

TAR 2008/112: verstoorde verhoudingen en herplaatsing

Instantie:	Centrale Raad van Beroep	Datum:	21 februari 2008
Magistraten:	Garvelink-Jonkers	Zaaknr:	06/3260 AW; 07/3926 AW
Conclusie:	-	LJN:	BC5614
Roepnaam:	-		

Snel naar: Essentie | Samenvatting | Uitspraak

Essentie

verstoorde verhoudingen en herplaatsing

Samenvatting

Betrokkene is ontslagen op andere gronden, te weten onverenigbaarheid van karakters. Bij een voor de rechtspositie ingrijpend besluit als het onderhavige dient zorg gedragen te worden voor (vastlegging van) gegevens die het besluit in voldoende mate onderbouwen. Niet is komen vast te staan dat als gevolg van het functioneren van betrokkene sprake was van een zodanig onoplosbaar conflict dat betrokkene na haar ziekteverzuim niet meer kon terugkeren. Op het bestuursorgaan rustte in dit geval de verplichting elke reële mogelijkheid tot herplaatsing aan te grijpen. Het bestuursorgaan is ernstig tekort geschoten in de inspanningsverplichting tot herplaatsing.

Bron: Tijdschrift voor Ambtenarenrecht (TAR)

Betrokkene was geplaatst in een nieuwe functie na een gemeentelijke herindeling. Vervolgens meldde zij zich herhaaldelijk ziek in verband met problemen in de werksituatie. Na een mislukte poging tot re-integratie in de eigen functie constateerde de leidinggevende dat sprake was zodanig verstoorde verhoudingen tussen betrokkene en de leidinggevende, respectievelijk het team, dat zij niet kon terugkeren naar de afdeling. Daarop volgde een bovenformatieve plaatsing, gevolgd door ontslag op grond van artikel 8:8 CAR/UWO, wegens onverenigbaarheid van karakters.

De Centrale Raad van Beroep oordeelde dat de conclusie dat de verhoudingen op de afdeling verstoord waren geraakt als gevolg van het onvoldoende functioneren van betrokkene niet afdoende waren onderbouwd met concrete feiten. Er was één verslag van een functioneringsgesprek, waarin weliswaar enige kritiek was geuit op het functioneren doch deze was niet van dien aard dat de conclusie was dat betrokkene niet naar behoren functioneerde. Van andere gesprekken had geen schriftelijke verslaglegging plaatsgevonden. Dit was van belang, omdat betrokkene uitdrukkelijk had betwist dat er signalen waren afgegeven dat haar functioneren beneden de maat was. Achteraf zijn twee verklaringen van leidinggevendenden aan het dossier toegevoegd. De Raad achtte deze niet van doorslaggevende betekenis, vanwege het tijdstip van het opstellen daarvan met het kennelijke doel alsnog te komen tot negatieve dossiervorming en vanwege het feit dat de verklaringen niet spoorden met de gegevens die erop wezen dat betrokkene wel degelijk goed had gefunctioneerd. Voorts kon de Raad niet vaststellen dat er ten tijde van het gestelde disfunctioneren een verbeterplan was vastgesteld of dat betrokkene cursussen of trainingen waren aangeboden om haar vaardigheden op een hoger peil te brengen. Bovendien vond de Raad dat de werkgever onvoldoende pogingen had ondernomen om het conflict binnen de afdeling tot een oplossing te brengen. Er was sprake geweest van een herindeling, waarbij de nodige cultuurverschillen waren gebleken. De werkgever had het een en ander moeten doen om die cultuurverschillen weg te werken. Dit gegeven vormde te meer aanleiding voor de conclusie van de Raad dat de werkgever elke reële mogelijkheid had moeten aangrijpen om tot herplaatsing binnen de organisatie te komen. De inspanningen van de werkgever waren echter al vrij snel gericht op plaatsing buiten de organisatie.

