inhuren van een schade-expert, zodat in dit opzicht sprake zou zijn van gelijkheid; de organisatie wilde namelijk een schade-expert inschakelen.

Ten slotte gaf zij aan dat de toezegging, dat twee passende functies zouden worden aangeboden die een vooruitgang zouden inhouden, nog steeds niet was nagekomen.

Met een brief aan de secretaris-generaal van 13 februari bracht verzoekster de stand van zaken onder zijn aandacht. Zij schreef hem onder meer dat haar nog geen passende

functies waren aangeboden. Daarom had zij zelf gesolliciteerd op functies die, volgens het matchingsysteem van de Mobiliteitsbank, passend voor haar waren. Voor beide functies was zij afgewezen zonder te zijn gehoord. Zij wees erop dat de in de afwijzingen genoemde contactpersoon, die blijkbaar bij de besluitvorming betrokken was geweest, één van de HRM-functionarissen was die direct betrokken waren geweest bij de integriteitskwestie. En van deze personen had de Commissie integriteit overheid nu juist vastgesteld dat zij onjuist, onprofessioneel en niet integer hadden gehandeld. Dat maakte het nog meer aannemelijk dat de afwijzingen niet op zorgvuldige wijze tot stand waren gekomen. Bovendien was deze persoon aangewezen om het ministerie te vertegenwoordigen, zo was haar gebleken tijdens de zitting van de rechtbank op 9 januari. Zij verzocht opnieuw om een gesprek onder vier ogen.

Op 21 februari wees zij de secretaris-generaal er onder meer nog op dat zij een detachering naar de PPS-pool niet acceptabel achtte; zij zou dan weer geconfronteerd worden met het voormalig hoofd RSO, zij had geen specialistische kennis inzake PPS en het was een tijdelijke opdracht. De functie Topadviseur Markt en Kosten achtte zij wel geschikt. Zij verzocht de secretaris-generaal dan ook haar in deze functie te laten plaatsen.

De secretaris-generaal liet haar hierop onder meer weten dat de organisatie probeerde in goed overleg tot een goede oplossing te komen, maar dat verzoekster opnieuw bezwaren uitte. Dat speet hem zeer. De organisatie wilde de zaak niet juridiseren, maar in goed contact oplossen. Verzoekster werd opgeroepen dat ook te doen. Benadrukt werd dat de organisatie probeerde het advies van de Commissie zo goed mogelijk uit te voeren.

Op 2 maart 2009 volgde een formele reactie van de secretaris-generaal. Hij gaf onder meer aan dat aan verzoekster wel passende functies waren aangeboden, totaal vier. Deze toezegging was dus nagekomen.

Ook was haar toegezegd dat een brief aan alle betrokken personen zou worden opgesteld. Hierover zou nog meer informatie volgen. De HRM-functionaris die verzoekster noemde was als HR-manager bij de voormalige Bouwdienst betrokken bij de afhandeling van sollicitaties; er was geen sprake van een onzorgvuldige afwikkeling hiervan. Ook gaf hij aan dat deze medewerker het ministerie niet had vertegenwoordigd ter zitting; hij was slechts aanwezig om vragen te kunnen beantwoorden.

Ten slotte stelde de secretaris-generaal vast dat geen sprake was van een onzorgvuldige handelwijze. Er was bij het ministerie nog steeds de overtuiging dat de gesprekken met verzoekster uitzicht boden op resultaat. Hij hoopte dat bij het volgende gesprek, op 5 maart, concrete afspraken gemaakt zouden kunnen worden.

Diezelfde dag werd verzoekster een voornemen tot plaatsing gestuurd voor de functie die haar al was aangeboden, Kennis- en Verandermanager bij de PPS-pool.

Hierna ontstond een e-mailwisseling tussen verzoekster en de secretaris-generaal. Verzoekster schreef hem onder meer dat hij, blijkens zijn reactie, juridisch niet juist was voorgelicht. In dit verband noemde zij onder meer de betrokkenheid van de HR-manager. Naar haar mening waren haar sollicitaties dan ook niet zorgvuldig afgehandeld. Verder verwees zij naar een gesprek dat op 25 september 2008 had plaatsgevonden. Toen had de secretaris-generaal erkend dat er geen vier maar drie functies waren aangeboden en dat geen van die functies als passend waren aan te merken. Aangezien er daarna niet alsnog twee passende functies waren aangeboden was het evident dat de toezeggingen niet waren nagekomen. Ook op andere punten had de secretaris-generaal haar niet conform de waarheid geïnformeerd; blijkbaar was hij niet correct voorgelicht. Zij verzocht hem om een inhoudelijk correct en op feiten gebaseerd antwoord op haar brief.

De secretaris-generaal gaf, in reactie hierop, aan dat de Landsadvocaat een reactie zou geven. Het gesprek dat de volgende dag zou plaatsvinden zou, wat hem betrof, gewoon doorgaan. Verzoekster gaf hierop aan dit gesprek nu niet nuttig te vinden. Er was nog steeds geen concrete uitwerking van de toezeggingen, het concept schadevergoedingsvoorstel en de te nemen stappen naar aanleiding van het rapport van de Commissie integriteit overheid. Aangezien de klacht inmiddels door de Nationale ombudsman in onderzoek was genomen zag zij graag dat alle correspondentie en contacten via de Nationale ombudsman zouden verlopen. De secretaris-generaal uitte, in reactie hierop, zijn teleurstelling. Hij en de betrokken medewerkers deden hun uiterste best om een passende oplossing te vinden en verzoekster zegde nu, een dag tevoren, een belangrijke afspraak af. Heel jammer en eigenlijk ook wel ernstig, zo voegde hij toe.

Hij zou doorgaan haar een passende aanbieding te doen, niet via de Nationale ombudsman maar rechtstreeks. Hij wilde de zaak nu graag afronden, naar beider tevredenheid. Daarbij koos hij niet primair voor de juridische insteek die verzoekster blijkbaar wel koos, maar voor een persoonlijke benadering en overleg. Verzoekster moest dat dan wel mogelijk maken.

Verzoekster reageerde hierop door ook haar teleurstelling uit te spreken, dit vooral omdat nog steeds geen passende oplossing was voorgelegd. Naar mening was de organisatie vooral bezig geweest met rekken. De concepten die zij had ontvangen voldeden niet aan de gedane toezeggingen en waren inhoudelijk vaag. Dat was dus geen goede basis voor een gesprek. Dat de Nationale ombudsman niet als tussenpersoon kon fungeren vond zij ook teleurstellend. Het verwijt dat zij voor juridisering had gekozen wees verzoekster af. Het was naar haar mening juist de organisatie die voor deze insteek had gekozen.

Verzoekster gaf aan dat zij nog enkele stukken verwachtte, waaronder een passend functieaanbod. Mocht dat niet de voorkeur van de secretaris-generaal genieten, dan verwachtte zij een passende afvloeiingsregeling en herstel van haar arbeidsmarktpositie op het niveau van Commissaris bij het Commissariaat voor de Media; voor bemiddeling naar die functie was zij in 2004 benaderd. Deze uitweg was echter tegengehouden door

haar toenmalige leidinggevende. Ten slotte machtigde zij haar partner om vanaf nu voor haar op te treden, dit in het belang van haar rust en gezondheid.

Op 11 maart 2009 volgde een reactie van de Landsadvocaat. Aangegeven werd onder meer dat de HR-manager betrokken was bij sollicitaties in het algemeen. De dienst kon nu eenmaal niet functioneren zonder HRM-tak. Hij was niet inhoudelijk betrokken geweest bij de afhandeling van verzoeksters sollicitaties, maar slechts genoemd als contactpersoon. Er was geen sprake van onzorgvuldig handelen. Verder werd aangegeven dat tussen partijen in beginsel overeenstemming bestond over de functie van kennis- en verandermanager, een passende functie die verzoekster ook ambieerde. Daarom was niet verder naar passende functies gezocht. Deze gang van zaken was ook niet onzorgvuldig.

De secretaris-generaal deelde voorts niet verzoeksters opvatting dat de reactie op haar e-mail van 4 maart inhoudelijk incorrect en niet op ware feiten was gebaseerd. Verder werd opnieuw ingegaan op de kwestie van de mandatering; de secretaris-generaal had geen taak bij de afhandeling van de melding, zo werd gemotiveerd aangegeven. Verzoekster werd dan ook niet gevolgd in haar betoog dat mandatering van de bemoeienis van de hoogste ambtelijke leiding niet is toegestaan. Daarom zouden de al aangewezen personen haar gesprekspartners blijven.

