

TAR 2009/142: ontslag op andere gronden wegens verstoorde arbeidsrelatie

Instantie:	Centrale Raad van Beroep	Datum:	7 april 2009
Magistraten:	Vermeulen	Zaaknr:	07/6209AW
Conclusie:	-	LJN:	BK0290
Roepnaam:	-		

Snel naar: Essentie | Samenvatting | Uitspraak

Essentie

ontslag op andere gronden wegens verstoorde arbeidsrelatie

Samenvatting

Aan een ontslaggrond als deze kan ook toepassing worden gegeven in het geval een in de loop der tijd ontstane impasse in de weg staat aan een vruchtbare samenwerking en voortzetting van het dienstverband redelijkerwijs niet van het bestuursorgaan kan worden gevegd. Indien aan een ontslagbesluit een gebrek kleeft dat ertoe leidt dat een nieuw ontslagbesluit wordt genomen dat de rechterlijke toetsing wel kan doorstaan, kan de oorspronkelijke ingangsdatum van het ontslag gehandhaafd worden, indien dit niet in strijd komt met enige regel van geschreven of ongeschreven recht of enig algemeen rechtsbeginsel. Een aan het ontslag te verbinden regeling ter hoogte van een uitkering waarop aanspraak bestaat bij niet verwijtbare werkloosheid, is slechts dan onvoldoende indien het het bestuursorgaan is geweest dat een overwegend aandeel heeft gehad in het ontstaan en voortbestaan van de impasse, die tot het ontslag heeft geleid.
Bron: Tijdschrift voor Ambtenarenrecht (TAR)

Voorgeschiedenis

Betrokkene is werkzaam binnen de gemeentelijke sector. Omdat zijn houding en gedrag weerstand opwekken, wordt afgesproken dat hij zich intern laat coachen. Later wordt een extern coachingstraject opgelegd. Nadat betrokkene dit traject heeft afgebroken en herhaaldelijk met hem is gesproken, treden partijen in overleg over een ontslagregeling.

Wanneer in de visie van het bevoegd gezag volledige overeenstemming is bereikt, verleent hij aan betrokkene eevol ontslag op andere gronden. De bezwaren van betrokkene tegen dit besluit worden ongegrond geacht. De rechter oordeelt in beroep dat partijen geen volledige overeenstemming hebben bereikt over een regeling en draagt het bevoegd gezag op om opnieuw op de bezwaren te beslissen.

Het bevoegd gezag laat vervolgens een onderzoek verrichten naar het functioneren van betrokkene. Betrokkene reageert noch op het conceptrapport noch op het definitieve rapport. Ook op het voornemen om het ontslag met ingang van de oorspronkelijke ontslagdatum te handhaven, wordt niet gereageerd. Het bevoegd gezag besluit daarop de bezwaren gegrond te verklaren voor zover deze zijn gericht tegen de motivering van het besluit en de bezwaren voor het overige ongegrond te achten. Aan het ontslagbesluit worden ten grondslag gelegd de onherstelbaar verstoorde verhoudingen en de ontstane impasse. Aan betrokkene wordt een schadeloosstelling toegekend, ondermeer eruit bestaande dat de aankoopkosten van de woning worden vergoed en een bedrag ten behoeve van outplacement beschikbaar wordt gesteld. Het beroep van betrokkene wordt ongegrond geacht. Daarop stelt hij hoger beroep in.

Uitspraak

De Centrale Raad van Beroep oordeelt allereerst dat het beginsel van hoor en wederhoor niet geschonden is, omdat betrokkene niet heeft gereageerd op het conceptrapport, de termijn om te reageren op het definitieve rapport herhaaldelijk is verlengd en het ontslagbesluit pas is genomen na afloop van de termijn waarbinnen betrokkene had aangegeven te zullen reageren.

Volgens de Raad heeft het bevoegd gezag uit de wijze waarop betrokkene zich in zijn verweerschrift uitlaat over zijn collega's en de gemeentelijke organisatie, en het feit dat betrokkene de signalen over zijn wijze van bejegening nimmer serieus heeft genomen, in redelijkheid kunnen concluderen dat betrokkene zich onmogelijk heeft gemaakt. Naar zijn oordeel was het bevoegd gezag dan ook bevoegd om betrokkene op de gebezigde grond te ontslaan.

