



Rapport

Datum: 23 oktober 1998
Rapportnummer: 1998/463

Klacht

Op 3 juni 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw B. te Leende, met een klacht over een gedraging van de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening Zuidoost-Brabant te Eindhoven. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening te Zoetermeer, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster klaagt erover dat de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening Zuidoost-Brabant op 3 februari 1998 aan haar werkgever toestemming heeft verleend de arbeidsverhouding met haar te beëindigen. **ACHTERGRONDDelegatiebesluit 1993** (Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 januari 1993, nr. ABA/OT 92.0750, Stcrt. 11). Artikel 10, vierde lid:

"Indien de werkgever als grond voor de beëindiging van de arbeidsverhouding aanvoert, dat de relatie tussen werknemer en de werkgever ernstig en duurzaam is verstoord, kan de toestemming op die grond slechts worden verleend indien aannemelijk is dat van zodanige verstoring inderdaad sprake is, en dat herstel van de relatie al dan niet via overplaatsing van de werknemer binnen de onderneming niet mogelijk is." **Toelichting bij het besluit tot uitvoering van artikel 6, derde en vierde lid, BBA 1945** Artikel 10:

"In het vierde lid wordt tot uitdrukking gebracht dat de verstoring van de relatie werkgever/werknemer een zelfstandige grond voor beëindiging van de arbeidsverhouding kan zijn, los van de vraag hoe die verstoring is ontstaan. Inwilliging van het verzoek om deze enkele grond zal evenwel zeer zorgvuldige beoordeling en afweging van belangen vergen. Met name als het langlopende dienstbetrekkingen betreft, ligt afwijzing van een verzoek, uitsluitend op deze grond gebaseerd, voor de hand..."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te zenden van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Het Centraal bestuur voor de Arbeidsvoorziening liet weten zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoekster gaf aanleiding het verslag op enkele punten te wijzigen. **BEVINDINGEN** De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

1. De feiten

- 1.1. Verzoekster trad in 1986 in dienst bij de stichting X te Leende (hierna: werkgever).
- 1.2. Bij brief van 13 maart 1997 richtte werkgever zich tot de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening Zuidoost-Brabant (hierna: de RDA) met het verzoek om een ontslagvergunning voor verzoekster. In zijn aanvraag stelde werkgever onder meer het

volgende:

"Enige tijd geleden zijn er problemen gerezen binnen het team van peuterleidsters van de peuterspeelzaal in Leende. In overeenstemming met de gemeente is de Dienst Onderwijsbegeleiding van de DOBA (Dienstencentrum Onderwijs Beroep Arbeid te Eindhoven; N.o.) ingeschakeld om de problematiek in kaart te brengen en begeleiding te bieden bij het verbeteren van de ontstane situatie. Het tussenadvies van de Dienst Onderwijsbegeleiding van 18 december 1996 heeft aanleiding gegeven voor het toenmalig bestuur om hun functie neer te leggen. Ook de toenmalige hoofdleidster heeft per 31 december 1996 ontslag genomen. Het oude bestuur heeft de bestuurstaken overgedragen aan een interim-bestuur. Het interim-bestuur heeft de Dienst Onderwijsbegeleiding verzocht het team van de peuterspeelzaal verder te begeleiden met het doel te komen tot een werkbaar situatie in het team. In het (...) advies "Functioneren van peuterspeelzaal (...) in Leende" van februari 1997 doet de Dienst Onderwijsbegeleiding verslag van de begeleiding van het team. De heer (de betrokken medewerker van deze dienst; N.o.) komt in zijn rapportage tot de slotsom dat met het team in deze samenstelling de mogelijkheden ontbreken om een duidelijk herstel in de richting van een werkbaar relatie te bereiken. De Dienst Onderwijsbegeleiding heeft het bestuur geadviseerd op korte termijn stappen te ondernemen die leiden tot de vervanging van (verzoekster; N.o.) en mevrouw (...). De Dienst Onderwijsbegeleiding stelt daarbij vast dat dit de enige mogelijkheid is om het in stand blijven van de peuterspeelzaal mogelijk te maken. In zijn vergadering van dinsdag 4 maart 1997 heeft het interim-bestuur besloten het advies van de Dienst Onderwijsbegeleiding over te nemen en bij de Arbeidsvoorziening vergunning te vragen voor het opzeggen van de arbeidsovereenkomst met beide dames" Werkgever stuurde het genoemde advies van februari 1997 mee bij zijn ontslagaanvraag. In dit advies is, onder het kopje "conclusie en advies" onder andere het volgende gesteld:

"Ondanks de diverse ondernomen acties om de communicatie in het team van peuterspeelzaal (...) weer op gang te brengen en zo een basis te creëren van een goede werksfeer in dit team, is de situatie in het team niet verbeterd. Er is zelfs sprake van een verslechtering van de situatie. De spanningen lopen verder op. Ik concludeer daarom het volgende. Met het team in deze samenstelling ontbreken de mogelijkheden om een duidelijk herstel in de richting van een werkbaar situatie te bereiken. Met name de wijze waarop twee leidsters (de twee leidsters voor wie werkgever op 13 maart 1997 een ontslagvergunning aanvraag bij de RDA, onder wie verzoekster; N.o.) in deze situatie functioneren, werkt blokkerend voor het op gang brengen van een herstel-proces. (...) De andere leidster (verzoekster; N.o.) blijft door haar manier van communiceren en door haar gedrag veel spanningen oproepen bij haar collega's. De relaties zijn daardoor totaal verstoord en zijn onherstelbaar gebleken. Ik adviseer het bestuur daarom op korte termijn stappen te ondernemen, die leiden tot vervanging van mevrouw (...) en (verzoekster; N.o.). Ik ben van mening dat dit de enige mogelijkheid is, die er nog rest, om het in stand blijven van de peuterspeelzaal mogelijk te maken. "

1.3. Bij brief van 10 april 1997 verstrekke werkgever de RDA nadere informatie met betrekking tot zijn twee ontslagaanvragen. Onder andere stuurde hij het in zijn aanvraag

bedoeld advies van 18 december 1996 mee, alsmede een toelichting bij de ontslagaanvraag voor verzoekster. Deze toelichting, gedateerd 2 april 1997, was opgesteld door de medewerker van het DOBA die ook het bedoelde advies van 18 december 1996 en het in de ontslagaanvraag genoemde advies van februari 1997 had opgesteld. In het advies van 18 december 1996 is onder meer het volgende gesteld:

"Bij mijn weten zijn er geen klachten van ouders over het functioneren van de peuterspeelzaal. De gesignaleerde problemen bevinden zich in de relaties tussen enkele leidsters en het bestuur en enkele leidsters en de hoofdleidster." Voorts bevat dit advies een analyse van de situatie op en rond de peuterspeelzaal, alsmede een aantal aanbevelingen ter verbetering van die situatie. In de toelichting op de ontslagaanvraag voor verzoekster is onder meer aangegeven dat zowel de plaatsvervangend hoofdleidster als de afgetreden hoofdleidster in februari 1997 aan de betrokken medewerker van het DOBA heeft meegedeeld dat het gedrag van verzoekster zeer verstorend werkt op de sfeer binnen het team. De opstelling van verzoekster zou er de oorzaak van zijn geweest dat de plaatsvervangend hoofdleidster enige tijd met ziekteverlof is gegaan. Daarbij zijn verschillende voorbeelden gegeven van incidenten rond de opstelling van verzoekster tegenover collega's. Onder het kopje "conclusie" is in deze toelichting het volgende gesteld:

"...(Verzoekster; N.o.) geeft geen blijk van inzicht in de effecten die haar gedrag bij anderen oproept. Ook de teambijeenkomst van 19 februari heeft er niet toe geleid dat er een kritische reflectie op haar eigen gedrag plaats vindt. Daardoor is zij niet in staat haar eigen gedrag te wijzigen..."

1.4. Bij brief van 22 april 1997 voerde verzoekster verweer tegen de ontslagaanvraag. Onder andere merkte zij op dat de betrokken medewerker van het DOBA niet objectief is, en dat de interim-voorzitter van het bestuur van de peuterspeelzaal óók werkzaam is bij het DOBA. Voorts benadrukte zij dat er nooit klachten zijn geweest over haar functioneren, noch van de zijde van de ouders noch van de zijde van het bestuur. Daarnaast stelde zij dat de rapportage van het DOBA zeer gekleurd was en een verkeerde voorstelling van zaken gaf, en dat klakkeloos was aangenomen dat de kritiek op haar opstelling terecht was. Verzoekster stuurde met haar verweerschrift een bijlage mee, waarin zij een uitgebreide beschrijving gaf van de gebeurtenissen rond de peuterspeelzaal sinds het aantreden van een nieuw bestuurslid in 1995. Volgens verzoekster had diens aantreden ertoe geleid dat het team voortaan buiten de besluitvorming werd gelaten, en dat de toenmalige hoofdleidster in december 1995 ontslag had genomen. Met de hoofdleidster die daarna aantrad, ontstonden na ongeveer een half jaar problemen, doordat zij, aldus verzoekster, steeds meer zaken op eigen houtje en zonder overleg met de leidsters ging veranderen. Volgens verzoekster waren de aanbevelingen uit het DOBA-rapport van december 1996 goed uit te voeren. Volgens haar was het daar echter nooit van gekomen, doordat de in dat rapport aanbevolen aanpak niet had plaatsgevonden. In plaats van begeleiding van het team was er in februari 1997 besloten om voor haar en voor een van haar collega's een ontslagvergunning aan te vragen.