Het betoog van de werkgever dat de vacatures binnen de gemeente niet passend waren voor betrokkene omdat zij niet in teamverband kon werken, faalde. Hij kon niet voldoende aannemelijk maken dat betrokkene niet in staat was om in teamverband te werken. Voor zover zij niet was benoemd in interne vacatures omdat ze onvoldoende vakkennis had, had bijscholing kunnen worden aangeboden. Het ontslag was dus prematuur, omdat er nog geen sprake was van een onoplosbare situatie.

De Raad concludeerde dat de werkgever ernstig was tekortgeschoten in de – onder de gegeven omstandigheden op hem rustende – inspanningsverplichting tot herplaatsing van betrokkene binnen de gemeentelijke organisatie. Evenals de Rechtbank concludeerde de Raad tot vernietiging van het besluit op bezwaar. De Raad ging zelfs nog een stapje verder door het primaire besluit te herroepen. Ook het nieuwe besluit op bezwaar dat was genomen ter uitvoering van de uitspraak van de Rechtbank kon geen stand houden. In dat besluit was een vergoeding van € 10.000,00 toegekend ter compensatie 'voor de omstandigheid dat wellicht intensiever binnen de organisatie gezocht had kunnen worden naar alternatieve functies voor betrokkene'.

Bron: *Juridisc Ambtenarenrecht*

Uitspraak

Uitspraak op het hoger beroep van:

het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Horst aan de Maas, (hierna: appelllant),
tegen de uitspraak van de rechtbank Roermond van 29 maart 2006, 05/1284 (hierna: aangevallen uitspraak),
in het geding tussen:

[betrokkene], (hierna: betrokkene)

en

appellant.

I. Procesverloop

Appellant heeft hoger beroep ingesteld.

Betrokkene heeft een verweerschrift ingediend.

Ter uitvoering van de aangevallen uitspraak heeft appellant op 22 juni 2007 een nieuw besluit op bezwaar genomen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 10 januari 2008. Appellant heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. A.G. Kerkhof, advocaat te 's-Hertogenbosch, W. van Helden, werkzaam bij de gemeente Horst aan de Maas, en G.A. van Appeldoorn, adviseur van de gemeente Horst aan de Maas. Betrokkene is in persoon verschenen, bijgestaan door mr. C. van der Steen, werkzaam bij CNV Publieke Zaak te Eindhoven.

II. Overwegingen

1. Op grond van de gedingstukken en het verhandelde ter zitting gaat de Raad uit van de volgende hier van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Betrokkene, die voordien in dienst was van de voormalige gemeente Grubbenvorst, is na een gemeentelijke herindeling met ingang van 1 januari 2001 bij de nieuw gevormde gemeente Horst aan de Maas geplaatst in de functie van [functie].

1.2. Medio 2002 heeft op initiatief van betrokkene een gesprek plaatsgevonden tussen haar en de sectordirecteur Ondersteuning en Control (hierna: sectordirecteur) over de werksituatie die was ontstaan op deze afdeling. In de periode die volgde heeft betrokkene zich verscheidene keren ziek gemeld. Na een mislukte poging tot re-integratie in haar eigen functie heeft de sectordirecteur op 22 april 2003 geconstateerd dat op de afdeling P&O sprake was van zodanige verstoorde verhoudingen tussen betrokkene enerzijds en de leidinggevende en het team anderzijds dat betrokkene niet meer kon terugkeren naar die afdeling. Daarna is betrokkene tijdelijk bovenformatief geplaatst op de afdeling Vergunningen. Achtereenvolgens zijn het re-integratiebedrijf Loyalis Mens en Werk, bureau Right Claessens en NLW Reïntegratie BV belast met het herplaatsingstraject. Dit traject heeft uiteindelijk niet tot een definitieve herplaatsing van betrokkene geleid.

1.3. Op 8 maart 2004 heeft appellant betrokkene ervan in kennis gesteld dat het voornemen bestond haar ontslag te verlenen. Bij besluit van 29 september 2004 is dit voornemen ten uitvoer gebracht en is betrokkene per 1 januari 2005 op grond van artikel 8:8, eerste lid, van de Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling/Uitwerkingsovereenkomst (CAR/UWO) ontslag verleend op andere gronden, te weten onverenigbaarheid van karakters. Appellant heeft bij het bestreden besluit van 12 juli 2005 dit ontslagbesluit, na door betrokkene gemaakt bezwaar, gehandhaafd, en daaraan de (garantie van een) uitkering verbonden welke ingevolge artikel 8:8, derde lid, van de CAR/UWO ten minste is voorgeschreven.