Omdat het onderzoeksrapport een nadere illustratie is van de houding en het gedrag van betrokkene, waarover reeds met hem was gesproken, oordeelt de Raad dat het feit dat het ontslagbesluit mede is gebaseerd op het van een latere datum daterende rapport, niet maakt dat de ontslagdatum niet zou kunnen worden gehandhaafd.

Bron: Module Ambtenarenrecht

Uitspraak

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], (hierna: appellant),

tegen de uitspraak van de Rechtbank Assen van 29 oktober 2007, 06/499 (hierna: aangevallen uitspraak),

in het geding tussen:

appellant

en

het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Emmen (hierna: college).

I. Procesverloop

Appellant heeft hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 2 april 2009. Appellant is verschenen, bijgestaan door mr. P. Reitsma, advocaat te Nijkerk. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. G.W. Brouwer, advocaat te Groningen, en door J.W.S. Maatje en G. Marissen, beiden werkzaam bij de gemeente Emmen.

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. Appellant is met ingang van 1 februari 2001 aangesteld als afdelingshoofd [afdeling] (hierna: [afdeling]) van de dienst [dienst] (hierna: [naam mt]) van de gemeente Emmen.

1.2. In de loop van 2001 bleek dat de houding en het gedrag van appellant weerstanden en irritaties oproepen bij onder andere medewerkers van zijn afdeling en collega's binnen het managementteam [naam mt] (hierna: mt). In juli 2001 hebben twee collega mt-leden met appellant gesproken over de zorgen die er waren over de relatie tussen appellant en de medewerkers van zijn afdeling en in september 2001 is afgesproken dat appellant intern werd gecoacht.

Naar aanleiding van de wijze van communiceren van appellant tijdens een vergadering van het mt op 1 november 2001 heeft op 5 november 2001 een gesprek plaatsgevonden tussen appellant en zijn leidinggevende M, directeur van de dienst [naam mt] (hierna: M). In dat gesprek is aan appellant een aantal voorvallen voorgehouden die te maken hebben met zijn houding en gedrag. M heeft daarin aanleiding gezien appellant op te dragen een extern coachingstraject te volgen. Op 28 november 2001 heeft de beoogde coach aan M gemeld dat appellant het intakegesprek heeft afgebroken omdat hij het nut van een coachingstraject niet inzag. Na een gesprek op 30 november 2001 over de opstelling van appellant heeft hij geen werkzaamheden meer verricht.

In vervolg op een met hem op 4 december 2001 gevoerd overleg is hem tot nader order buitengewoon verlof verleend.

1.3. In 2002 hebben onderhandelingen plaatsgevonden om tot een ontslagregeling te komen. Tot ondertekening van een door het college opgestelde vaststellingsovereenkomst is het niet gekomen, omdat appellant zich op het standpunt stelde dat de in de vaststellingsovereenkomst neergelegde voorwaarden geen integrale aanvaarding van het laatste bod van appellant betekenden. Het college, dat van oordeel was dat wel overeenstemming was bereikt, heeft bij besluit van 15 augustus 2003 (hierna: ontslagbesluit) appellant met ingang van 1 januari 2004 eervol ontslagen wegens onverenigbaarheid van karakters, met toepassing van artikel 8:8 van de Collectieve

Arbeidsvoorwaardenregeling/Uitwerkingsovereenkomst (CAR/UWO) en onder toekenning van een aanvullende en een aansluitende uitkering overeenkomstig hoofdstuk 10a van de CAR/UWO. Het door appellant tegen het ontslagbesluit gemaakte bezwaar is bij besluit van 11 maart 2004 ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 19 januari 2005 heeft de rechtbank het beroep van appellant tegen het besluit van 11 maart 2004 gegrond verklaard en dat besluit vernietigd, met de opdracht aan het college opnieuw op het bezwaar van appellant te beslissen. Volgens de rechtbank hebben het college en appellant geen overeenstemming bereikt over het ontslag van appellant per 1 januari 2004 en de daaraan verbonden voorwaarden. Partijen hebben met name geen overeenstemming bereikt over een bedrag van € 15000 voor outplacement, dat appellant netto uitbetaald wilde hebben en het college wilde reserveren voor betalingen aan een outplacementbureau.

1.4. Het college heeft in maart 2005 aan mr. B.H. Abbing en P. Nagtegaal opdracht gegeven een onderzoek te doen naar het functioneren van appellant als hoofd van de afdeling [afdeling] in de periode van 1 februari 2001 tot eind 2001.