1.5. Bij schrijven van 20 mei 1997 reageerde werkgever op verzoeksters verweer van 22

april 1997. In deze brief stelde werkgever onder andere het volgende:

"In de periode van medio november 1996 tot medio maart 1997 is het ondanks allerlei interventies niet gelukt de arbeidsverhoudingen met beide leidsters te normaliseren. Het bestuur stelt vast dat (verzoekster; N.o.) en mevrouw (...) op geen enkele wijze aangetoond hebben mee te kunnen draaien in een meer professionele organisatie van de peuterspeelzaal. Ook na allerlei bemiddelingspogingen blijven beide leidsters zich daartegen verzetten. Elke inhoudelijke discussie (=communicatie) daarover is onmogelijk. Alle verschillen in inzicht worden als 'problemen met de bewuste persoon' geduid. Eind '95 is dat de persoon van de voorzitter. In de loop van '96 is dat de pas benoemde hoofdleidster. Begin '97 is dat de waarnemend hoofdleidster en de voorzitter van het dan functionerende bestuur. In haar verweer op de ontslagaanvraag speelt (verzoekster; N.o.) wederom op de persoon van de interim-voorzitter. Zij probeert hem verdacht te maken. Op geen enkele wijze geeft (verzoekster; N.o.) aan (...) te begrijpen dat zij ook wel eens zelf de schuld/aanleiding van de gerezen problemen zou kunnen zijn. Op geen enkele wijze toont zij (...) bereidheid om medewerking te willen verlenen aan een terugkeer naar een normaler arbeidsverhouding. De talloze incidenten eerder gememoreerd zijn daarvan de duidelijkste voorbeelden. Het bestuur kan dan ook niet anders dan tot de conclusie komen dat de arbeidsverhouding met (verzoekster; N.o.) (...) zodanig is verstoord dat alleen een ontslag nog tot de mogelijkheden behoort."

1.6. Bij brief van 1 juni 1997 reageerde verzoekster, samen met haar collega voor wie eveneens een ontslagvergunning was aangevraagd, op de brief van werkgever van 20 mei 1997. In hun brief gaven zij aan op welke punten de brief van werkgever volgens hen onjuistheden bevatte. Aan het slot van hun brief stelden verzoekster en haar collega het volgende:

"...Ondergetekenden houden staande dat ze wel degelijk in een meer professionele organisatie van de peuterspeelzaal kunnen meedraaien. Er is nog steeds niet aangetoond dat ze dat niet kunnen. Het bestuur heeft in het niet zo verre verleden herhaalde malen de leidsters en dus ook ons complimenten gemaakt juist omdat zij zo professioneel op de werkvloer bezig waren en als het ware voorliepen op andere peuterspeelzalen in de regio. Ook herhalen ze dat elke inhoudelijke discussie (=communicatie) daarover mogelijk is. Probleem daarbij is dat dat van beide kanten moet worden gedaan. Doordat de hoofdleidster, waarmee het moeilijk en zeer lastig communiceren was, ontslag heeft genomen, staat er niets meer in de weg, waardoor wij niet weer aan het door ons zo graag gedane werk zouden kunnen. Het is toch te gek voor woorden dat binnen een team van 4 leidsters, waarvan er 1 pas kort in dienst is, er 2 ontslagen moeten worden om de zaak van bestuurszijde uit (weer) op de rails te krijgen. (...) (Verzoekster en haar collega; N.o.) zijn van mening dat de arbeidsverhouding niet in die mate is gestoord dat zij het werk dat ze gedurende vele jaren naar ieders tevredenheid hebben gedaan op de peuterspeelzaal (...) niet zouden kunnen voortzetten..."

