



Rapport

Klacht

Verzoekster, tot 1 augustus 2009 werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, klaagt over de afhandeling door de minister van Buitenlandse Zaken van de klacht die zij 3 december 2008 heeft ingediend over gedragingen jegens haar door haar (voormalig) leidinggevende.

Beoordeling

Algemeen

I Bevindingen

1. Mevrouw H., verzoekster, is op 1 december 1985 in dienst gekomen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Van september 1996 tot februari 2008 werkte zij als Senior Beleidsmedewerker op het departement Ontwikkelingssamenwerking. De kwaliteit van haar werk heeft tijdens haar loopbaan nooit ter discussie gestaan. Wel kwam zij in conflict met een halverwege 2005 nieuw aangestelde leidinggevende, de heer X.
2. Mevrouw H. diende op 3 december 2007 bij het Ministerie een klacht in over het functioneren van de leidinggevende. Zij klaagde erover dat de heer X haar belemmerde in haar professionele functioneren. Mevrouw H. voelde zich geïntimideerd door de volgens haar onredelijke (dienst)opdrachten en het vervolgens opgelegde (algehele) werkverbod van de leidinggevende. Ook werd zij met ontslag bedreigd. Verzoekster heeft in die situatie steun gezocht bij de bedrijfsarts en een Personeels- en Managementadviseur van de afdeling Personeelszaken. Bij die laatste was bekend dat de opstelling van de heer X ook eerder in andere leidinggevende functies op het ministerie, bij vrouwelijke medewerkers tot soortgelijke situaties had geleid als die van mevrouw H.
3. Het ministerie heeft de klacht van mevrouw H. voorgelegd aan de Klachtencommissie Ongewenste Omgangsvormen. De commissie heeft naast klaagster en beklaagde nog negen andere medewerkers over deze kwestie gehoord. Een aantal van hen dat ook onder zijn leiding had gewerkt, beaamde de intimiderende houding van de heer X. Deze medewerkers verklaarden tegenover de commissie dat met name vrouwelijke medewerkers zich geïntimideerd voelden door de wijze waarop hij hen verbaal en fysiek benaderde. De medewerkers verklaarden dat hij soms driftig was en dreigde dat, als zij niet deden wat hij hen opdroeg, hij een slechte aantekening zou laten maken in hun personeelsdossier. Een aantal van deze medewerkers liet weten dat zij uit angst voor repercussies in hun carrière het niet aandurfdren om, zoals mevrouw H., een klacht in te dienen over zijn gedrag. De beklaagde zelf ontkende de aantijgingen tegen hem en verklaarde zich niet te herkennen in het beeld dat van hem werd geschetst. Die indruk werd gedeeld door een aantal van zijn collega's. Zij beschreven hem als een sympathieke en begripvolle manager die duidelijk zijn grenzen aangeeft en waarde hecht aan loyaliteit.

4. De klachtencommissie deed op 19 maart 2009 verslag in een rapport. Hierin kwam de commissie tot de conclusie dat de meningen van de mensen die zij had gehoord te ver uit elkaar lagen voor een eenduidig oordeel over de gegrondheid van de klacht. Wel was de commissie van mening dat de heer X zich blijkbaar zelf niet bewust was van de impact van zijn houding. Om die reden gaf de commissie in overweging om hier in de toekomst extra aandacht aan te besteden door middel van een assessment of specifieke coaching. De commissie oordeelde verder dat de klachtonderdelen die betrekking hadden op besluiten van de heer X ten opzichte van mevrouw H. had genomen niet vielen onder de competentie van de Klachtencommissie Ongewenste Omgangsvormen. Volgens de commissie had mevrouw H. hier destijds een bezwaarschrift tegen kunnen indienen.

5. Naar aanleiding van het rapport van de klachtencommissie verklaarde de hoofddirecteur Personeel en Organisatie (P&O) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vervolgens op 11 juni 2009 de klacht van mevrouw H. om twee redenen ongegrond. De hoofddirecteur P&O achtte de klacht met betrekking tot het functioneren van de heer X als leidinggevende ongegrond omdat dit niet viel binnen de Klachtenregeling Ongewenste Omgangsvormen. De klacht over het gedrag van de heer X achtte zij ongegrond omdat de Klachtencommissie vanwege de uiteenlopende verklaringen van klaagster, beklagde en andere medewerkers niet tot een eensluidende conclusie had kunnen komen.