Verder ontving verzoekster een op 16 maart 2009 gedateerde brief met bijlagen. Hierin werd onder meer het volgende aangegeven:

"1. Afronding CIO-rapport

De bijgevoegde brief zal aan de bij de kwestie betrokken personen die nog bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werkzaam zijn, worden verzonden. Indien u daar prijs op stelt, zullen (...), medewerkers van de Corporate Dienst bij het Centraal Meldpunt Integriteitschendingen, in een gesprek met u het huidige integriteitsbeleid inclusief de wijze van omgaan met meldingen, u nader toelichten. Er is de laatste jaren veel ten goede veranderd bij Verkeer en Waterstaat respectievelijk Rijkswaterstaat.

2. Permanente formatieplaats bij Staf DG

Aan u wordt de vaste functie aangeboden van senior adviseur/specialistisch medewerker van Staf DG, afdeling Markt en Inkoop. Deze functie is ingeschaald in schaal 14; een schaal hoger dan u voorheen had en met promotieperspectief. Met bijgevoegd voorgenomen plaatsingsbesluit wordt dit aanbod gestand gedaan. (...)

3. Detachering bij kennispool

Op 10 november 2008 is u de functie van kennis- en verandermanager bij de PPS-kennispool aangeboden. Een kennismakingsgesprek met (...), hoofd PPS-kennispool, heeft reeds plaatsgevonden. In bijgevoegd voorgenomen plaatsingsbesluit wordt dit

aanbod nogmaals bevestigd. Om tegemoet te komen aan uw wens om geplaatst te worden in een structurele functie, wordt u bij de kennispool gedetacheerd vanuit uw vaste functie bij Staf DG. (...)

6. Assessment

Het door u gevraagde assessment voor een managementfunctie op schaal 15/16 conform het ABP-profiel is 3 februari jl. bij het bureau Vijlbrief uitgevoerd. Het assessment diende om over en weer duidelijkheid te krijgen over de ontwikkelingsstappen die nodig zijn voor uw doorgroei naar een dergelijke managementfunctie. U heeft tot op heden afgezien van ter beschikking stellen en bespreken van het assessment. U heeft wel aangegeven ook een algemeen ontwikkel- en loopbaanassessment te willen ondergaan. Met dit verzoek kan worden ingestemd, waarbij ik er van uitga dat de uitkomsten van de assessments met mij en (de heer H.; N.o.) zullen worden gedeeld, zodat afspraken kunnen worden gemaakt over de wijze waarop u zich verder het beste kan ontwikkelen en waar de ondersteuning daarbij zich op kan richten.

7. Opschonen P-dossier

Uw P-dossier wordt op dit moment geschoond. Zodra uw dossier is opgeschoond zal aan u een inventarislijst worden gezonden waarop de verwijderde stukken worden weergegeven. Tevens zal aan u een inventarislijst worden gestuurd waarop de nog wel in het dossier aanwezige documenten worden vermeld. Met u zullen deze lijsten vervolgens worden doorgelopen, waarop nog aanpassingen kunnen worden uitgevoerd. Tevens zal aan het p-dossier een brief worden toegevoegd, waaruit blijkt dat u zich de afgelopen jaren als een goed en loyaal ambtenaar heeft opgesteld.

(...)

9. Externe coach

(...) Zodra afspraken over uw verdere ontwikkeling zijn gemaakt zal via de ABP een coach worden voorgesteld. Afgesproken is dat het Ministerie de kosten van een coach vergoedt.

(...)

Bij het aanvaarden van dit aanbod dient u tevens in te stemmen met het door u intrekken van alle hangende bezwaar- en beroepsprocedures, om te bewerkstelligen dat bij het bereiken van deze eindoplossing van beide zijden een streep onder de procedures wordt gezet.

Indien u met dit aanbod akkoord gaat, zal een en ander in een vaststellingsovereenkomst worden neergelegd.

Graag licht ik het aanbod, dat is neergelegd in bijgevoegde brieven en bovenstaande inhoud, toe in een persoonlijk gesprek met u. Ik verzoek u daartoe binnen 14 dagen contact met mij op te nemen."

Bij deze brief waren diverse conceptbrieven gevoegd. Het ging om een brief over schadeloosstelling, een voornemen tot plaatsing, en een rehabilitatiebrief voor de betrokken medewerkers.

Op 17 maart reageerde verzoekster op de conceptbrieven die zij al eerder had ontvangen en die het functieaanbod en de rehabilitatie betroffen. Zij gaf aan dat de inhoud van de brieven teleurstellend was. Het functieaanbod vond zij mager en weinig concreet. De brief aan de betrokken medewerkers maakte haar kwaad, zo schreef zij. Zij verwees naar de volgende passage:

"Ik vertrouw er op dat ook u (mede naar aanleiding van deze brief) de nodige lessen heeft geleerd, zodat in de toekomst door mijn functionarissen zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen een goed ambtenaar betaamt."

Dit was dan de sanctie voor het handelen van deze mensen, zo gaf zij aan. Zij zette dit af tegen alles wat haar de afgelopen jaren was overkomen, terwijl zij conform de wet had gehandeld en zich had gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Blijkbaar was het beter om onjuist, onprofessioneel en niet integer te handelen dan je gedragen als een goed ambtenaar. In het eerste geval kreeg je hooguit een berisping, in het tweede geval moest je vrezen voor je carrière en bestaanszekerheid.

Verder ging verzoekster uitgebreid in op het voornemen tot plaatsing. Op een paar punten verwachtte zij meer informatie. Ook gaf zij aan dat het de organisatie bekend was dat zij detachering als kennis- en verandermanager PPS-pool bezwaarlijk achtte, dit omdat zij dan direct geconfronteerd zou worden met diegene die, als hoofd RSO, haar had gedwongen een integriteitsmelding te doen en haar vervolgens in een rechtspositioneel traject had gedwongen. Verder achtte zij plaatsing in de functie van senior adviseur/specialistisch medewerker qua verantwoordelijkheden een degradatie. Hiermee zou geen vooruitgang ten opzichte van haar oude functie worden bereikt. Ook werd nu maar één functie aangeboden en niet de aan de rechtbank toegezegde twee. Ook ontbraken voldoende garanties.

Het voorstel was daarom niet aanvaardbaar; ze wachtte een nieuw voorstel af.

Verder ging verzoekster zeer gedetailleerd in op de rehabilitatiebrief. Naar haar mening waren de feitelijke gebeurtenissen niet juist weergegeven; zij beschreef vervolgens hoe het wel was gegaan.

Ten slotte gaf verzoekster het volgende aan:

"Gezien de patstelling waarin we nu verzeild geraakt zijn, wil ik U dan ook een oplossing aanbieden.

De laatste vijf jaar c.q. na mijn integriteitmelding heeft de organisatie er voor gekozen mij, met behoud van loon, geen werkzaamheden te bieden. Iedere keer als ik poogde, middels verzoeken om werk en/of sollicitaties bij de organisatie, voor het uitgekeerde loon ook werkzaamheden voor de organisatie te mogen verrichten werd dit niet gehonoreerd en, getuige de escalatie van de situatie die stevast daarop volgde, niet gewaardeerd. Ik wil derhalve voorstellen de situatie van de laatste vijf jaar, met een paar kleine aanpassingen, te laten voortbestaan.

Mijn concept voorstel is: Uw Dienst RWS c.q. het ministerie van V&W houdt mij formeel in dienst met alle faciliteiten en voordelen die hierbij horen. Uw Dienst RWS c.q. het ministerie van V&W garandeert dit dienstverband tot aan mijn pensioengerechtigde leeftijd. Uw Dienst RWS c.q. het ministerie van V&W stelt mij vrij van werk en staat mij toe dat ik in de toekomst voor anderen/derden werkzaamheden verricht. Uw Dienst RWS c.q. het ministerie van V&W verreken de inkomsten uit de eventuele toekomstige werkzaamheden niet met het door het ministerie aan mij uitgekeerde loon. Uw Dienst RWS c.q. het ministerie van V&W betaalt mijn loon door met de bijbehorende jaarlijkse verhogingen. Het aanvangsloon van deze regeling wordt vastgesteld op het salarisniveau dat ik zou hebben bereikt indien ik de bescherming genoten had die mij diende toe te komen (de organisatie heeft al aangegeven dat dit het salarisniveau 15.8 is, in geld € 6332,74). Uw Dienst RWS c.q. het ministerie van V&W vergoedt ruimhartig de door mij tot nu toe geleden materiële en immateriële schade. Als tegenprestatie stop ik alle procedures, teken een geheimhoudingsclausule en benader het ministerie niet meer voor werkzaamheden.