1.7. Bij besluit van 17 juli 1997 verleende de RDA aan werkgever toestemming om zijn arbeidsverhouding met verzoekster te beëindigen. Dit besluit van de RDA was als volgt gemotiveerd:

"...Standpunten van partijen:

Werkgever voert aan dat, kort samengevat, er vanaf einde 1995 problemen zijn gerezen binnen het team van peuterleidsters binnen de stichting X Leende. In overleg met de gemeente is de DOBA ingeschakeld om begeleiding te bieden bij het verbeteren van de situatie. Het tussenadvies van DOBA was aanleiding voor zowel de hoofdleidster als het bestuur om functie en werkzaamheden neer te leggen. De dienst Onderwijsbegeleiding van DOBA komt vervolgens in het verslag van de begeleiding van het team tot de slotsom, dat herstel van de situatie in de richting van een werkbare situatie onmogelijk is. Tevens adviseert de DOBA het bestuur om de dienstverbanden met zowel (verzoekster; N.o.) als (een collega van verzoekster; N.o.) te beëindigen omdat de arbeidsverhouding tussen de werkneemsters en het bestuur dermate is verstoord dat bij continuering van de dienstverbanden de continuïteit van de peuterspeelzaal gevaar loopt. Werkneemster (verzoekster; N.o.) heeft uitvoerige verweerschriften ingediend waarbij, kort samengevat, wordt gesteld dat de opgetreden spanningen niet aan haar zijn te wijten. Voorts bestrijdt werkneemster dat zij onvoldoende functioneert, alsmede wordt bestreden dat, gelet op de goede contacten die er zijn met kinderen en ouders, de arbeidsverhouding dermate is verstoord dat voortzetting van het dienstverband niet meer mogelijk is. Tevens geeft werkneemster aan dat de bevindingen van de DOBA-onderzoeker niet objectief zijn.

Overwegingen:

Op basis van de overgelegde gegevens is gebleken dat in verband met kennelijke problemen tussen de betrokken werkneemsters (verzoekster en haar collega voor wie eveneens een ontslagvergunning was aangevraagd; N.o.) enerzijds en het bestuur en de betrokken wethouder anderzijds, het bestuur aan DOBA opdracht heeft gegeven een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om de situatie te verbeteren. In het rapport van 18 december 1996 komt de onderzoeker met een aantal aanbevelingen naar de betrokkenen waaronder het bestuur, de hoofdleidster en voornoemde werkneemsters. Vervolgens blijkt dat zowel de hoofdleidster als het bestuur hun werkzaamheden en functies hebben neergelegd. In het rapport van februari 1997 komt de DOBA-onderzoeker tot de conclusie dat de relatie tussen bestuur en betrokken werkneemster (...) dermate is verstoord dat, met het oog op het instandhouden van de peuterspeelzaal, beëindiging van het dienstverband noodzakelijk is. Bij brief van 12 maart wordt werkneemster door het bestuur, gelet op het bepaalde in artikel 45 van de CAO-welzijnswerk, op non-actief gesteld. Werkneemster heeft zich hierna ziek gemeld. Voorts overwegende:

Met betrekking tot het functioneren van werkneemster naar de kleuters en naar de ouders, mede gezien de overgelegde adhesiebetuiging van een groep ouders, heeft werkgever geen argumenten aangevoerd waaruit zou blijken dat werkneemster ten aanzien van die aspecten in onvoldoende mate aan de eisen zou kunnen voldoen. Anderzijds ben ik evenwel van oordeel dat uit de rapporten van de DOBA-onderzoeker is gebleken, dat deze, voorafgaande aan zijn conclusies en aanbevelingen, deugdelijke onderzoeken heeft verricht naar zowel het functioneren van het voormalig bestuur, naar de hoofdleidster alsmede naar de werkneemsters (verzoekster en haar collega voor wie eveneens een ontslagvergunning was aangevraagd; N.o.). Het feit dat de interim-voorzitter van de

peuterspeelzaal tevens medewerker is van DOBA verdient weliswaar niet de schoonheidsprijs, doch doet anderzijds niets af aan de deugdelijkheid van de ingestelde onderzoeken. De inhoud en conclusies van de betreffende rapporten en de wijze waarop deze zijn verkregen, heeft werkneemster dan ook onvoldoende weersproken en weerlegd. Mede gelet op het feit dat werkneemster reeds sedert maart 1997 naar aanleiding van de op non-actiefstelling haar werkzaamheden niet meer heeft hervat, is voldoende duidelijk geworden dat de basis voor een zinvolle voortzetting van het dienstverband tussen deze werkgever en deze werkneemster inmiddels is komen te ontbreken. Beslissing: Het bovenstaande, gehoord de ontslagcommissie, leidt dan ook tot de conclusie dat afgifte van de gevraagde toestemming in de rede ligt..."

1.8. Werkgever liet bij brief van 19 september 1997 aan de RDA weten dat hij in verband met ziekte van verzoekster geen gebruik had kunnen maken van de voor haar verleende ontslagvergunning. Omdat de geldigheidsduur van de ontslagvergunning per 11 september 1997 was verlopen, vroeg hij de RDA om een nieuwe ontslagvergunning. Daarbij wees werkgever er op dat de situatie sinds de ontslagaanvraag van maart 1997 niet was gewijzigd, en dat er nog steeds sprake was van een verstoorde arbeidsverhouding.