Appellant heeft geen gebruik gemaakt van de hem geboden gelegenheid om te reageren op het conceptrapport. Het definitieve rapport (hierna: rapport) is op 25 juli 2005 naar appellant gezonden, waarbij hij tevens in de gelegenheid is gesteld te reageren op het voornemen het ontslag op grond van onverenigbaarheid van karakters per 1 januari 2004 te handhaven. Partijen hebben schriftelijk en telefonisch contact gehad over het uitblijven van een reactie op het rapport, waarbij appellant in de laatste brief van 21 december 2005 heeft laten weten eind februari 2006 zijn reactie gereed te hebben, ervan uitgaande dat pas na februari 2006 het nieuwe besluit op bezwaar zou worden genomen.

1.5. Bij het bestreden besluit van 1 maart 2006 heeft het college het bezwaar van appellant tegen het ontslagbesluit gegrond verklaard voor zover de bezwaren zijn gericht tegen de motivering van dat ontslagbesluit. Voor het overige heeft

het college het bezwaar ongegrond verklaard en aan het gehandhaafde ontslagbesluit de onherstelbaar verstoorde verhoudingen en de ontstane impasse ten grondslag gelegd. Bij het bestreden besluit heeft het college appellantschadeloosgesteld voor een bedrag van €61003,31 netto, bestaande uit de in het ontslagbesluit opgenomen vergoeding van de aankoopkosten van de woning van appellant in Emmen van €18776,50, en van het verschil tussen de door appellant gemaakte kosten voor verbeteringen aan de woning en de waardevermindering van de woning als gevolg van die verbetering van €27226,81, alsmede uit het voor outplacement beschikbaar gestelde bedrag van €15000. Het college heeft tevens bepaald dat de vergoeding pas verschuldigd zal zijn als het bestreden besluit onherroepelijk is geworden.

2. De rechtbank heeft bij de aangevallen uitspraak het beroep van appellant tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

3. Appellant heeft in hoger beroep aangevoerd dat het college het beginsel van hoor en wederhoor niet heeft toegepast, dat hij ten onrechte is ontslagen, en subsidiair dat het ontslag niet met terugwerkende kracht mocht worden verleend, dat de verstrekte vergoeding onvoldoende en onredelijk is en dat het college ten onrechte de vergoeding voorwaardelijk heeft toegekend. Verder heeft appellant verzocht om wettelijke rente over de te laat betaalde vergoeding. Tot slot heeft hij, onder verwijzing naar de uitspraak van de Raad van 26 januari 2009, LJN BH1009, verzocht om een schadevergoeding van €1500 wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

4. Naar aanleiding van hetgeen partijen in hoger beroep hebben aangevoerd, overweegt de Raad het volgende.

4.1. Met de rechtbank is de Raad van oordeel dat het college appellant voldoende in de gelegenheid heeft gesteld om te reageren op het rapport en dat dus van schending van het beginsel van hoor en wederhoor geen sprake is. Appellant heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te reageren op het conceptrapport en meerdere malen verlenging van de termijn verkregen om te reageren op het rapport. Het college heeft vervolgens na de brief van appellant van 21 december 2005, in overeenstemming met de veronderstelling van appellant, pas na februari 2006 het bestreden besluit genomen. Onder deze omstandigheden mocht het college afgaan op de stellige mededeling van appellant dat hij eind februari 2006 zijn reactie op het rapport gereed zou hebben en had appellant ook zonder waarschuwing of fatale termijnstelling rekening kunnen (en moeten) houden met de mogelijkheid dat het college na februari 2006 tot definitieve besluitvorming zou overgaan. De reactie van appellant op het rapport (hierna: verweerschrift) is overigens wel in de beroepsprocedure ingebracht en in die procedure heeft het college gereageerd op het verweerschrift van appellant.

4.2.1. Ten aanzien van de vraag of appellant op grond van artikel 8:8 van de CAR/UWO kon worden ontslagen, overweegt de Raad dat ingevolge dit artikel ontslag kan plaatsvinden op een bij het ontslagbesluit omschreven grond, niet vallende onder de gronden in de vorige artikelen van dit hoofdstuk genoemd. Vaste rechtspraak van de Raad (bijvoorbeeld CRvB 21 februari 2008, LJN BC5614 en TAR 2008, 112) 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 vruchtbare verdere samenwerking en voortzetting van het dienstverband redelijkerwijs niet van het bestuursorgaan kan worden verwacht.