Bovengenoemd voorstel is mijns inziens een alleszins redelijk voorstel dat het belang van alle partijen dient. Daarnaast verandert het de situatie, waar de organisatie feitelijk al vijf jaar voor kiest ten aanzien van mij, voor de Organisatie niet wezenlijk en wordt de situatie met de gevraagde garanties slechts geformaliseerd. Natuurlijk zou ik liever hebben dat U Uw toezeggingen aan de rechtbank van medio 2008 daadwerkelijk gestand zou doen, echter uit alles wat is voorgevallen begrijp ik dat dit voor U nogal problematisch ligt, vandaar dit voorstel. Ik hoop dan ook dat U zich in dit voorstel kan vinden."

Op 20 maart reageerde verzoekster nader, ook op de conceptbrieven van 16 maart. Zij gaf toen onder meer nog aan dat de organisatie haar, naar haar mening, had moeten plaatsen in de functie van Topadviseur; een gemiste kans, maar te herstellen door haar alsnog de functie aan te bieden. Ook deed zij een voorstel voor een alternatieve rehabilitatietekst, die wat haar betrof dan in het personeelsblad of in een algemene aanschrijving aan alle HRM-functionarissen opgenomen zou moeten worden:

"Het ministerie van V&W wil hierbij (verzoekster; N.o.) bedanken en wenst haar waardering uit te spreken voor de door haar getoonde moed, volharding en trouw bij het aanklaarten

van enige onvolkomenheden in het integriteitbeleid van het ministerie.

Het ministerie van V&W heeft integriteit hoog in het vaandel staan en wenst de bescherming van zijn medewerkers, die te goede trouw een bij hen levend vermoeden van onregelmatigheden binnen Uw ministerie melden, te garanderen. Het is, conform artikel 125 quinquies lid 3 Ambtenaren Wet, in deze niet toegestaan dat er jegens de medewerker die te goede trouw melding doet van een bij hem levend vermoeden van onregelmatigheden, een rechtspositioneel traject wordt opgestart of welke andere sancties dan ook worden opgelegd. Het overtreden van dit voorschrift zal, conform Wet en regelgeving, geduid worden als een 'zeer onbehoorlijke wijze van functioneren' c.q. ernstig plichtsverzuim. Een dergelijke handelswijze kan grond geven voor ontslag op staande voet c.q. strafontslag van betreffende medewerker."

Op 27 maart 2009 reageerde de secretaris-generaal. Hij gaf onder meer aan dat haar verzoek om doorbetaald te worden zonder voor het ministerie te werken niet aan de orde was. Het advies van de Commissie bleef het uitgangspunt. Hierna vond nog een uitgebreide mailwisseling plaats tussen verzoekster en de secretaris-generaal. De andere brieven en e-mails die werden gewisseld gingen, in grote lijnen, in op dezelfde onderwerpen, namelijk het komen tot een goede oplossing voor de ontstane situatie.

Op 16 april 2009 werd door onder meer de secretaris-generaal gereageerd op verzoeksters commentaar op het voornemen tot plaatsing. Haar voorstel om tot doorbetaling van loon tot haar pensionering over te gaan, zonder dat daar werkzaamheden tegenover stonden, werd afgewezen. Het verhield zich slecht tot het Commissieadvies en de opdracht van de rechtbank om te komen tot plaatsing en werd bovendien niet betamelijk geacht.

Opnieuw werd aangegeven waarom verzoekster niet voor de functie Topadviseur Markt en Kosten in aanmerking kwam. Bovendien zou zij in deze functie juist te maken krijgen met het voormalig hoofd RSO. Dat laatste was, anders dan verzoekster aannam, juist niet het geval in de aangeboden functie. De kans dat zij hier met deze medewerker te maken zou krijgen was zeer gering en zou zelfs geheel kunnen worden voorkomen. Ook werd opnieuw benadrukt dat de functie in de PPS-pool geen tijdelijke functie was. Zij werd immers gedetacheerd vanuit een vaste functie; vaster dan dat kon het niet gemaakt worden. Met verzoeksters stelling dat sprake zou zijn van een degradatie werd niet meegegaan; haar oude schaal was 13, in de nieuwe functie zou zij in het maximum van 14 komen, met een extra periodiek in schaal 15.

De organisatie was voorts bereid een bericht over de afhandeling van verzoeksters melding door de organisatie te verspreiden, maar dan wel zonder vermelding van persoonsgegevens.

Indien zij zich bij het geven van haar zienswijze wilde laten bijstaan door een advocaat of andere deskundige, dan kon dat (op kosten van het ministerie).

Een definitief voornemen om tot plaatsing over te gaan was bijgevoegd. Verzoekster werd gevraagd dit binnen veertien dagen te retourneren.

Op 28 april 2009 gaf verzoekster een reactie. Zij gaf aan dat zij zich inderdaad wilde laten bijstaan. Daar had zij nu geen budget meer voor; dat zou zij eerst moeten opbouwen. Daarna zou zij pas formeel kunnen reageren.

Het verder ingaan op de brief leek haar een herhaling van zetten. Verder stelde zij nog een achttal vragen rond de instelling van het bevoegd gezag en de organisatie ten opzichte van haarzelf, het rapport van de Commissie integriteit overheid en het melden van misstanden.

Een reactie hierop van de secretaris-generaal volgde de volgende dag. Hij gaf aan het oprecht jammer te vinden hoe verzoekster nu reageerde. Vooruitlopend op een meer formele reactie gaf hij vast aan dat al was aangeboden dat haar juridische ondersteuning vergoed zou worden. Er was dus geen reden om te wachten. Hij hoopte dat ze alsnog op het voorstel zou ingaan; hij vroeg zich wel af of verzoekster dat zelf eigenlijk nog wel wilde.

In de formele reactie van 6 mei werd nog benadrukt dat verzoekster zich, bij het geven van haar zienswijze, op kosten van het ministerie kon laten bijstaan. Zij kon daarvoor ook een voorschot ontvangen. Er was dan ook geen beletsel meer om hulp in te schakelen en haar zienswijze te geven. Zij kreeg daarvoor nog twee weken de tijd.

Hierna volgde nog een mailwisseling tussen verzoekster en de secretaris-generaal. Ter illustratie volgen twee van deze e-mails.

Verzoekster mailde het volgende:

"...De brief getuigt niet van het verlaten van de ontkennende fase. Daarmee zijn uw voorstellen niet, zoals het CIO geadviseerd heeft, in open en reëel overleg doch slechts eenzijdig tot stand gekomen en alleen al op die grond onaanvaardbaar. Daarnaast wil ik U verwijzen naar de aan de rechtbank gedane toezeggingen en er tevens op wijzen dat nergens uit blijkt dat U mijn bezwaren van 13 januari jl. daadwerkelijk ter beoordeling conform de voorschriften (termijn is ruimschoots overschreden) heeft voorgelegd aan de bezwarenadviescommissie (ECaj). Totdat de Organisatie zijn toezeggingen zoals voorgelegd aan de rechtbank is nagekomen, de bezwaren zijn beoordeeld door het ECaj en de Organisatie daarbij de juiste toon weet te treffen, verblijf ik, .."

De secretaris-generaal reageerde als volgt:

"... In reactie op je mail vandaag: Wij doen niet anders dan proberen in contact te komen voor overleg met jou. Wij doen een aanbod. Als je noch verschijnt op afspraken (die

afzegt), niet reageert op verzoek tot overleg en ook geen reactie geeft langs formele weg op de aangeboden functie (die echt passend is en aan alle voorwaarden die je stelde voldoet), dan blijft er echt niets anders over dan wij nu voorstellen.

Je kan wel blijven herhalen dat wij "in de ontkennende fase" zitten en dat er nog van alles schort aan ons integriteitsbeleid. Dat is gewoon niet juist, maar dat schiet ook echt niet op.