2. De rechtbank heeft bij de aangevallen uitspraak het beroep van betrokkene tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd met opdracht aan appellant om een nieuw besluit op bezwaar te nemen en met bepalingen omtrent griffierecht en proceskosten. Daartoe is overwogen dat appellant onvoldoende heeft onderbouwd dat de oorzaak van de verstoorde verhoudingen op de afdeling P&O is gelegen in het functioneren van betrokkene. Voorts is de rechtbank van oordeel dat op geen enkele wijze is gebleken dat appellant serieuze inspanningen heeft verricht betrokkene elders binnen de organisatie te herplaatsen.

3. Bij het nieuwe besluit van 22 juni 2007 heeft appellant het ontslagbesluit van 29 september 2004 opnieuw gehandhaafd en aan betrokkene, in aanvulling op de eerder vastgestelde uitkeringsregeling, een vergoeding van € 10.000 toegekend ter compensatie voor de omstandigheid dat wellicht intensiever binnen de organisatie gezocht had kunnen worden naar alternatieve functies voor betrokkene. Deze nieuwe beslissing wordt op de voet van artikel 6:19 in samenhang met artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in het onderhavige geding betrokken.

4. Naar aanleiding van de standpunten van partijen in hoger beroep overweegt de Raad als volgt.

4.1. Ingevolge artikel 8:8, eerste lid, van de CAR/UWO kan ontslag plaatsvinden op een bij het ontslagbesluit omschreven grond, niet vallende onder de gronden in de vorige artikelen van dit hoofdstuk genoemd. Vaste jurisprudentie van de Raad is dat aan een ontslaggrond als deze ook toepassing kan worden gegeven in het geval dat een in de loop der tijd ontstane impasse in de weg staat aan een vruchtbare verdere samenwerking en voortzetting van het dienstverband redelijkerwijs niet van het bestuursorgaan kan worden verwacht.

4.2. Appellant heeft aan het ontslag ten grondslag gelegd dat de verhoudingen op de afdeling P&O zijn verstoord als gevolg van het onvoldoende functioneren van betrokkene. Met name het onvermogen van betrokkene in een teamverband te werken speelde volgens appellant een zeer belangrijke rol. De Raad is van oordeel dat appellant deze stelling niet afdoende heeft onderbouwd met concrete feiten, blijkend uit een deugdelijke vastlegging van relevante gegevens.

4.2.1. Onder de gedingstukken bevindt zich één door betrokkene zelf opgesteld verslag van een functioneringsgesprek, dat in november 2001 heeft plaatsgevonden. Weliswaar is daarin enige kritiek op het functioneren van betrokkene neergelegd, doch deze kritiek was niet van dien aard dat deze tot de conclusie zou moeten leiden dat betrokkene toen niet naar behoren functioneerde. Van andere gesprekken waarin betrokkene volgens appellant op haar functioneren is aangesproken heeft geen schriftelijke verslaglegging plaatsgevonden. De Raad kan dan ook niet beoordelen wat de inhoud van deze gesprekken is geweest. Evenmin kan worden vastgesteld of, en zo ja in hoeverre, betrokkene in die gesprekken is gewezen op de gestelde tekortkomingen en op de noodzaak daarin verbetering aan te brengen. Dat is met name van belang nu betrokkene heeft betwist dat er vanuit de gemeente signalen zijn afgegeven dat haar functioneren beneden de maat was.