4.2.2. Naar het oordeel van de Raad staat in voldoende mate vast dat sprake is van een verstoorde arbeidsrelatie. In zijn reactie op de persoonlijke aantekeningen van M (hierna: reactie) en in zijn verweerschrift heeft appellant de uiterst moeizame situatie als gevolg van de positie van zijn voorganger K besproken, die na terugtreding als hoofd van de afdeling [afdeling] als stafmedewerker bijstand verleende aan directeur M en die volgens appellant feitelijk als tweede afdelingshoofd functioneerde. Appellant heeft in zijn reactie en zijn verweerschrift toegegeven dat een terugkeer in dezelfde functie bij dezelfde afdeling niet mogelijk is. In zijn verweerschrift heeft hij daarbij nog opgemerkt dat M door zijn optreden de autoriteit van appellant op zijn afdeling totaal heeft verspeeld en daarmee zijn terugkeer onmogelijk heeft gemaakt.

Gelet op de wijze waarop appellant zich in zijn verweerschrift uitlaat over enkele medewerkers van zijn afdeling, leden van het mt en de gemeentelijke organisatie, en op het feit dat appellant de signalen over zijn wijze van bejegening, waarvan in het rapport diverse voorbeelden zijn te vinden, nimmer serieus heeft genomen, heeft het college in redelijkheid tot de conclusie kunnen komen dat appellant zich door zijn opstelling organisatiebreed onmogelijk heeft gemaakt.

De Raad acht het daarom voldoende aannemelijk dat ten tijde van de ontslagdatum een impasse als hiervoor bedoeld is ontstaan en dat voortzetting van het dienstverband redelijkerwijs niet van het college kan worden verwacht. Dit betekent dat het college bevoegd was om appellant op de gebezigde grond te ontslaan.

4.3. Naar vaste rechtspraak (CRvB 16 augustus 2001, LJN AD5344 en TAR 2001, 155) kan, indien aan een ontslagbesluit een gebrek kleeft dat ertoe leidt dat een nieuw ontslagbesluit wordt genomen, dat vervolgens, voor zover dat op het ontslag zelf betrekking heeft, de rechterlijke toetsing wel kan doorstaan, de oorspronkelijke ingangsdatum van het ontslag gehandhaafd worden, indien dit niet in strijd komt met enige regel van geschreven of ongeschreven recht of enig algemeen rechtsbeginsel. Dat aan het bestreden besluit mede het rapport ten grondslag is gelegd, maakt naar het oordeel van de Raad niet dat het college de oorspronkelijke ontslagdatum niet zou kunnen hanteren. Het rapport is te zien als een nadere illustratie van de houding en het gedrag van appellant, zoals dat aan appellant al is voorgehouden in de periode dat hij nog werkzaam was.

4.4.1. Ingevolge het derde lid van genoemd artikel 8:8 van de CAR/UWO moet bij een ontslag als hier aan de orde een regeling worden getroffen die met het oog op de omstandigheden redelijk is te achten met dien verstande dat de betrokkene minimaal recht heeft op, kort gezegd, een uitkering waarop aanspraak bestaat bij niet verwijtbare werkloosheid.

Volgens vaste rechtspraak (CRvB 23 mei 2001, LJV AD3438 en TAR 2001, 122) kan de rechter slechts tot het oordeel komen dat een dergelijke uitkeringsregeling onvoldoende is, indien zou komen vast te staan dat het college is geweest dat een overwegend aandeel heeft gehad in het ontstaan en voortbestaan van de impasse die tot het ontslag heeft geleid. De Raad stelt vast dat het college in dit geval een extra voorziening heeft getroffen, zodat de vraag die in dit geding moet worden beantwoord luidt of daarmee, gelet op het aandeel van het college in het conflict en onder afweging van alle belangen, in redelijkheid kon worden volstaan.

4.4.2. Naar het oordeel van de Raad kan aan het college worden verweten dat appellant in een moeilijke organisatorische constellatie heeft moeten werken. Appellant zag zich geconfronteerd met een niet goed functionerende afdeling.