Ik vind het erg jammer dat er geen enkele vordering te boeken is. Ik vraag je nog eenmaal inhoudelijk te reageren op onze voorstellen in de laatste brief. Je stelde eerder de voorwaarde van inschakelen van externe hulp/ondersteuning op onze kosten. Die toezegging heb je nu 3 keer gehad. Je kan ook een keer hij mij langs komen, maar zoals je nu telkens reageert is echt niet de goede manier om er uit te komen samen. Je hebt me vorig jaar gevraagd me er zelf mee te bemoeien als SG. Welaan, dat heb ik gedaan en doe ik. Zelfs in het weekend. Ik verwacht nu echt een stap van jouw kant.

Hoop dat je daartoe bereid bent. En zeg anders gewoon dat je van ons af wilt.

Denk er nog eens goed over na dit weekend..."

Op 18 mei werd verzoekster een verklaring toegezonden waarin was vastgelegd dat het ministerie de in redelijkheid gemaakte kosten van ondersteuning ten bate van het verdere traject (totdat partijen tot overeenstemming waren gekomen of er op andere wijze een einde aan het geschil was gekomen) aan haar zou voldoen. De nota's konden door de ingeschakelde personen rechtstreeks bij het ministerie worden ingediend.

Uit de reactie die verzoekster hierop gaf blijkt dat zij toch niet tevreden was. De verklaring was niet gedateerd en niet ondertekend, zo merkte zij op. Zij kon zich hierop dus niet beroepen, mocht dat nodig zijn. Verzoekster verwachtte daarom alsnog een gedateerde en getekende verklaring te ontvangen. De secretaris-generaal gaf hierop aan dat de verklaring bij een gedateerde en getekende brief zat; ze moest er nu maar gewoon van uitgaan dat wat zij gevraagd had ook geleverd was. Haar reactie op de functie werd nu echt verwacht; hij hoopte oprecht dat zij weer bij de organisatie zou komen werken.

Het ministerie informeerde de Nationale ombudsman, bij brief van 2 juni 2010, nader over de periode waarin een gemachtigde namens verzoekster optrad. Tussen september en december 2009 vonden enkele gesprekken plaats tussen verzoeksters advocate en de namens het ministerie optredende advocaten. Op 22 september 2009 werd onder meer gesproken over een extra optie voor verzoekster, namelijk detachering naar een ander departement. Op 9 oktober 2009 vond een vervolggesprek plaats. Toen werd inhoudelijk en gedetailleerd gesproken over de aard en omvang van de aangeboden functie, zo liet het ministerie de Nationale ombudsman weten. Ook over ander passend werk werd gesproken; het ministerie wilde meewerken aan het vinden daarvan, maar het initiatief zou dan wel bij verzoekster moeten liggen. Verder werd onder meer oriënterend gesproken

over een afvloeiingsregeling, mocht verzoekster daar toch voor kiezen. In oktober 2009 werd aan verzoeksters advocate, volgens afspraak, een indicatieve wachtgeldberekening toegestuurd, rekening houdend met de vermoedelijke datum indienstreding bij de nieuwe betrekking die verzoekster toen blijkbaar al op het oog had. In november 2009 ten slotte vonden nog enkele telefoongesprekken plaats. Verzoeksters advocate gaf toen onder meer aan dat verzoekster, naar haar verwachting, op dat moment geen keuze zou kunnen maken. Omdat bij de raadslieden van beide partijen de indruk bestond dat terugkeer naar het departement niet in het belang van betrokkenen zou zijn, werd gesproken over een afvloeiingsregeling en werd een concreet voorstel gedaan. Ook werd door de gemachtigde van het ministerie aangegeven dat een langere opzegtermijn eventueel mogelijk was. Verzoeksters advocate zou één en ander bespreken met haar cliënte; enige tijd later volgde het bericht dat zij zich had teruggetrokken als verzoeksters gemachtigde. Het ministerie benadrukte nog dat een voorschotnota aan verzoeksters advocate was voldaan en dat uiteindelijk alle door haar in rekening gebrachte kosten aan haar zijn vergoed.

Op 1 december 2009 richtte verzoekster zich met een brief tot de nieuw aangetreden secretaris-generaal. Zij bracht haar zaak onder zijn aandacht. Zij wees hem er onder meer op dat zijn voorganger geen sancties had willen opleggen aan de betrokken medewerkers. Zij achtte het haar ambtelijke plicht erop toe te zien dat sancties werden opgelegd en dat de niet-integere gedragingen niet meer zouden plaatsvinden.

Verder schreef zij hem dat de vertegenwoordiging van het bevoegd gezag de rechter had voorgelogen, tijdens de zitting op 9 januari 2009. Hij haalde toen namelijk een assessment aan dat toen nog niet had plaatsgevonden. De vorige secretaris-generaal had hiermee echter niets willen doen.

Zij verzocht hem, alsnog een sanctie op te leggen aan de destijds bij de kwestie betrokken medewerkers. Verder was zij van mening dat een sanctie moest worden opgelegd aan de medewerker die de rechter niet juist had voorgelicht. Zij deed deze verzoeken omdat zij anders verplicht was de kwestie op een hoger niveau aan te kaarten. Dat achtte zij echter niet wenselijk, omdat dit slechts tot verdere beschadiging van het ministerie zou leiden.

Ook werd hem verzocht ervoor te zorgen dat het advies van de Commissie alsnog zou worden uitgevoerd.

Op 2 december 2009 stuurde verzoekster de secretaris-generaal opnieuw een brief. Zij verzocht hem nu, het overleg tussen de juristen stop te zetten en door middel van een overleg tussen hemzelf, de plaatsvervangend directeur-generaal en verzoekster, in het bijzijn van een mediator, tot een oplossing te komen. Dit voorstel werd later, met een brief van 9 februari 2010, afgewezen omdat inmiddels een afvloeiingsregeling was aangeboden.

Op 11 januari 2010 werd verzoekster een voorgenomen besluit tot ontslag gestuurd. Sinds het verzenden van het voornemen tot plaatsing, het voorstel tot schadeloosstelling en de

rehabilitatiebrief, alle van 16 april 2009, had tussen verzoekster en het departement veelvuldig contact plaatsgevonden. Dat had echter niet geleid tot het gewenste resultaat, een plaatsing bij Rijkswaterstaat. Daarom had de minister het voornemen om haar ontslag te verlenen en daarbij de in de brief genoemde regeling te treffen. Ook had hij besloten haar enkele van de kosten, genoemd in het voorstel van 16 april 2009, te vergoeden.

Er werd onder meer aangehaald dat, in de periode september tot en met eind november 2009, een aantal uitvoerige gesprekken had plaatsgevonden tussen de landsadvocaat en verzoeksters advocate. Tijdens die gesprekken was aangedrongen op een formele reactie op de brief van 16 april 2009. Op 4 december 2009 had verzoeksters advocate te kennen gegeven niet langer als zodanig te zullen optreden.

Tot nu toe was geen reactie gevolgd op het voornemen tot plaatsing uit april 2009. Uit verzoeksters brieven aan de secretaris-generaal van 1 en 2 december 2009 bleek dat zij dat ook niet op korte termijn zou gaan doen.

Onder meer het volgende werd aangegeven:

"(1) Op 19 maart 2008 heeft de Commissie haar rapport uitgebracht. De Secretaris-generaal heeft de conclusie van de Commissie overgenomen en omarmd.

(2) Vanaf april 2008 is met u open en reëel overleg gevoerd over een andere functie. In dat kader zijn verschillende passende functies de revue gepasseerd. De passende functie van kennis en verandermanager - een functie met één hogere functieschaal is u op 10 november 2008 aangeboden.

(3) Na zeer uitvoerig overleg over de aard en inhoud van de functie en de omstandigheden waaronder u deze zou gaan uitoefenen is op 16 april 2009 mededeling van het voornemen u in de betreffende functie te plaatsen gedaan. U hebt op dit voornemen, herhaald en uitvoerig overleg met u en naderhand uw raadvrouw ten spijt, niet gereageerd.

(4) Uw niet reageren moet thans worden beschouwd als een afwijzing van de betreffende functie. Andere passende functies zijn op dit moment niet beschikbaar en plaatsing in de aangeboden functie of een andere functie is gelet op uw opstelling geen reële optie (meer).

(5) Vastgesteld moet worden dat, alle inspanningen van de zijde van het departement ten spijt, het niet mogelijk is gebleken te komen tot een normalisering van de verhoudingen, zodanig dat u in een nieuwe functie binnen het departement weer aan het werk zou kunnen gaan.