1.9. Verzoekster voerde bij brief van 2 oktober 1997 verweer tegen deze nieuwe ontslagaanvraag. In haar brief wees zij er onder meer op dat haar werkgever niet bereid was met haar te praten over hetgeen was voorgevallen, dit ondanks het feit dat het bestuur een nieuwe voorzitter had gekregen. Voorts benadrukte zij nogmaals dat op haar functioneren als peuterleidster nooit kritiek was geuit. Aan het einde van haar brief stelde zij het volgende:

"...Samenvattend, naar mijn mening is het onderzoek (van de RDA; N.o.) onvoldoende grondig gebeurd en doet zich nu de unieke mogelijkheid voor dat wel te doen. Ik voel me daarbij gesteund door datgene wat eveneens staat in uw brochure "Ontslag"(...): "Als de werknemer jarenlang naar tevredenheid heeft gefunctioneerd, wordt de ongeschiktheid voor de functie niet zo snel aannemelijk geacht". Tot slot ben en blijf ik van mening dat de ontslagaanvraag niet terecht is. Daarbij heb ik steeds sterker de indruk gekregen, dat ik koste wat kost ontslagen moet worden om gezichtsverlies van met name (interim)voorzitter wethouder (...) te voorkomen. Deze indruk is vooral ontstaan door het feit dat nieuwe voorzitters op geen enkele wijze met mij een gesprek willen en blijven doorgaan met de door haar gedane ontslagaanvraag..."

1.10. De RDA verleende werkgever bij besluit van 22 oktober 1997 opnieuw toestemming om de arbeidsverhouding met verzoekster te beëindigen. Hij overwoog in dat verband het volgende:

"...Het verweer van werkneemster (verzoekster; N.o.) ten aanzien van een nieuwe voorzitter doet naar dezerzijds oordeel niets af aan de omstandigheden die bij de eerste aanvraag tot een toewijzende beschikking hebben geleid. De conclusie luidt dat ook thans, gehoord de ontslagcommissie, de gevraagde toestemming wordt verleend waarbij de overwegingen in mijn eerdere beschikking hierbij als herhaald dienen te worden beschouwd..."

1.11. Omdat werkgever in verband met ziekte van verzoekster ook van de

ontslagvergunning van 22 oktober 1997 geen gebruik had kunnen maken, diende hij op 23 december 1997 opnieuw een ontslagaanvraag voor verzoekster in bij de RDA. Volgens hem was er geen enkele verandering opgetreden in de situatie.

1.12. Verzoekster verweerde zich bij brief van 14 januari 1998 tegen deze nieuwe ontslagaanvraag. In deze brief verwees zij naar haar eerdere verweerschriften. Voorts stelde zij onder andere het volgende; "Dat er nieuwe bestuursleden waaronder voorzitters van de stichting zijn aangetreden in de afgelopen periode moet toch als een wijziging in de situatie beschouwd worden. Dat zij een gesprek categorisch afwijzen, moet toch ook gezien worden als een toonbeeld van zwakte. (...) De belangenverstrengeling die bij de interim-voorziter als DOBA-medewerker onmiskenbaar aanwezig kan zijn, wordt afgedaan met dat het niet de schoonheidsprijs verdient. Met andere woorden een afzwakking van de zo gewenste objectiviteit en neutraliteit. Dit alles gevoegd bij het gegeven dat sinds 1 september 1997 er een nieuw bestuur ter vervanging van het interim-bestuur is voor de goede orde merk ik op dat u in meergenoemde overweging alles betreft op het voormalige bestuur kan volgens mij de conclusie niet anders zijn dan dat u dit herhaald verzoek niet kan en mag inwilligen." Daarnaast plaatste verzoekster vraagtekens bij het feit dat werkgever thans, ondanks haar arbeidsongeschiktheid, voor de derde maal een ontslagvergunning voor haar aanvraag.