4.2.2. Het bestuursorgaan zal bij een voor de rechtspositie ingrijpend besluit als het onderhavige dienen zorg te dragen voor (vastlegging van) gegevens die een dergelijk besluit in voldoende mate onderbouwen. Het ontbreken daarvan komt voor rekening van het bestuursorgaan, in dit geval appellant. De verklaringen van twee leidinggevendenden van 12 mei 2004 en 21 juni 2004 over de wijze van functioneren van betrokkene kunnen naar het oordeel van de Raad niet van doorslaggevende betekenis zijn voor een objectieve feitelijke onderbouwing van het bestreden besluit. Deze verklaringen zijn eerst (veel) later opgesteld, met het kennelijke doel alsnog te komen tot negatieve dossiervorming. Zij sporen ook niet met de gegevens die erop wijzen dat betrokkene in latere, tijdelijke functies goed heeft gefunctioneerd. De Raad heeft voorts niet kunnen vaststellen dat er ten aanzien van het gestelde disfunctioneren van betrokkene een verbeterplan is vastgesteld of dat betrokkene cursussen of trainingen zijn aangeboden om haar vaardigheden op een hoger peil te brengen.

4.2.3. De Raad is evenmin gebleken dat de opvolgende leidinggevendenden van betrokkene zich hebben ingespannen om anders dan door verwijdering van betrokkene de problemen op de afdeling P&O op te lossen. Ook toen de sectordirecteur medio 2002 door betrokkene op de hoogte werd gesteld van de werksituatie op de afdeling heeft hij geen pogingen ondernomen om het conflict tot een oplossing te brengen.

4.2.4. Met betrokkene is de Raad van oordeel dat juist in een periode na een gemeentelijke herindeling het in de rede ligt dat een organisatie zich inspant om eventuele "cultuurverschillen" tussen medewerkers van verschillende gemeenten en afdelingen tijdig te signaleren en bespreekbaar te maken, in goed overleg afspraken te maken en zorgvuldig vast te leggen en te controleren of gemaakte afspraken worden nagekomen. In het onderhavige geval is daarvan echter niet gebleken.

4.3. Gezien het vorenstaande is voor de Raad niet komen vast te staan dat, als gevolg van het (onvoldoende) functioneren van betrokkene dan wel anderszins, op de afdeling P&O sprake was van een zodanig onoplosbaar conflict tussen betrokkene enerzijds en het team en leidinggevende anderzijds dat betrokkene na haar ziekteverzuim niet meer naar die afdeling kon terugkeren. Tijdens een gesprek met betrokkene in april 2003 heeft de sectordirecteur evenwel aangegeven dat hij niet verwachtte dat de verhoudingen op de afdeling zich ten goede zouden keren en heeft hij aangedrongen op aanvaarding door betrokkene van een functie elders. Betrokkene heeft toen nadrukkelijk haar voorkeur voor herplaatsing binnen de organisatie uitgesproken.

4.4. De Raad stelt vast dat betrokkene niet een zodanige positie binnen de gemeente bekleedde dat, gezien de problemen op de afdeling P&O, herplaatsing op een andere afdeling binnen de gemeente op voorhand onmogelijk was. Uitgaande van de - blijkbaar - door appellant gemaakte keuze om niet aan te sturen op verbetering van de verhoudingen binnen die afdeling maar op een oplossing van de conflicten door verwijdering van betrokkene, rustte in dit geval op appellant de verplichting een zorgvuldig onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden betrokkene andere arbeid binnen het gezagsbereik van de gemeente aan te bieden en diende elke reële mogelijkheid tot herplaatsing te worden aangegrepen.

4.4.1. Appellant heeft aangevoerd dat er geen reële herplaatsingsmogelijkheden voor betrokkene binnen het gezagsbereik van de gemeente waren. Er was namelijk ten tijde in geding sprake van een selectieve vacaturestop, waardoor minder passende functies voor betrokkene beschikbaar waren. De wel opengestelde vacatures die op grond van het schaalniveau in beginsel als passend voor betrokkene zouden zijn aan te merken heeft appellant niet aan betrokkene aangeboden, enerzijds omdat daarin in teamverband gewerkt moest worden, anderzijds omdat betrokkene niet beschikte over de vereiste vakkennis.