(6) Onontkoombaar is daarmee de vaststelling dat sprake is van duurzaam verstoorde verhoudingen, zodat er aanleiding is op grond van artikel 99 ARAR tot ontslagverlening over te gaan.

(7) Dat impliceert dat nader overleg met u over de wijze waarop de aanbevelingen van de Commissie binnen de organisatie zijn en worden geïmplementeerd niet meer opportuun is. Dat laat vanzelfsprekend onverlet dat alle aanbevelingen zijn en worden geïmplementeerd.

De inhoud van de ontslagregeling

Artikel 99 ARAR voorziet in eervol ontslag van een ambtenaar. In lid 2 is aangegeven dat bij beëindiging van het dienstverband een voorziening wordt getroffen waarbij de ambtenaar een uitkering verleend wordt, die, naar het oordeel van dat bevoegde gezag, met het oog op de omstandigheden redelijk is te achten. Deze uitkering is ten minste gelijk aan het voor de ambtenaar geldende totaal van uitkeringen op grond van de WW/BBWU.

Ook de Commissie heeft geadviseerd bij beëindiging van het dienstverband een passende afvloeiingsregeling te treffen.

Om deze reden heb ik het voornemen aan het ontslag op grond van artikel 99 ARAR de volgende voorzieningen te verbinden:

(1) een uitkering gelijk aan het voor u geldende totaal van uitkeringen berekend op basis van de Werkloosheidswet en het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid voor de sector Rijk, als ware als gevolg van het ontslag geen sprake van verwijtbare werkloosheid als bedoeld in artikel 24 van de Werkloosheidswet en daarnaast (buiten artikel 99 ARAR om);

(2) betaling van een bedrag gelijk aan één bruto jaarsalaris (op basis van schaal 14 max. met één extra periodiek in de naasthogere schaal) en

(3) de kosten genoemd in het voorstel tot schadeloosstelling.

Bij de bepaling van de inhoud van de hiervoor genoemde voorzieningen heb ik betrokken dat het ontslag op grond van artikel 99 ARAR voortvloeit uit uw weigering de aangeboden passende functie te aanvaarden, die functie vanaf 10 november 2008 voor u beschikbaar is geweest en door u vanaf dat tijdstip had kunnen worden vervuld en alle door u gemaakte kosten van rechtsbijstand zijn vergoed. Datzelfde geldt voor de schade die u hebt geleden als gevolg van het handelen waarover de Commissie een voor het departement negatief oordeel heeft uitgesproken. Naar mijn oordeel is daarmee een passende afvloeiingsregeling getroffen.

(...)

Ik stel u in de gelegenheid binnen vier weken na dagtekening van deze brief schriftelijk uw zienswijze op dit voornemen te geven. Mocht u de voorkeur geven aan een mondelinge reactie op dit voornemen dan kan dat op 2 februari om 11 uur (...)."

In het meegezonden voorstel tot schadeloosstelling was onder meer aangegeven dat aan verzoekster het fictieve nettoverlies aan salaris van € 14.585 zou worden uitgekeerd, met wettelijke rente. De pensioenpremie die verschuldigd was over het fictieve netto inkomensverlies zou alsnog bij het ABP worden gestort.

Een bedrag van € 2.300 netto zou aan immateriële schade worden vergoed. Ook zou verzoekster voor niet nader gespecificeerde kosten een bedrag van € 10.000 bruto kunnen ontvangen. Dit bedrag kan haar netto worden vergoed indien zij kon aantonen dat zij kosten had gemaakt die niet onder een van de andere schadeposten vielen.

Op 29 januari 2010 reageerde verzoekster op het voornemen tot ontslag dat zij had ontvangen. Zij verzocht om verlenging van de reactietermijn, dit omdat ze een deskundige had moeten zoeken. Deze werd haar verleend.

In een reactie van 3 februari gaf zij aan het niet eens te zijn met dit voornemen. Zij vatte het op als pestrij en intimidatie met als doel een aan haar verwijtbare verstoring van de arbeidsverhoudingen uit te lokken, ten bate van het door de organisatie gewenste ontslag. Zij eiste dat de brief en het voornemen tot ontslag werden ingetrokken. Ook eiste zij dat nu eindelijk daadwerkelijk het advies van de Commissie zou worden uitgevoerd, zonder de beperkingen die daaraan tot op dat moment waren gegeven.

Ook wendde zij zich met een brief tot de secretaris-generaal.

Op 8 februari 2010 werd de minister ook aangeschreven door een door verzoekster ingeschakelde advocaat. Het ging hierbij niet om het aangezegde ontslag, zo schreef hij; daarin zou verzoekster zelf haar belangen behartigen. Wel had verzoekster gevraagd in onderhandeling te treden over een passende financiële oplossing. In dit verband werd er ook op gewezen dat deze secretaris-generaal per 1 december 2009 was aangetreden en dus geen bemoeienis had gehad met de kwestie. Indien hij voelde voor een dergelijke oplossing, dan werd hem verzocht te bewerkstelligen dat het voorgenomen besluit voorlopig niet zou worden doorgezet naar een definitief besluit. Ook hoorde hij graag of de toezegging, de kosten van rechtsbijstand te vergoeden, ook voor zijn dienstverlening gold. Zelf kon zij die kosten niet dragen.

Op 9 februari schreef verzoekster vervolgens de minister van Verkeer en Waterstaat aan. Zij vroeg hem onder meer om een persoonlijk gesprek en om de bescherming die haar toekwam.

Op 25 februari 2010 volgde nog een brief van de landsadvocaat aan verzoeksters nieuwe advocaat. Deze reageerde op het verzoek om over een passende finale oplossing te onderhandelen. Hierover had inmiddels ook telefonisch contact plaatsgevonden. Aangegeven was toen onder meer dat verzoeksters vorige advocaat op enig moment had laten weten dat verzoekster niet in staat was een beslissing over de functie te nemen.

Daarom stonden de gesprekken vanaf dat moment in het teken van een passende vertrekregeling. Op 7 november 2009 was aan verzoeksters gemachtigde een concreet voorstel gedaan. Kort hierna had de gemachtigde zich teruggetrokken.

Hierna was het voornemen tot ontslag verzonden, met daarbij een vertrekregeling die in grote lijnen overeenkwam met het besproken aanbod.

De nieuwe gemachtigde van verzoekster had nu aangegeven ruimte te zien om in der minne tot een regeling te komen en had gevraagd een beslissing over het voorgenomen ontslag uit te stellen. Voordat het ministerie hierop kon beslissen deden zich echter ontwikkelingen voor. Verzoeksters partner had op 18 februari 2010 telefonisch contact met een medewerker van Rijkswaterstaat; tijdens dit gesprek had hij een groot aantal verwijten gemaakt en verschillende negatieve kwalificaties geuit, ook over de integriteit van de individuele medewerkers. Daarna had hij, met een e-mail, laten weten dat zijn partner geen gebruik wilde maken van de mogelijkheid om haar zienswijze te geven.

Hoewel bij het ministerie weinig vertrouwen bestond in het opnieuw bespreken van een vertrekregeling, was het toch bereid het besluit tot ontslagverlening op te schorten tot 1 april 2010. Haar gemachtigde diende dan onder meer een concreet voorstel voor te leggen. Ook vergoeding van kosten van rechtsbijstand was bespreekbaar.

Diezelfde dag schreef verzoekster opnieuw de minister aan. In deze brief werd een elftal eisen geformuleerd. Eén hiervan was dat haar ontslag per 1 april 2010 zou worden aanvaard. Voor het bespreken van de afvloeiingsregeling werd de minister verwezen naar verzoeksters gemachtigde.

Op 1 maart 2010 liet verzoekster telefonisch aan een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman weten dat zij was aangenomen voor een functie buiten Rijkswaterstaat, waarop zij had gesolliciteerd. Ze begon op 1 april. Ze had nu wel een ontslagbrief naar het ministerie gestuurd, maar daarin had ze dit niet vermeld. Ze bleef, wat het ministerie betrof, bij haar eisen.