1.13. Bij besluit van 3 februari 1998 gaf de RDA werkgever opnieuw toestemming om zijn arbeidsverhouding met verzoekster te beëindigen. Hij motiveerde zijn besluit als volgt: "...Het verweer van werkneemster met betrekking tot de nieuwe bestuurssamenstelling, mede gezien het feit dat namens het bestuur van de stichting op dezelfde gronden een nieuwe ontslagaanvraag is ingediend, doet naar dezerzijds oordeel niets af aan de omstandigheden en overwegingen die tot de eerste toewijzende beslissing hebben geleid. Ten aanzien van het tweede onderdeel van het verweer ter zake van de hernieuwde aanvraag bij ziekte, kan gesteld worden, dat indien aannemelijk is te achten dat het door een werkgever telkenmale, ondanks arbeidsongeschiktheid van een werknemer, indienen van een ontslagaanvraag herstel van de zieke werknemer in de weg staat, de gevraagde vergunning redelijkerwijs niet kan worden verleend. In casu acht ik een dergelijk verband niet aanwezig nu werkneemster dit verband tussen de herhaalde ontslagaanvragen en haar arbeidsongeschiktheid ook niet expliciet heeft gesteld, alsmede omdat werkneemster bij verweerschrift d.d. 14 januari heeft vermeld dat zij sedert 12 januari 1998 weer arbeidsgeschikt is bevonden. Onder deze omstandigheden ligt afgifte van de gevraagde toestemming ook thans in de rede. Mijn overige overwegingen in mijn eerste beschikking van 17 juli 1977 dienen hierbij als herhaald te worden beschouwd..."

2. Het standpunt van verzoekster

Voor het standpunt van verzoekster wordt allereerst verwezen naar de klachtformulering onder

Klacht

Verzoekster stelde in haar verzoekschrift aan de Nationale ombudsman voorts dat de RDA zich bij zijn besluitvorming volledig had laten leiden door de gegevens van haar werkgever. In dat verband verwees zij naar haar verweerschriften en naar een brief van haar aan de RDA van 24 juli 1997. In deze brief had zij aan de RDA laten weten waarom zij het niet eens was met de afgifte van een ontslagvergunning op 17 juli 1997. In die brief had zij de RDA er onder meer op gewezen dat de situatie na het vertrek van het bestuur en de voormalige hoofdleidster geheel was gewijzigd, en had zij zich afgevraagd waarom de RDA niet had meegewogen dat de nieuwe voorzitter van het bestuur had geweigerd om inhoudelijk met haar te praten over de situatie. Voorts wees verzoekster erop dat het advies van de DOBA van februari 1997 qua inhoud diametraal tegenover het DOBA-advies van 18 december 1996 stond.

3. Het standpunt van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening In reactie op de klacht van verzoekster liet het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening het volgende weten:

"...De oorspronkelijke ontslagaanvraag van werkgeefster is gebaseerd op een verstoorde arbeidsverhouding (artikel 10, vierde lid van het Delegatiebesluit). Ter onderbouwing hiervan heeft werkgeefster twee rapportages overgelegd van het Dienstencentrum Onderwijs Beroep Arbeid (DOBA). Tevens heeft werkgever ter onderbouwing van de ontslagaanvraag een toelichting d.d. 2 april 1997 bij de ontslagaanvraag ten behoeve van verzoekster van de DOBA overgelegd. In haar verweer stelt verzoekster onder meer dat op haar functioneren als peuterleidster door werkgeefster noch ouders klachten zijn geuit. Voorts trekt zij de objectiviteit van de rapportages in twijfel, aangezien de opsteller van deze rapporten (...), een collega is van de interim-voorzitter van het bestuur van de Stichting, (...). Tot slot merkt zij met betrekking tot toelichting van 2 april 1997 op dat zij de inhoud hiervan te ongenueanceerd vindt en dat de in deze toelichting neergelegde bevindingen niet geverifieerd zijn. De Regionaal Directeur heeft beoordeeld dat het door werkgeefster aangevoerde ontslagmotief, de verstoorde arbeidsrelatie, aannemelijk is gemaakt en dat het voorgenomen ontslag redelijk is. Ingevolge het bepaalde in artikel 10, vierde lid van het Delegatiebesluit kan de Regionaal Directeur een ontslagvergunning verlenen indien hij van oordeel is dat de arbeidsverhouding zodanig is verstoord dat voortzetting redelijkerwijs niet kan worden gevegd. Blijkens de toelichting bij artikel 10, vierde lid, van het Delegatiebesluit kan de verstoring van de relatie werkgever/werknemer een zelfstandige grond voor beëindiging van de arbeidsverhouding zijn, los van de vraag hoe die verstoring is ontstaan. De Regionaal Directeur behoeft zich dus niet bezig te houden met de schuldvraag. Ik ben van mening dat de Regionaal Directeur in redelijkheid de ontslagvergunning heeft kunnen verlenen. Daartoe kan worden opgemerkt dat in de onderhavige procedure is komen vast te staan dat het werkklimaat binnen de peuterspeelzaal sinds enige tijd verslechterd was. Voorts is in de onderhavige procedure komen vast te staan dat het functioneren van verzoekster als peuterleidster niet ter

discussie staat. Verzoekster weerspreekt in het door haar gevoerde verweer niet dat het werkklimaat slecht was, doch blijkt de bijlage bij het verweer van verzoekster legt zij de oorzaak van de problemen bij het aantreden van een nieuwe voorzitter van de stichting in december 1995. Zoals reeds hiervoor is opgemerkt behoeft de Regionaal Directeur zich in de onderhavige ontslagaanvraag echter niet bezig te houden met de schuldvraag. Vervolgens is de vraag of werkgeefster heeft getracht om een werkbare situatie te creëren. Uit het ontslagdossier blijkt dat werkgeefster de DOBA heeft ingeschakeld teneinde de problematiek in kaart te brengen en de situatie te verbeteren. De DOBA heeft op 18 december 1996 een eerste rapport uitgebracht waarin het functioneren van de peuterspeelzaal in kaart is gebracht alsmede een aantal aanbevelingen is gedaan. Uit het rapport komt naar voren dat de peuterspeelzaal zich ontwikkelt in de richting van een meer professionele organisatie en dat de gevolgen van deze ontwikkeling leiden tot (communicatie)problemen in de relatie tussen enkele leidsters en het bestuur en tussen enkele leidsters en de hoofdleidster. De aanbevelingen in het rapport hebben betrekking op het functioneren van het bestuur, de hoofdleidster en het team, waarvan verzoekster deel uitmaakt. Nadat het rapport is uitgebracht neemt de hoofdleidster ontslag en treedt het bestuur van de stichting af. In een brief van 31 december 1996 gericht aan de Wethouder van Welzijnszaken van de gemeente Leende geeft het bestuur ter onderbouwing van haar terugtreden aan dat onder andere vanwege het ontslag van de hoofdleidster zij geen mogelijkheden ziet om de aanbevelingen van (de betrokken medewerker van het DOBA; N.o.) te verwezenlijken. Voorts blijkt uit de stukken dat verzoekster zich kan vinden in de aanbevelingen en dat zij voornemens is om een bijdrage te leveren aan de oplossing van de problematiek. In februari 1997 wordt door de DOBA een tweede rapport uitgebracht waarin verslag wordt gedaan van de gang van zaken na het uitbrengen van het eerste rapport en de begeleiding van het team. Hieruit blijkt dat ondanks het door het bestuur en de hoofdleidster genomen besluit om terug te treden en het feit dat verzoekster heeft aangegeven dat zij een bijdrage zal leveren aan de oplossing van de problemen, de problematiek niet is opgelost. In tegendeel, ook de plaatsvervangend hoofdleidster wordt geconfronteerd met vergelijkbare (communicatie)problemen met onder andere verzoekster en ziet zich genoodzaakt om zich enige tijd ziek te melden. De DOBA adviseert dan ook uiteindelijk om stappen te ondernemen die leiden tot vervanging van verzoekster. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat werkgeefster zich voldoende heeft ingespannen om een werkbare situatie te creëren. Immers zij heeft een externe instantie ingeschakeld om de problematiek in kaart te brengen. Voorts heeft werkgeefster mede naar aanleiding van het rapport van de DOBA haar conclusies getrokken; de bestuursleden zijn afgetreden en ook de hoofdleidster heeft haar functie neergelegd. De hiervoor genoemde maatregelen hebben nog niet geleid tot een werkbare situatie binnen de peuterspeelzaal en mijns inziens kan van werkgeefster niet in redelijkheid worden gevergd om de arbeidsverhouding met verzoekster te laten voortduren. Met betrekking tot de objectiviteit van de rapportages kan ten eerste worden opgemerkt dat deze zijn opgesteld voor het aantreden van de heer (...) als interim-voorzitter. Voorts is naar mijn mening niet gebleken dat (de betrokken

medewerker van het DOBA; N.o) bij het opstellen van de rapporten niet objectief zou zijn geweest..." **BEOORDELING**

1. Een Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening (RDA) dient zich bij het nemen van een beslissing op een aanvraag om een ontslagvergunning te beperken tot de beoordeling van de redelijkheid van de beëindiging van de arbeidsverhouding. De criteria waaraan hij behoort te toetsen zijn neergelegd in het Delegatiebesluit 1993. In het vierde lid van artikel 10 van het Delegatiebesluit is bepaald dat, indien een werkgever als grond voor ontslag aanvoert dat de arbeidsverhouding met de betrokken werknemer ernstig is verstoord, de RDA op die grond slechts toestemming kan verlenen indien aannemelijk is dat er inderdaad sprake is van een dergelijke verstoring en dat herstel van de relatie niet mogelijk is. In de toelichting op dit artikellid is aangegeven dat verstoring van de arbeidsverhouding een zelfstandige grond voor verlening van een ontslagvergunning kan vormen, en dat de RDA daarbij kan voorbijgaan aan de vraag hoe de verstoring is ontstaan.