6. Mevrouw H. was het niet eens met de behandeling en beoordeling van haar klacht. Zij was van mening dat zowel de klachtencommissie als de hoofddirecteur P&O niet (voldoende) was ingegaan op haar feitelijke klachten over het functioneren van de heer X als leidinggevende. Mevrouw H. vroeg bij brief van 16 juni 2009 aan de hoofddirecteur P&O om haar klacht over het functioneren van de heer X als leidinggevende alsnog (verder) te laten onderzoeken.

7. In reactie op het verzoek van mevrouw H. deelde de hoofddirecteur P&O bij brief van 1 juli 2009 mee dat de Klachtenregeling Ongewenste Omgangsvormen alleen is bedoeld voor klachten over gedrag. Kritiek op iemands functioneren dient aan de betrokkene zelf en aan P&O te worden gemeld zodat dat aan de orde kan komen in functionerings- en beoordelingsgesprekken. Tegen besluiten of feitelijke handelingen van een leidinggevende kan bezwaar worden aangetekend op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor zover haar klacht betrekking had op besluiten en feitelijke handelingen van de heer X kon mevrouw H. daar echter niet meer op terug komen omdat de bezwaartermijn inmiddels ongebruikt was verstreken.

8. Mevrouw H. kon zich niet verenigen met de behandeling en beoordeling van haar klacht. Zij verzocht daarom op 30 juli 2009 aan de Nationale ombudsman om hier onderzoek naar in te stellen. Naar aanleiding van het verzoekschrift van mevrouw H. heeft de Nationale ombudsman op 30 oktober 2009 een schriftelijk onderzoek geopend.

Visie verzoekster

9. Mevrouw H. heeft haar verzoekschrift in een gesprek op 8 september 2009 verder toegelicht aan een medewerker van Bureau Nationale ombudsman. Mevrouw H. liet tijdens dat gesprek weten dat de klachtencommissie haar feitelijke klacht niet heeft behandeld. Zij verklaarde dat haar klacht geen betrekking had op enkele incidenten maar op het structureel disfunctioneren van de heer X als leidinggevende. Mevrouw H. had dat tegenover de klachtencommissie onderbouwd aan de hand van haar eigen ervaring en die van anderen die eerder elders bij BZ onder zijn leiding hadden moeten werken. De klachtencommissie had geconcludeerd dat mevrouw H. haar grieven kenbaar had moeten maken aan de heer X zelf en aan P&O. Mevrouw H. verklaarde tijdens het gesprek bij de Nationale ombudsman dat zij zich had beklaagd over het functioneren van de heer X, zowel bij hemzelf als bij P&O. In reactie hierop is er toen een mediationtraject gestart, waarbij een Personeels- en Managementsadviseur van het ministerie optrad als mediator. Het mediationtraject, dat na twee bijeenkomsten is beëindigd, was nogal teleurstellend voor mevrouw H. Al snel was het haar duidelijk dat de zwarte piet bij haar werd gelegd. Tijdens het mediationtraject werd aan mevrouw H. kenbaar gemaakt dat er geen vertrouwen was in toekomstige samenwerking met haar. Omdat de heer X haar een algeheel werkverbod had opgelegd en vervolgens ook de lijnchef het vertrouwen in haar had opgezegd, was de conclusie van P&O dat zij niet langer naar behoren bij de betreffende directie zou kunnen functioneren. Hierop is mevrouw H. in februari 2008 in een functie bij een andere directie van BZ geplaatst.

10. Mevrouw H. heeft het disfunctioneren van de heer X als leidinggevende geïllustreerd aan een aantal gebeurtenissen waarin zij zich door zijn verbale en fysieke gedrag geïntimideerd had gevoeld:

De heer X verbood haar burgerbrieven te beantwoorden, hoewel dit onderdeel uitmaakte van haar takenpakket.

De heer X gaf haar opdracht om een advies te schrijven voor de minister over een voorstel waar de minister zich zelf al publiekelijk had uitgelaten.

De heer X dreigde, bij niet uitvoeren van zijn opdrachten, met een dienstopdracht en zelfs met ontslag.

De heer X verbood haar verlof op te nemen vanwege een voor haar onduidelijk organisatiebelang.

De heer X legde haar uiteindelijk een algeheel werkverbod op en verplichtte haar verlof op te nemen.