Op 29 maart 2010 stuurde de minister van Verkeer en Waterstaat het ontslagbesluit aan verzoekster. Met ingang van 1 april 2010 werd haar eervol ontslag verleend op grond van artikel 94 ARAR. Deze ontslagverlening werd gecombineerd met de regeling die al was aangeboden in verband met het voorgenomen ontslag op grond van artikel 99 ARAR; dit hield in dat aan verzoekster een afvloeiingsregeling werd aangeboden.

Aan het ontslag werd als subsidiaire grondslag artikel 99 ARAR verbonden, namelijk voor zover het ontslag op grond van artikel 94 geen stand zou houden. Ten aanzien van deze subsidiaire grondslag gaf de minister een overzicht van de gang van zaken vanaf het moment dat de Commissie integriteit overheid haar advies had gegeven. Verder werd onder meer het volgende aangegeven:

"Anders dan u in uw brief van 3 februari 2010 veronderstelt, vindt het voornemen tot ontslag op grond van artikel 99 ARAR zijn grondslag niet in de meldingen van vermoedens van misstanden bij Rijkswaterstaat, zoals opgenomen in uw brief van 1 december 2009. Ik herhaal dat ik uw meldingen beschouw als datgene wat van een goede ambtenaar mag worden verwacht. De vaststelling dat er sprake is van verstoorde verhoudingen is het gevolg van de wijze waarop u zich na de uitspraak van de CIO tegenover het departement hebt opgesteld. Nadat ik u in april 2009 mijn voornemen tot plaatsing in de functie van kennis en verandermanager heb toegezonden, is het helaas onmogelijk gebleken met u in overleg te treden over die functie of over een passende afvloeiingsregeling. Hoewel over beide onderwerpen uitvoerig is gesproken met uw toenmalige gemachtigde (...) en haar alle noodzakelijk informatie is verstrekt, is het niet mogelijk gebleken het gebrek aan vertrouwen dat u in het Ministerie stelt, weg te nemen en te komen tot een voor beide partijen gewenste oplossing. Vanuit die notie heb ik mij genoodzaakt gezien uiteindelijk een voornemen tot ontslag aan u kenbaar te maken en daarin een passende afvloeiingsregeling op grond van art. 99 ARAR op te nemen."

Tegen het besluit stond bezwaar open.

II. *Onderzoek door de Nationale ombudsman*

Bij brief van 13 februari 2009 opende de Nationale ombudsman het onderzoek naar de klacht.

Op 30 maart 2009 werd de reactie, gegeven namens de minister, door de Nationale ombudsman ontvangen. Onder meer het volgende werd daarin aangegeven:

"...Op 23 september hebben (de heer H.; N.o.), Stafdirecteur Markt en inkoop, en (mevrouw F.; N.o.), senior adviseur Markt en Inkoop, met (verzoekster; N.o.) oriënterend over de functie van Topadviseur Markt en Inkoop gesproken. Daarbij heeft (verzoekster; N.o.) aangevoerd dat zij geen specialistische adviesfunctie wenst te vervullen, aangezien zij vanuit haar achtergrond als organisatiepsycholoog veel meer affiniteit heeft met management en verandervraagstukken.

Op 25 september heeft de secretaris-generaal met (verzoekster; N.o.) gesproken. In dit gesprek heeft (verzoekster; N.o.) naar aanleiding van de aangeboden functies eveneens aangegeven dat zij geen nieuwe functie op het gebied van kosten ambieert, maar dat zij graag een functie zou vervullen die meer aansluit op haar achtergrond als organisatiepsycholoog. Daarbij denkt zij aan een functie op het gebied van verandermanagement.

Op 30 september is aan het gesprek met de secretaris-generaal een vervolg gegeven in een gesprek met (de heer K.; N.o.) en (mevrouw H.; N.o.), werkzaam bij de landsadvocaat. (Verzoekster; N.o.) heeft wederom aangegeven dat, zoals zij reeds aan de

secretaris-generaal had toegelicht, haar kwaliteiten en interesses vanuit haar achtergrond als sociaal/organisatiepsycholoog liggen op het terrein van het verandermanagement en niet op het gebied van kosten. Zij verwerpt derhalve de aangeboden functies. In dat gesprek wordt aan (verzoekster; N.o.) dan de functiebeschrijving van kennis- en verandermanager overhandigd. Zij reageert positief op deze functie. Op 6 oktober hebben (de heer H.; N.o.) en (de heer S.; N.o.), Hoofd PPS Pool, met (verzoekster; N.o.) over de functie van kennis- en verandermanager bij de PPS Pool gesproken. (...) Bij brief van 10 november heeft (de heer K.; N.o.) de functie en kennis- en verandermanager aan (verzoekster; N.o.) aangeboden.

(...)

Zitting 9 januari 2009

Op 9 januari 2009 vond een zitting plaats naar aanleiding van de beroepen van (verzoekster; N.o.) tegen de opheffing van haar functie en de afwijzing van haar sollicitaties dan wel haar niet plaatsen in de functies van People manager Noordzee, Manager ondersteuning projecten BIO, Afdelingshoofd Beleidsadvisering ECO Bouwdienst, Senior projectadviseur ECO en Kennisveldmanager kostprijs.

Tijdens de zitting is van de zijde van de Minister aangegeven dat de opdracht van de Commissie Integriteit Overheid om in overleg met (verzoekster; N.o.) een functie te zoeken zeer serieus wordt genomen. De gesprekken hebben plaatsgevonden op het hoogste niveau. Een definitieve oplossing was op dat moment echter nog niet bereikt. (Verzoekster; N.o.) heeft tijdens de zitting aangegeven dat de aan haar bij brief van 10 november 2008 aangeboden functie van kennis en verandermanager PPS Pool, 'echt een functie voor haar' was. Dit stemt overeen met hetgeen in de gesprekken met de secretaris generaal (...), (de heer H.; N.o.) en (de heer K.; N.o.) is besproken.

(...)

(Verzoekster; N.o.) heeft tijdens deze zitting tevens opgemerkt dat zij zich gesteund voelde door (de heer H.; N.o.), die was aangewezen als haar vertrouwenspersoon, en dat duidelijk werd toegewerkt naar een definitieve oplossing. Zij gaf ook aan dat zij alle vertrouwen erin had dat een passende oplossing zou worden gevonden. Dat is van de zijde van de Minister tijdens deze zitting ook uitgesproken. (De heer H.; N.o.) sprak de verwachting uit dat binnen twee à drie maanden een oplossing zou worden bereikt. De rechtbank heeft gelet op deze uitlatingen van partijen de zitting geschorst en bepaald dat partijen nog vier maanden de gelegenheid zouden krijgen om er samen uit te komen.

Vervolg na 9 januari 2009

Op 21 januari 2009 hebben (de heer H.; N.o.) en (verzoekster; N.o.) weer gesproken. Onderwerp van gesprek was een hierboven aangehaalde, in december 2008 opgestelde

'actiepuntenagenda'. De onderwerpen betreffen het zenden van een brief inzake de integriteitskwestie van de bij de melding betrokken personen, het creëren van een permanente formatieplaats bij de Staf DG, detachering bij de PPS-kennispool, materiële en immateriële schadeloosstelling, het faciliteren van een assessment bij de Algemene Bestuursdienst, het opschonen van het P-dossier, het nagaan welke consequenties een onjuiste ziekmelding in 2004 heeft gehad en het aanwijzen van een externe coach om (verzoekster; N.o.) bij de herindiensttreding te begeleiden.

(...)

Bij brief van 2 maart 2009 bevestigt (de heer B.; N.o.), CFO Rijkswaterstaat, die de rol van (de heer K.; N.o.), die vanaf 1 januari 2009 niet meer bij het Ministerie werkzaam was, heeft overgenomen, aan (verzoekster; N.o.) de op 5 maart geagendeerde afspraak. Als bijlagen wordt reeds een concept-voorgenomen plaatsingsbesluit bijgevoegd. Ook wordt een conceptbrief aan (verzoekster; N.o.) voorgelegd die zou moeten worden gezonden aan de bij de kwestie betrokken personen.

(...)

Bij e-mail van 4 maart geeft (verzoekster; N.o.) een reactie op de brief van (de secretaris-generaal; N.o.) (...).

(Verzoekster; N.o.) verzoekt in deze e-mail aan de secretaris-generaal om de kwestie zelf ter hand te nemen, aangezien zij van oordeel is dat de integriteitskwestie door de secretaris-generaal persoonlijk dient te worden afgehandeld. Zij geeft aan geen gesprekken (meer) te voeren met (de heer H.; N.o.) en (de heer B.; N.o.), ondanks haar eerdere acceptatie van hen als gesprekspartners. Op 5 maart 2009 stond een gesprek gepland met (de heer B.; N.o.). Bij e-mail van 4 maart 2009 heeft de secretaris-generaal aan (verzoekster; N.o.) medegedeeld dat de beantwoording van de juridische aspecten van haar e-mail door de landsadvocaat zou worden opgepakt. Hij geeft voorts aan ervan uit te gaan dat de geagendeerde bespreking met (de heer B.; N.o.) doorgang zal kunnen vinden.

(...)

Dat is echter niet het geval. Bij e-mail van eveneens 4 maart 2009 aan de secretaris-generaal bericht (verzoekster; N.o.) dat zij het gesprek (...) uit wenst te stellen. Zij is van oordeel dat de aan haar voorgelegde conceptbrief en conceptbesluit niet concreet genoeg zijn om over te spreken.

(...)

Bij e-mail van 4 maart 2009 bericht de secretaris-generaal (verzoekster; N.o.) teleurgesteld te zijn over haar reactie. Hij kondigt aan dat desalniettemin van de zijde van het Ministerie

een aanbod zal worden gedaan dat recht doet aan de situatie.

(...)

Bij brief van 11 maart 2009 reageert ondergetekende namens de secretaris-generaal op de e-mail van (verzoekster; N.o.) van 4 maart 2009 aan (de secretaris-generaal; N.o.).

(...)

Bij brief van 16 maart 2009 zendt (de heer B.; N.o.) aan (verzoekster; N.o.) een brief met daarin vervat een aanbod om de kwestie af te kunnen ronden. Als bijlagen worden verzonden een conceptplaatsingsbesluit, een voorstel om de materiële en immateriële schade af te wikkelen en een conceptbrief aan de bij de integriteitskwestie betrokken personen, die in die brief worden geïnformeerd over de afwikkeling van de integriteitsmelding van (verzoekster; N.o.).

(...)

Aan (verzoekster; N.o.) wordt de vaste functie aangeboden van senior adviseur/ specialistisch medewerker van Staf DG, afdeling Markt en Inkoop. Deze functie is ingeschaald in schaal 14. Dit is een schaal hoger dan de schaal van de functie van taakveldleider kosten, die (verzoekster; N.o.) voorheen vervulde. Het salaris wordt vastgesteld op schaal 14 max, trede p1. Voor de plaatsing bij Staf DG is gekozen omdat dit haar zekerheid geeft op een permanente formatieplaats. Zij had eerder als bezwaar tegen plaatsing bij de pool aangevoerd dat dit een tijdelijke organisatie is. Dat is onjuist. De functie bij de PPS-pool betreft een vaste functie. De PPS-pool zal echter wel na twee jaar worden geëvalueerd, hetgeen betekent dat dan zal worden bekeken of de pool ergens anders in de organisatie dient te worden geplaatst. Van een tijdelijke functie is echter geen sprake. Dit is ook diverse malen met (verzoekster; N.o.) besproken. Om de bezwaren van (verzoekster; N.o.) echter te ondervangen, is afgesproken dat zij vanuit de functie van senior adviseur bij de Staf DG zal worden gedetacheerd in de functie van kennis- en verandermanager bij de PPS-kennispool. Dit sluit aan bij de door haar meermalen uitgesproken wens op het terrein van verandermanagement werkzaam te zijn. (...) Deze functie betekent eveneens dat (verzoekster; N.o.) niet meer werkzaam zal zijn bij de Bouwdienst, inmiddels Dienst Infrastructuur geheten, maar dichtbij het bestuur. In de brief inzake de schade wordt aangegeven dat de schade die (verzoekster; N.o.) heeft geleden ruimhartig zal worden vergoed. Dat betreft de vergoeding van eventueel misgelopen salaris, aangezien (verzoekster; N.o.) in de tussenliggende jaren geen loopbaanontwikkeling heeft door kunnen maken, daaraan gekoppeld pensioenschade, de kosten van juridische bijstand worden vergoed, de kosten van thuiswerken, en eveneens wordt op grond van de toepasselijke jurisprudentie een bedrag aan immateriële schade uitgekeerd. Daarnaast wordt aangeboden dat (verzoekster; N.o.) ter vergoeding van overige kosten een bedrag zal ontvangen van € 10.000,- bruto.

Bij brief van 17 maart 2009 stuurt (verzoekster; N.o.) via de secretaris-generaal een brief aan (de directeur-generaal; N.o.).

(...)

Daarbij geeft zij commentaar op de conceptbrieven van (de directeur-generaal; N.o.) die (...) bij brief van 2 maart 2009 aan (verzoekster; N.o.) zijn gestuurd. Zij stelt onder meer, onverwacht, dat zij de functie van kennis en verandermanager PPS- Pool niet wenst te vervullen. Dit ondanks haar eerdere enthousiasme over de aangeboden functie zoals door haar op de zitting van 9 januari 2009 geuit. Zij stelt dat zij in deze functie direct met (de heer V.; N.o.) te maken zou hebben. Dit is echter onjuist, (de heer V.; N.o.) is het voormalig hoofd RSO, die naar de mening van (verzoekster; N.o.) haar genoodzaakt heeft een melding vermoeden van een misstand te doen. (Verzoekster; N.o.) zal een interne functie vervullen. (De heer V.; N.o.) is werkzaam bij een marktpartij die zich eveneens bezig houdt met PPS. De kans dat (verzoekster; N.o.) in haar functie met (de heer V.; N.o.) van doen zou krijgen, is zeer gering, en kan middels concrete afspraken zelfs geheel worden voorkomen.

(Verzoekster; N.o.) ervaart de voor haar geformeerde functie bij de Staf DG, van waaruit zij gedetacheerd zal worden, ondanks de inschaling in een hogere functie voorts als een degradatie ten opzichte van de door haar eerder vervulde functie van Taakveldmanager. Ten aanzien van de brief die aan de bij de integriteitskwesitie betrokken medewerkers zal worden verzonden, is (verzoekster; N.o.) van oordeel dat deze de gang van zaken niet goed weergeeft. De beschrijving van de gang van zaken is echter ontleend aan het rapport van de Commissie Integriteit Overheid. (...) Tot slot doet (verzoekster; N.o.) (...) een tegenvoorstel. Zij wenst in dienst te blijven bij het Ministerie tot 65-jarige leeftijd, waarbij zij vrijelijk nevenwerkzaamheden mag verrichten zonder dat verrekening plaatsvindt. Tevens verzoekt zij vergoeding van haar materiële en immateriële schade. Als tegenprestatie zou (verzoekster; N.o.) alle procedures intrekken. De Minister acht een dergelijke regeling echter niet betamelijk.

Bij e-mail van 20 maart 2009 bericht (verzoekster; N.o.) de secretaris-generaal omtrent de aan haar toegezonden concepten van (de directeur-generaal; N.o.) van 2 maart 2009 en 16 maart 2009 en de brieven inzake haar bericht van 13 februari 2009.

(...)

In deze e-mail aan de secretaris-generaal stelt zij een andere benadering voor dan in de brief aan (de directeur-generaal; N.o.) en het op 25 september 2008 gevoerde gesprek met de secretaris-generaal. Zij stelt dat op basis van het CIO-rapport naar haar oordeel de meest logische stap zou zijn haar te plaatsen in de functie van Topadviseur Markt en Kosten. Dit betreft een functie op schaal 15. (Verzoekster; N.o.) is naar aanleiding van haar sollicitatie bij brief van 18 december 2008 reeds voor deze functie afgewezen

(...).

Door de selectiecommissie is geoordeeld dat uit het cv van (verzoekster; N.o.) bleek dat haar kennis en ervaring onvoldoende aansloten bij de eisen van de functie. Overigens zou (verzoekster; N.o.) in deze functie daadwerkelijk te maken krijgen met (de heer V.; N.o.), hetgeen door haar als onwenselijk is beoordeeld.

Bij brief van 26 maart 2009 zendt de secretaris-generaal een ontvangstbevestiging aan (verzoekster; N.o.) van haar e-mail van 20 maart. In deze brief geeft hij aan dat (de heer B.; N.o.) een reactie op zich zal nemen, in combinatie met een reactie op de nog te verwachten zienswijze van (verzoekster; N.o.) op onder meer het conceptvoornemen tot plaatsing.

(...)

Op grond van het bovenstaande is de Minister van oordeel dat het Ministerie de opdracht van de Commissie Integriteit Overheid en de opdracht van de rechtbank op 9 januari 2009 om in goed overleg met (verzoekster; N.o.) een passende functie te zoeken en tot een oplossing te komen serieus en voortvarend heeft opgepakt. Van het onvoldoende uitvoering geven aan het rapport van de Commissie Integriteit Overheid is geen sprake. (...)

Omdat verzoekster, als gevolg van een misverstand, nog niet bovengenoemde reactie van het ministerie bleek te hebben ontvangen, werd haar deze reactie alsnog toegestuurd. Op 24 juni 2010 werd haar reactie ontvangen. Gezien de omvang van deze reactie wordt hierna een samenvatting gegeven.

Tijdens het gesprek dat op 23 september 2008 met verzoekster plaatsvond - en dat de functie Topadviseur Aanbesteding en Marktontwikkeling betrof - had verzoekster, anders dan namens het ministerie werd aangegeven, niet gezegd dat zij geen specialistische functie wenste te vervullen. Ook had zij niet aangegeven dat zij meer affiniteit had met management en verandervraagstukken; zij had slechts aan haar vroegere functies gerefereerd, zo gaf verzoekster aan. In een e-mail van 22 oktober 2008 had zij ook nog benadrukt dat haar ambities zeker niet alleen op dit vlak lagen.

Tijdens het gesprek van 25 september 2008 had verzoekster zeker niet aangegeven geen nieuwe functie op het gebied van kosten te ambiëren. Verwezen werd naar het feit dat zij juist solliciteerde op de functie Topadviseur Markt en Kosten en deze baan ook zeer ambieerde. Ook was verzuimd te vermelden dat de SG tijdens dat gesprek had vastgesteld dat verzoekster niet vier, maar drie functies aangeboden waren en dat geen van die functies als passend aan te merken was.

Verder, zo gaf verzoekster aan, verzuimde het ministerie om een aantal belangrijke ontwikkelingen te vermelden. Zij wees in dit verband op een aantal brieven,

e-mailberichten, telefoongesprekken en persoonlijke gesprekken die vanaf 9 oktober 2008 tot 6 januari 2009 plaatsvonden. Zo werd, tijdens een gesprek op 29 oktober 2008, door de plaatsvervangend DG, vastgesteld dat hem inderdaad essentiële informatie was onthouden, hij niet juist was voorgelicht en dat bij hem een onjuist beeld was geschapen over verzoeksters kennis, kunde, werkervaring en behaalde resultaten bij RSO. Aangezien verzoekster aangaf een voorkeur te hebben voor de ABD-interimpool werd een constructie besproken om dit te faciliteren. Er zou onder meer een assessment worden aangeboden voor het ABD interimpool profiel, een detachering naar de PPS-kennispool zou plaatsvinden vanuit een vaste functie, die zou worden ingeschaald op 14 max plus één periodiek. Deze afspraken werden met een brief van 10 november 2008 bevestigd. Verzoekster meldde hierop dat was afgesproken dat via e-mail aan concepten zou worden gewerkt en dat de brief ook geen juiste weergave was van wat was besproken en afgesproken.

Over de zitting van 9 januari 2009 merkte verzoekster op dat niet alles door het ministerie werd vermeld wat was gezegd. Zij had onder meer opgemerkt twijfels te hebben over HRM, maar geen problemen te hebben met het bevoegd gezag. Ook had zij gezegd dat zij geen rechtsbescherming had gekregen. Zij had de keuze: ontslagen worden of in de WAO.

Na de zitting vonden totaal nog drie gesprekken plaats, die als doel hadden om de voorstellen van 10 november 2008 uit te werken. Tijdens die gesprekken werd onder meer duidelijk dat de aangeboden primaire functie nog niet een bestaande functie was. Ook was men nog bezig met het creëren van de toegezegde primaire functie bij de Staf DG. Verzoekster drong aan op het toegezegde assessment.

Inmiddels werd verzoekster duidelijk dat ze in de PPS-pool te maken zou krijgen met het voormalig hoofd RSO. Zij meldde dit aan de SG.

Verder haalde verzoekster een aantal gebeurtenissen aan die, naar haar mening, aantoonde dat het ministerie verzoekster in een kwaad daglicht probeerde te stellen. Zo werden deugdelijk gemotiveerde plaatsingsverzoeken afgewezen, brieven niet beantwoord en toezeggingen niet nagekomen.

Ook suggereerde het ministerie nu dat verzoekster het gesprek dat op 5 maart 2009 zou plaatsvinden op het allerlaatste moment afzegde. Zij had echter al eerder aangegeven dat eerst nog een aantal brieven beantwoord moest worden en dat was nog niet gebeurd. Dat de voorgelegde concepten, naar de mening van verzoekster, niet voldoende concreet waren was ook bezijden de waarheid. Verzoekster was toegezegd dat er een concrete uitwerking zou worden voorgelegd van de gedane toezeggingen met garanties, concept schadevergoedingsvoorstel en de te nemen concrete stappen inzake het Commissierapport. Daar dat nog niet was gebeurd achtte zij een gesprek niet zinvol. Verzoekster wees in dit verband op de tekortkomingen in de conceptvoorstellen van 2 maart 2009. Verder gaf zij aan dat zij er diverse malen, onder meer schriftelijk, op had

gewezen dat zij detachering naar de PPS-pool geen realistische optie vond, dit gezien de betrokkenheid van haar voormalig hoofd. Het ministerie bleef echter bij het conceptvoorstel dat er al lag.

Verder, zo gaf verzoekster aan, deed het ministerie het ten onrechte voorkomen dat één van de destijds bij de kwestie betrokken HRM-medewerkers niet betrokken was geweest bij de afhandeling van enkele van haar sollicitaties en de afwijzingen die zij ontving.

De stelling van het ministerie, dat de aangeboden functie een verbetering was ten aanzien van verzoeksters oude functie werd door verzoekster opnieuw bestreden. De functie mocht dan wel een schaal hoger zijn ingeschaald, maar qua functie en verantwoordelijkheden was deze duidelijk minder. Bovendien beschikte zij over te weinig informatie om te kunnen beoordelen of het echt om een schaal 14 functie ging. Verder gaf zij aan dat zij geen garantie had gekregen dat de extra periodiek boven schaal 14-niveau behouden zou worden. En daar kwam nog bij dat door de plaatsvervangend DG destijds al was erkend dat zij inmiddels in schaal 15, trede 8 had kunnen zitten, als anders was omgegaan met haar melding van een misstand. Ook wees zij opnieuw op onduidelijkheden rond de duur van de functie bij de PPS-pool. Volgens het ministerie ging het om een vaste functie; verzoekster bestreed dit echter met klem.

De namens het ministerie ingenomen stelling, dat verzoekster onverwacht had laten weten de functie van kennis- en verandermanager PPS-pool niet te willen vervullen, werd door verzoekster bestreden. Dit was niet onverwacht; zij had in een e-mail van 21 februari 2009 al aangegeven dat zij deze functie niet wenste te vervullen. Naar haar mening bleek hieruit dat het ministerie nu de feiten manipuleerde.

Verzoekster had destijds nadrukkelijk kenbaar gemaakt dat zij graag de functie Topadviseur Markt en Kosten zou vervullen; het ging om een vacature die lange tijd niet ingevuld werd. Hetgeen namens het ministerie nu werd opgemerkt gaf een verkeerd beeld. Ook achtte verzoekster de stelling, dat zij juist in deze functie te maken zou krijgen met haar voormalige hoofd, niet waarschijnlijk. Het zou vermoedelijk juist zo zijn geweest dat zij in de haar aangeboden functie met hem te maken had gekregen.

Verzoekster concludeerde ten slotte dat het ministerie onvoldoende uitvoering gaf aan het rapport van de Commissie integriteit overheid, zowel richting haarzelf als richting 'daders'. Ook in de afhandeling van het rapport/advies werd niet te goeder trouw gehandeld. Ook wenste het ministerie het ARAR en de klokkenluidersregeling niet daadwerkelijk te handhaven en/of uit te voeren. Dit alles was wederrechtelijk en met misbruik van positie en had geen ander doel dan verzoekster te beschadigen en haar materieel en immaterieel schade toe te brengen.

Achtergrond

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.