Bovendien bleek zijn voorganger K als stafmedewerker nog steeds nauw betrokken te zijn bij de afdeling [afdeling] omdat hij een aantal lopende projecten onder zich hield en over adviezen aan de directeur en het college en correspondentie van de afdeling zijn licht liet schijnen. Daarnaast was al voor de indiensttreding van appellant sprake van een niet goed functionerend mt, waarvoor externe begeleiding was aangezocht.

Deze omstandigheden zijn naar het oordeel van de Raad echter geen voldoende rechtvaardiging voor de wijze waarop appellant zich heeft gemanifesteerd op zijn afdeling en in het mt. Appellant heeft de kritiek over zijn wijze van communiceren niet serieus genomen en ten onrechte geweigerd een extern coachingstraject in te gaan.

Naar het oordeel van de Raad is in de gegeven omstandigheden het aandeel van het college in die situatie niet van dien aard dat niet redelijkerwijs volstaan kon worden met de hoogte van de toegekende financiële regeling.

4.5.1. De grief van appellant tegen de bepaling in het bestreden besluit dat de schadeloosstelling pas verschuldigd zal zijn als het bestreden besluit onherroepelijk is geworden, treft naar het oordeel van de Raad doel. De schadeloosstelling is immers toegekend in verband met het verleende ontslag. Dit ontslag is als gevolg van het (gehandhaafde) ontslagbesluit ingegaan. Een deugdelijke reden om dan niet tevens de schadeloosstelling toe te kennen, ontbreekt. Het argument van het college dat zich bij een vernietiging van het ontslagbesluit een terugvorderingsprobleem zou kunnen voordoen, heeft de Raad niet overtuigd. In dat geval dient het college immers de bezoldiging na te betalen en heeft het college de mogelijkheid de betaalde vergoeding daarop in mindering te brengen. Het bestreden besluit en de aangevallen uitspraak kunnen dus in zoverre niet in stand blijven.

4.5.2. De door appellant gevraagde rentevergoeding van wettelijke rente over de nog uit te betalen vergoeding komt voor toewijzing in aanmerking. Over een bedrag van (€ 18766,50 + € 27226,81 =) € 46003,31 is wettelijke rente verschuldigd vanaf 15 augustus 2003 (datum ontslagbesluit) tot de dag van betaling; over een bedrag van € 15000 is wettelijke rente verschuldigd vanaf 1 maart 2006 (datum bestreden besluit) tot de dag van betaling. Hierbij geldt dat telkens na afloop van een jaar het bedrag waarover de wettelijke rente wordt berekend, dient te worden vermeerderd met de over dat jaar verschuldigde rente.

4.6. Ten aanzien van het verzoek van appellant om een schadevergoeding van € 1500 wegens overschrijding van de redelijke termijn heeft het college gesteld zich te refereren aan het oordeel van de Raad. Onder verwijzing naar de door appellant genoemde, onder 3 vermelde uitspraak en naar de uitspraak van de Raad van 25 maart 2009, LJV BH9991, is de Raad van oordeel dat het verzoek voor toewijzing in aanmerking komt.

De aangevallen uitspraak en het bestreden besluit kunnen dus ook overigens niet in stand blijven.

5. Omdat het te vernietigen bestreden besluit grotendeels op goede gronden berust, ziet de Raad aanleiding de rechtsgevolgen van dat besluit in stand te laten, met uitzondering van de onder 4.5.1 onjuist geachte bepaling daarvan.

6. In het vorenstaande vindt de Raad aanleiding het college op grond van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht te veroordelen in de proceskosten van appellant in eerste aanleg tot een bedrag van € 805 en in hoger beroep tot een bedrag van € 644 aan kosten van rechtsbijstand.

III. Beslissing

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak;

Verklaart het beroep gegrond;

Vernietigt het bestreden besluit van 1 maart 2006;

Bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven, met uitzondering van de bepaling dat de schadeloosstelling eerst verschuldigd is als het bestreden besluit onherroepelijk is geworden;

Veroordeelt de gemeente Emmen tot vergoeding van de schade als in overwegingen 4.5.2 en 4.6 is uiteengezet;

Veroordeelt het college in de proceskosten van appellant tot een bedrag van in totaal € 1449, te betalen door de gemeente Emmen;

Bepaalt dat de gemeente Emmen aan appellant het door hem in eerste aanleg en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 355 vergoedt.

Dit document is gegenereerd op 07-03-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.