11. Mevrouw H. benadrukte nogmaals dat zij haar onvrede over deze gebeurtenissen diverse malen heeft geuit aan zowel heer X als bij P&O. Hoewel het ambtenarenreglement de mogelijkheid biedt om tegen de bovenstaande handelingen van een leidinggevende een

rechtsmiddel in te stellen, heeft zij in plaats van een formeel bezwaarschrift in te dienen, ingestemd met mediation en daarna met overplaatsing. Mevrouw H. liet weten dat zij zich, met de instemming met mediation, heeft opgesteld als een loyale ambtenaar. Instemmen met mediation betekende volgens haar immers dat er nog hoop was op een interne oplossing van het geschil. Terwijl het geschil openbaar zou worden als zij er uiteindelijk mee naar de rechter was gestapt. Mevrouw H. liet weten dat zij het nogal wrang en ongepast vindt dat P&O haar achteraf heeft tegengeworpen dat zij niet tijdig gebruik heeft gemaakt van de formeel juridische weg. Zij deelde mee dat zij vooraf niet kon weten dat de commissie aan wie de klacht werd voorgelegd, op de voor haar belangrijke punten onbevoegd was. Omdat P&O ervan op de hoogte was dat de heer X in de omgang met zijn personeel problemen opriep, vroeg mevrouw H. zich af of P&O ethisch verantwoord had gehandeld door haar tegen te werpen dat zij geen gebruik had gemaakt van de formeel juridische weg. Temeer daar in een eerdere vergelijkbare situatie als die van mevrouw H., het bezwaarschrift van een beleidsmedewerkster die evenals zij voor de heer X werkte, gegrond is verklaard. De bezwaarschriftencommissie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken liet toen in haar advies aan de minister van Buitenlandse Zaken weten dat de heer X onbevoegd had gehandeld door aan de betreffende medewerkster mee te delen dat zij moest uitzien naar een andere functie omdat zij naar het oordeel van de heer X niet naar behoren functioneerde. De minister van Buitenlandse Zaken heeft op basis van dat advies toen geoordeeld dat de heer X hiertoe niet bevoegd was geweest, omdat in de gegeven situatie uitsluitend de (plaatsvervangend) Secretaris Generaal en de (plaatsvervangende) hoofd directeur P&O gemandateerd waren dergelijke mededelingen te doen.

Visie Ministerie van Buitenlandse Zaken

12. De minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 30 oktober 2009 op het door de Nationale ombudsman gestarte onderzoek. In die brief liet de minister onder meer weten dat er naar aanleiding van klachten van medewerkers in april 2007 (nieuwe) werkafspraken waren gemaakt tussen het Management Team en de medewerkers van DSI. Omdat hiermee de spanningen tussen de leidinggevende en mevrouw H. niet waren weggenomen, zijn er volgens de minister eind 2007 diverse gesprekken gevoerd en is er vervolgens een mediationtraject gestart. Omdat ook daarmee de spanningen onvoldoende opgelost werden, is mevrouw H. vervolgens in een functie geplaatst bij een andere directie van BZ.

13. De minister deelde mee dat er volgens de klachtencommissie "stevige confrontaties" zijn geweest tussen mevrouw H. en de heer X. Naar de mening van de minister heeft de heer X in zijn pogingen om mevrouw H. aan te sturen al zijn bevoegdheden als leidinggevende ingezet. De minister merkt op dat het feit dat mevrouw H. zich, vanwege het gedrag van de directeur, onveilig of geïntimideerd voelde niet automatisch met zich meebrengt dat het gedrag van de directeur daarom als ongewenst gekwalificeerd kan worden.

14. De minister onderschrijft het destijds door de hoofddirecteur P&O genomen besluit om na het onderzoek door de Klachtencommissie Ongewenste Omgangsvormen geen verder onderzoek te laten instellen naar de klachten van mevrouw H. Ook is hij van mening dat verzoekster voldoende op de hoogte was van de mogelijkheden om formeel bezwaar aan te tekenen tegen de besluiten die de leidinggevende ten opzichte van haar heeft genomen.

15. Volgens de minister is het functioneren van de heer X voldoende onderzocht en is de weerslag van die onderzoeken ook gevoegd in zijn persoonsdossier. Vanwege het personeelsvertrouwelijke karakter daarvan wordt de Nationale ombudsman niet geïnformeerd over de inhoud daarvan.