2. In deze zaak gaat het om de afgifte door de RDA te Eindhoven van een ontslagvergunning voor verzoekster op 3 februari 1998. Van de twee eerder door deze RDA aan verzoeksters werkgever afgegeven ontslagvergunningen voor verzoekster had de werkgever geen gebruik kunnen maken in verband met ziekte van verzoekster.

3. Verzoeksters werkgever vroeg op 13 maart 1997 voor de eerste keer een ontslagvergunning aan voor verzoekster. Verzoekster was een van de twee peuterleidsters voor wie ontslagvergunning werd gevraagd. De aanvraag was gebaseerd op een verstoorde arbeidsverhouding in de relatie met andere teamleden en in de relatie met het bestuur van werkgever. Met zijn ontslagaanvragen volgde werkgever het advies op van een externe deskundige, die was ingeschakeld om de problemen bij werkgever in kaart te brengen, en om werkgever vervolgens te adviseren over de wijze waarop de problemen zouden kunnen worden opgelost.

4. Blijkens de rapportages van deze externe deskundige lagen de problemen bij werkgever vooral in de sfeer van de communicatie. Daardoor zouden er veel spanningen zijn ontstaan. Een en ander had ertoe geleid dat de hoofdleidster eind 1996 ontslag had genomen, en dat het bestuur zijn functie had neergelegd. Ook na de benoeming van een nieuwe hoofdleidster en van een nieuw bestuur was de situatie echter niet verbeterd. Volgens deze deskundige was er een onherstelbare verstoring van de verhoudingen ontstaan door de opstelling van twee leidsters, onder wie verzoekster. Hij concludeerde dat als enige mogelijkheid overbleef de vervanging van deze twee leidsters.

5. Verzoekster benadrukte in haar verweer dat er nooit klachten over haar functioneren als leidster waren geweest. Met betrekking tot de stellingen van haar werkgever wees zij erop dat de problemen in belangrijke mate waren te wijten aan de opstelling van de voormalige hoofdleidster, alsmede aan het bestuur. De verwijten die haar werden gemaakt, berustten volgens haar op een verkeerde voorstelling van zaken. Volgens verzoekster was de arbeidsverhouding niet in die mate verstoord dat zij haar werk als peuterleidster niet zou kunnen voortzetten. In haar verweer tegen de herhaalde ontslagaanvragen wees verzoekster erop dat de situatie was gewijzigd door het aantreden van nieuwe bestuursleden. In dat verband stelde zij dat het feit dat de nieuwe voorzitter een gesprek

met haar categorisch afwees, volgens haar moest worden gezien als een toonbeeld van zwakte.

6. In zijn eerste ontslagvergunning, van 17 juli 1997, overwoog de RDA dat voldoende duidelijk was geworden dat de basis voor een zinvolle voortzetting van het dienstverband tussen werkgever en verzoekster was komen te ontbreken. Op grond van de tijdens de ontslagprocedure verstrekte rapportage van de externe deskundige, kon de RDA in redelijkheid tot deze conclusie komen. In zijn tweede en derde ontslagbesluit, van 22 oktober 1997 respectievelijk 3 februari 1998, verwees de RDA naar de overwegingen van zijn besluit van 17 juli 1997. Hij gaf daarbij aan dat verzoeksters verweer met betrekking tot de nieuwe samenstelling van het bestuur volgens hem niets afdeed aan de omstandigheden en overwegingen die tot zijn eerste toewijzende beslissing hadden geleid.

7. Waar verzoekster heeft aangegeven dat de (nieuwe) voorzitter van het bestuur niet met haar wil praten, moet worden vastgesteld dat er sprake is van een ernstige verstoring van de relatie tussen hen. Ook de overige informatie die enerzijds door werkgever en anderzijds door verzoekster is verstrekt, duidt op een ernstige, en onherstelbare, verstoring van de arbeidsverhouding tussen verzoekster en werkgever.

8. Onder deze omstandigheden kan, gelet op de criteria waaraan de RDA dient te toetsen, niet worden gezegd dat de RDA zijn besluit van 3 februari 1998 niet in redelijkheid heeft kunnen nemen. Voor de goede orde wordt in dat verband opgemerkt dat verstoring van de arbeidsverhouding een zelfstandige grond voor afgifte van een ontslagvergunning kan vormen, en dat de vraag aan wiens schuld deze verstoring valt te verwijten in dat kader niet van belang is. De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening Zuidoost-Brabant te Eindhoven, die wordt aangemerkt als een gedraging van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, is niet gegrond.