4.4.2. Zoals hiervoor reeds is overwogen, is de Raad van oordeel dat appellant onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat betrokkene, gezien de wijze waarop zij haar functie op de afdeling P&O vervulde, niet in staat was in teamverband te werken. Ook de wijze waarop betrokkene nadien ten tijde van het herplaatsingsonderzoek de functie op de afdeling Vergunningen gedurende negen maanden heeft vervuld, geeft daartoe geen aanleiding. Uit de gedingstukken blijkt immers dat de leidinggevende van deze afdeling tevreden was over het functioneren van betrokkene op deze afdeling. Ten onrechte heeft appellant dan ook betrokkene op voorhand niet in aanmerking laten komen voor bepaalde vacante functies, uitsluitend omdat daarin in teamverband gewerkt diende te worden.

4.4.3. Voorts is de Raad van oordeel dat het in het kader van zijn vergaande inspanningsplicht op de weg van appellant had gelegen betrokkene de mogelijkheid van om-, her- of bijscholing aan te bieden, toen bleek dat verschillende

afdelingshoofden hadden geconstateerd dat betrokkene niet beschikte over de juiste vakkennis die voor een goede vervulling van de wel vacante functies vereist was. Appellant heeft echter betrokkene deze mogelijkheid niet geboden.

4.4.4. Verder is de Raad niet gebleken dat appellant met betrokkene overleg heeft gepleegd over de mogelijke passendheid van vacatures. Evenmin is de Raad gebleken dat betrokkene bij de door haar verrichte sollicitaties naar interne vacatures een voorrangspositie heeft gekregen ten opzichte van andere gegadigden.

4.5. De Raad komt dan ook tot de conclusie dat appellant ernstig tekort is geschoten in de - onder de gegeven omstandigheden op hem rustende - inspanningsverplichting tot herplaatsing van betrokkene binnen de gemeentelijke organisatie. Derhalve kon op 29 september 2004 (nog) niet worden gesproken van een onoplosbare problematiek op grond waarvan appellant bevoegd was om betrokkene met toepassing van artikel 8:8, eerste lid, van de CAR/UWO eervol ontslag te verlenen. Appellant heeft dit besluit ten onrechte bij het bestreden besluit gehandhaafd. De rechtbank heeft laatstgenoemd besluit dan ook terecht vernietigd. Aangezien het gebrek dat aan het bestreden besluit kleefte, eveneens kleefte aan het besluit van 29 september 2004 en dit gebrek niet bij een nieuw besluit op bezwaar kan worden hersteld, zal de Raad dit besluit herroepen. Voor zover bij de aangevallen uitspraak het besluit van 29 september 2004 niet is herroepen en opdracht is gegeven opnieuw op het bezwaar te beslissen, komt de aangevallen uitspraak voor vernietiging in aanmerking. Daarmee komt aan het ter uitvoering van de aangevallen uitspraak genomen besluit van 22 juni 2007 de grondslag te ontvallen, zodat ook dit besluit moet worden vernietigd.

5. Betrokkene heeft bij het bezwaarschrift verzocht om vergoeding van de kosten in verband met de behandeling van het bezwaar. Nu de Raad het besluit van 29 september 2004 zal herroepen wegens aan appellant te wijten onrechtmatigheid is er aanleiding appellant op grond van artikel 7:15 in verbinding met artikel 8:75 van de Awb te veroordelen in de kosten van betrokkene in bezwaar. Deze kosten worden begroot op € 644 aan kosten van rechtsbijstand.

6. In het vorenstaande vindt de Raad aanleiding appellant op grond van artikel 8:75 van de Awb te veroordelen in de proceskosten van betrokkene in hoger beroep tot een bedrag van € 805 aan kosten van rechtsbijstand en € 33,02 aan reiskosten, totaal € 832,02.

III. Beslissing

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover daarbij opdracht is gegeven opnieuw op het bezwaar te beslissen en voor zover is nagelaten het besluit van 29 september 2004 te herroepen;

Herroept het besluit van 29 september 2004;

Bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

Vernietigt het besluit van 22 juni 2007;

Veroordeelt appellant in de kosten van betrokkene in verband met de behandeling van het bezwaar en het hoger beroep tot een bedrag van € 1482,02, te betalen door de gemeente Horst aan de Maas;

Bepaalt dat van de gemeente Horst aan de Maas een griffierecht wordt geheven van € 422.