II Beoordeling

16. Het handelen van een bestuursorgaan wordt feitelijk en logisch gedragen door een kenbare motivering. In het geval van klachtbeoordeling dient de motivering herleidbaar te zijn tot de feiten en de gevolgde klachtenprocedure.

17. Verzoekster was in conflict met haar leidinggevende. Zij voelde zich door hem geïntimideerd en onder druk gezet vanwege de door hem aan haar uitgevaardigde dienstopdracht(en). In het ambtenarenrecht is geregeld hoe een ondergeschikte ambtenaar tegen dergelijke beslissingen van de leidinggevende in het geweer kan komen. De ambtenaar kan daar formeel juridische stappen tegen ondernemen. Naar aanleiding van een beroepschrift is het dan uiteindelijk aan de rechter om de rechtmatigheid van dergelijke opdrachten en beslissingen te beoordelen.

18. Verzoekster heeft in haar klacht aan BZ duidelijk willen maken dat heer X niet goed functioneerde als leidinggevende. Zij heeft dit onderbouwd aan de hand van een aantal concrete gebeurtenissen. BZ heeft de klachten doorgeleid aan de Klachtencommissie Ongewenste Omgangsvormen. De klachtencommissie is tijdens de behandeling van de klachten ingegaan op deze gebeurtenissen maar kwam uiteindelijk tot de conclusie dat het ging om feiten waar verzoekster destijds een formeel bezwaarschrift tegen had kunnen indienen. Deze gebeurtenissen leenden zich volgens de commissie niet voor beoordeling in een klachtenprocedure. Dit gold volgens de commissie eveneens voor de grieven van verzoekster over het functioneren van heer X als leidinggevende. De commissie zag zich niet gerechtigd daarover te oordelen. Met betrekking tot het gedrag van de heer X kwam de commissie tot de conclusie dat de tegenover haar afgelegde verklaringen te veel uiteenliepen voor een eensluidende conclusie. Wel heeft de commissie, op basis van de verklaringen van verzoekster en een aantal van haar collega's, aan BZ in overweging gegeven om de heer X assessment en specifieke coaching aan te bieden omdat hij zich blijkbaar zelf niet bewust was van de impact van zijn gedrag.

19. Uit haar rapport blijkt dat de commissie binnen de marges van de klachtenregeling serieus nota heeft genomen van de grieven van verzoekster. Hoewel de commissie niet de

geëigende instantie was om te oordelen over het functioneren van de heer X als leidinggevende heeft zij, naar aanleiding van de tegenover haar afgelegde verklaringen, BZ wel in overweging gegeven om aandacht te besteden aan de wijze waarop de heer X als leidinggevende functioneert. De Nationale ombudsman beschouwt dat als een vingerwijzing waarmee de commissie impliciet de grieven van verzoekster heeft onderkend. De Nationale ombudsman concludeert daarom dat de Klachtencommissie Ongewenste Omgangsvormen zowel in de toepassing van de klachtenregeling als met betrekking tot het verloop van de klachtenprocedure behoorlijk heeft gehandeld.

20. Dit is volgens de Nationale ombudsman niet het geval bij de uiteindelijke beoordeling van verzoeksters klacht door de hoofddirecteur P&O van BZ. De hoofddirecteur P&O wist dat verzoeksters klacht voornamelijk betrekking had op het functioneren van de heer X als leidinggevende. Desalniettemin heeft de hoofddirecteur P&O verzoeksters klacht ter behandeling doorgestuurd naar een commissie die toetst aan een regeling die zich niet leent voor de beoordeling van een klacht over iemands functioneren. Verzoekster is hiermee met een kluitje in het riet gestuurd. Dat is betreurenswaardig temeer omdat daarna de termijn voor het instellen van formele rechtsmiddelen inmiddels was verstreken en het mediationtraject voor mevrouw H. ook teleurstellend is verlopen. Hoewel de klachtencommissie zich terecht niet heeft uitgesproken over de gegrondheid van de klacht, verklaarde de hoofddirecteur P&O op basis van het advies van de commissie verzoeksters klacht ongegrond. Hiermee is op een oneigenlijke manier gebruik gemaakt van het klachtrecht. De klachtenregeling waar de commissie aan had getoetst leende zich immers niet behandeling van een dergelijke klacht. Derhalve kon op basis van die klachtenregeling ook niet worden vastgesteld of de klacht gegrond was of niet. Zowel het doorsturen van de klacht naar een commissie die de klacht niet inhoudelijk kon beoordelen als het vervolgens ongegrond verklaren van de klacht is niet behoorlijk.

21. BZ heeft de klacht met betrekking tot het gedrag van de heer X ongegrond verklaard omdat de commissie hierover niet tot een eensluidende conclusie had kunnen komen. Een bestuursorgaan dient zich echter te onthouden van een oordeel wanneer tijdens de klachtenprocedure is gebleken dat de hierin afgelegde verklaringen te zeer uiteenlopen voor een eensluidend oordeel. Juist omdat de verklaringen uiteenlopen kan immers niet worden beoordeeld of de klacht gegrond of ongegrond is. Ook deze gedraging is daarom niet behoorlijk.

Conclusie

22. De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is ongegrond met betrekking tot de behandeling van de klacht door de Klachtencommissie Ongewenste Omgangsvormen. De gedragingen van de klachtencommissie zijn behoorlijk.

23. De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is gegrond met betrekking tot het feit dat de minister de klacht heeft laten toetsen aan een

regeling die zich niet leende voor de inhoud van de klacht. Ook is de klacht gegrond met betrekking tot het feit dat de minister zowel de klacht over het functioneren van de heer X als die over zijn gedrag ongegrond heeft verklaard. Omdat de klachtenregeling zich niet leende voor toetsing van de klacht over het functioneren van X en omdat de aan de commissie afgelegde verklaringen over zijn gedrag niet eensluidend waren, konden deze klachtonderdelen niet ongegrond worden verklaard. De minister had zich derhalve met betrekking tot beide klachtonderdelen dienen te onthouden van een oordeel over de gegrondheid ervan. De onderzochte gedragingen van de minister van Buitenlandse Zaken zijn niet behoorlijk wegens schending van het motiveringsbeginsel.

Onderzoek

Op 30 juli 2009 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw H. te Den Haag. Verzoekster werkte als Senior Beleidsmedewerker op het ministerie van Buitenlandse Zaken en was in conflict gekomen met haar leidinggevende. Verzoekster klaagde bij de Nationale ombudsman over de wijze waarop de door haar hierover bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken ingediende klacht is afgehandeld. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

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

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Verzoekster deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van gaf aanleiding het verslag te wijzigen.

Informatieoverzicht

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

Memorandum van 3 december 2008 waarin verzoekster haar klacht over het functioneren van haar leidinggevende voorlegt aan de directeur HDPO (P&O) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Brief van 24 december 2008 waarin de minister van Buitenlandse Zaken aan verzoekster mededeelt dat haar klacht ter behandeling is doorgeleid aan de Klachtencommissie Ongewenste Omgangsvormen.

Mail van 9 januari 2009 waarin verzoekster wordt uitgenodigd voor een gesprek met de Klachtencommissie Ongewenste Omgangsvormen.

Memorandum van 13 maart 2009 waarmee verzoekster (en de beklaagde) het rapport wordt aangeboden van de klachtencommissie.

Brief van 11 juni 2009 van de hoofddirecteur P&O met de beoordeling van de klacht.

Brief van 16 juni 2009 waarin verzoekster aan de hoofddirecteur P&O verzoekt om herziening.

Brief van 1 juli 2009 waarin de minister van Buitenlandse Zaken verzoekster mededeelt niet over te willen gaan tot herziening.

Brief van 30 juli 2009 met verzoekschrift van verzoekster aan de Nationale ombudsman.

Verslag van het gesprek op 8 september 2009 van verzoekster met medewerker Bureau Nationale ombudsman.

Brieven van 30 oktober 2009 naar aanleiding van het door de Nationale ombudsman geopende onderzoek.

Brief van 17 december 2009 van de minister van Buitenlandse Zaken met een reactie op de klacht.

Brief van 15 januari 2010 van verzoekster met een reactie op de reactie van de minister van Buitenlandse Zaken.

Beslissing van 17 maart 2006 van de minister van Buitenlandse Zaken op een bezwaarschrift van een collega-beleidsmedewerkster van mevrouw H. die op een vergelijkbare wijze als zij in conflict was gekomen met de heer X. Hoewel personeelsvertrouwelijk, heeft de Nationale ombudsman dit stuk met toestemming van de betreffende medewerkster verkregen.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond