

## (On)terecht Ontslag in Zaanstad

### Aanleiding

De Ombudsman Metropool Amsterdam heeft recent onderzoek gedaan naar een Zaanse ontslagzaak uit de jaren '80. Een kleuterleidster (hierna 'mevrouw') is destijds ongevraagd eervol ontslagen op basis van arbeidsongeschiktheid. Omdat mevrouw zich niet kan vinden in de arbeidsongeschiktheid en het daaropvolgende ontslag gaat zij daartegen in beroep en in hoger beroep. Uiteindelijk worden zowel de arbeidsongeschiktheid als het ontslag tot in hoogste instantie bekrachtigd door de rechter. Daarmee wordt het ontslag in 1985 een feit.

Tot op heden voelt mevrouw dat haar onrecht is aangedaan en is zij op zoek naar gerechtigheid. De burgemeester heeft, op verzoek van een viertal raadsleden, de Ombudsman gevraagd om het handelen van de gemeente in deze zaak nog een keer goed te onderzoeken, duidelijkheid te verschaffen voor de betrokkenen en te komen met een oordeel en advies. Met als doel de zaak hiermee te kunnen afsluiten.

### Leeswijzer

Dit rapport start met een beknopte weergave van de werkhistorie en de gevoerde juridische procedures, waarna kort ingegaan wordt op andere omstandigheden in deze zaak. Daarna volgen de overwegingen en het oordeel van de ombudsman. In de bijlagen is de uitgebreide beschrijving van de zaak opgenomen: de werkhistorie, gevoerde procedures, gronden voor twijfel van mevrouw, gevolgd door een puntsgewijze opsomming van de belangrijkste feiten.

### Samenvatting werkhistorie en juridische procedures

Mevrouw is ongeveer tien jaar in dienst bij de gemeente Zaanstad voordat zij ongevraagd ontslag krijgt in 1981. In deze tien jaar is zij in elk geval vier keer kort of langer afwezig op basis van ziekte; twee keer bijna twee jaar. Voor zover de ombudsman na kan gaan is de ziekmelding altijd door mevrouw zelf gedaan. Wel is zij op enig moment langer ziekgemeld gebleven dan zij wilde. Rondom ziekte en werkhervatting is veel onduidelijk. Het lijkt erop dat mevrouw op verschillende momenten eerder aan het werk wilde na een periode van ziekte en de vraag rijst waarom dat niet gebeurde. Zeker is dat zij begin 1978 weer aan het werk wil na een jaar afwezigheid. Mevrouw is op dat moment arbeidsgeschikt verklaard. De gemeente besluit echter dat er aanvullend psychologisch onderzoek nodig is en verlengt haar verlof, tegen haar zin, ambtshalve. Uiteindelijk hervat mevrouw pas tien maanden later het werk, op een nieuwe school. In de periodes van afwezigheid is mevrouw zeer regelmatig opgeroepen voor een onderzoek. De ombudsman ziet in de stukken minimaal tien keer oproepen, uitnodigingen en/of keuringen bij de GGD of andere artsen. Tot aan eind 1980, als een neuroloog-psychiater onderzoek doet, wordt mevrouw altijd arbeidsgeschikt, of 'niet blijvend arbeidsongeschikt' geacht.

De aard van de ziekte en reden van afwezigheid worden niet altijd duidelijk voor de ombudsman. Uit de stukken komt naar voren dat er weleens is gesproken over een hoge bloeddruk, eenmaal is de reden van afwezigheid "psychisch" bestempeld (waar mevrouw zich niet in kon vinden). Op zeker twee momenten spreken artsen/rapporten over een moeizame arbeidsverhouding (in mei 1977, als de arts spreekt van "communicatiestoornissen in de werksfeer" en de onderzoekscommissie van goede diensten die in juni 1978 stelt dat "herstel van verhoudingen in de samenwerking niet mogelijk lijkt"). Ook uit andere documenten, zoals krantenartikelen en gespreksverslagen blijkt deze moeizame samenwerking. Dit begint bij de tijd op een andere basisschool (1975 – 1978). Eind 1980, na het onderzoek van de neuroloog-psychiater, volgt voor het eerst de conclusie dat mevrouw arbeidsongeschikt is. Dit vormt de basis voor het ontslag.

Mevrouw kan zich niet vinden in de arbeidsongeschiktheidsverklaring en het daaropvolgende ontslag en start juridische procedures tegen beide beslissingen. De procedures vinden plaats tussen 1981 en 1985. In 1984 acht de Raad van State het ingestelde hoger beroep tegen het ontslag gegrond, omdat mevrouw nog de mogelijkheid heeft om het oordeel van blijvende ongeschiktheid aan te vechten. Dat heeft ze ook gedaan. De Centrale Raad van Beroep bekrachtigt de arbeidsongeschiktheid en het hoger beroep wordt dus ongegrond verklaard. Hiermee ligt de arbeidsongeschiktheid onherroepelijk vast en hierna volgt het definitieve ontslagbesluit van 1985.

In 1990 dient mevrouw een klacht in bij het Regionaal Tuchtcollege over het door de arts verrichte geneeskundig onderzoek. Deze verklaart de klacht in september niet-ontvankelijk, op basis van onvoldoende bewijsstukken. Mevrouw gaat hiertegen in beroep bij het Centraal Medisch Tuchtcollege in Den Haag. Het Centraal Medisch Tuchtcollege bekrachtigt de uitspraak van het Regionaal Tuchtcollege. In 2000 klaagt mevrouw opnieuw bij het Regionaal Tuchtcollege in Amsterdam, maar de klacht wordt opnieuw niet-ontvankelijk verklaard.

### **Beoordelingskader ombudsman en onderzoeksmethode**

Twistpunt voor gemeente en mevrouw is de legitimiteit van de verklaring van arbeidsongeschiktheid, en daarmee de legitimiteit van het ontslag. De gemeente ziet geen reden om hieraan te twijfelen, aangezien er tot in hoogste instantie door rechters over is beslist. Mevrouw daarentegen stelt de arbeidsongeschiktheid ter discussie en is van mening dat de grond hiervan onjuist is. Ze onderbouwt haar standpunt aan de hand van verschillende stellingen, welke ze voorlegt aan de ombudsman. Deze zijn meegenomen in het onderzoek.

De taak van de Ombudsman is om te toetsen of de gemeente behoorlijk heeft gehandeld (zoals verwoord in de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman<sup>1</sup>). In dit geval betreft het de vraag of de gemeente Zaanstad als voormalig werkgever van mevrouw behoorlijk heeft gehandeld ten aanzien van haar ongevraagde ontslag.

Dit is een ingewikkelde vraag, omdat het zich allemaal lang geleden heeft afgespeeld en het een lange periode bestrijkt, waarin veel is gebeurd. Om tot een betrouwbaar beeld te komen van de gebeurtenissen en om erachter te komen op welke punten verschil van inzicht bestaat, heeft de Ombudsman aan de gemeente en aan mevrouw gevraagd om alle relevante informatie met hem te delen.

Het gemeentedossier was voorafgaand aan het onderzoek deels digitaal en deels (nog) op papier. Medewerkers hebben alles gedigitaliseerd, waarna dit dossier met de Ombudsman is gedeeld. Het bevat honderden stukken, vooral officiële documenten, waaronder aanstellingsbesluiten, benoemingen, (ziekte)verlofaanvragen en -toekenningen, bevestigingen van ziekmeldingen, hersteld- en werkhervattingsmeldingen, verzoeken tot geneeskundig onderzoek, besluiten tot arbeidsongeschiktheid en ontslag, rechterlijke uitspraken en krantenartikelen.

Er is ook veel niet. Zo is er geen informatie aanwezig over de aard van de ziekmeldingen en ook de ziekmeldingen zelf ontbreken. Er is geen correspondentie aanwezig waaruit blijkt hoe de gemeente en mevrouw met elkaar omgingen gedurende de periodes van haar afwezigheid. De uitspraken van de rechterlijke procedures zijn bijna allemaal aanwezig, maar de beroep- en verweerschriften en onderliggende stukken die aan de rechters zijn gestuurd en op basis waarvan

---

1

<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/No%20Behoorlijkheidswijzer%20juni%202019.pdf>

de uitspraken zijn gedaan, ontbreken. Ook verder zijn er hiaten. Zo bevat het dossier bijvoorbeeld geen stukken uit 1976, een vrij belangrijk jaar in deze kwestie. Het is de Ombudsman niet duidelijk geworden waarom sommige stukken niet (meer) in het gemeentelijke dossier aanwezig zijn. Ook mevrouw deelde stukken met de Ombudsman. Deels kwam dit overeen met documenten die de gemeente deelde, deels niet. Mevrouw deelde vooral gespreksverslagen, brieven en krantenartikelen met de ombudsman.

Het geneeskundig rapport dat de grondslag is geweest voor de verklaring tot arbeidsongeschiktheid en daarmee voor het ontslag van mevrouw, blijkt niemand van de betrokkenen (meer) in zijn of haar bezit te hebben. De Ombudsman heeft dit cruciale document in deze kwestie dus ook niet in kunnen zien.

Naast de papieren dossiers heeft de Ombudsman informatie opgehaald in gesprekken. Gesprekken met mevrouw, met de gemeente en de raadsleden, met het ABP en met een oud medewerker van de gemeente.

De Ombudsman heeft alle beschikbare informatie verwerkt in een verslag van bevindingen, dat terug te vinden is in bijlage 1 tot en met 4 van dit rapport.

### **Overwegingen ombudsman**

De Ombudsman heeft op basis van zijn onderzoek een beeld gevormd van deze zaak. Echter rijst de vraag hoe betrouwbaar dit beeld is, gezien het onvolledige dossier. Kan hij de feiten die er zijn duiden? En op basis daarvan iets zeggen over het handelen van de gemeente en over de stelling van mevrouw dat het ontslag onterecht was?

De feiten wijzen op een moeizame arbeidsverhouding. Wat de hoofdrede is voor deze moeizame verhouding is niet vast te stellen door de ombudsman. Was er sprake van goed werknemer- en goed werkgeverschap? Bij goed werkgeverschap horen anno 2022 periodieke gesprekken over functioneren, ambities, doelstellingen et cetera. De Ombudsman heeft er geen zicht op in hoeverre dit soort gesprekken destijds zijn gevoerd met mevrouw, bijvoorbeeld tijdens periodes van (langdurige) afwezigheid. In 1976 deed de gemeente het voorstel tot overplaatsing van alle collega's die met elkaar in conflict waren. Mevrouw weigerde dit, als enige van de vier personen. Heeft deze weigering de arbeidsverhoudingen tussen werkgever en werknemer op scherp gesteld?

Wat kan de Ombudsman concluderen over de vastgestelde arbeidsongeschiktheid en invaliditeit? Mevrouw is regelmatig onderzocht en gekeurd. Tot aan 1980 was de conclusie telkens dat mevrouw haar werkzaamheden kon hervatten en dat zij niet (langdurig) arbeidsongeschikt was. De redenen voor afwezigheid varieerden van psychisch en hoge bloeddruk tot moeizame arbeidsverhouding. Tot de conclusie in 1981 van de neuroloog-psychiater dat zij arbeidsongeschikt was. Hoe is dit te duiden? Is dit een bevestiging van de overtuiging van mevrouw dat er maar één uitkomst mogelijk was, namelijk arbeidsongeschiktheid? Of moet deze diagnose in een heel ander licht worden gezien, omdat dit het eerste onderzoek was dat werd uitgevoerd door een psychiater, in plaats van door een bedrijfs- of huisarts? Het zijn vragen die voor de Ombudsman niet te beantwoorden zijn.

Opvallend in het feitenrelaas is de timing van twee adviezen van het een hoge ambtenaar aan het college van B&W. Begin juni 1980 adviseert hij het college om geen disciplinaire maatregelen te overwegen omdat die mogelijk juridisch geen standhouden. Dit advies doet vermoeden dat er nagedacht en gesproken werd over de positie van mevrouw en over de mogelijkheden om de aanstelling te beëindigen. De term disciplinaire maatregelen wordt niet verder uitgelegd, maar het

ligt voor de hand dat hier op berisping, schorsing of ontslag wordt gedoeld. Drie weken later adviseert de hoge ambtenaar het college om een geneeskundig onderzoek in te stellen naar eventuele arbeidsongeschiktheid. Dit zou erop kunnen duiden dat dit een alternatief is voor de eerder genoemde disciplinaire maatregelen. Een alternatief met misschien meer kans van slagen? De Ombudsman kent uit de media de verhalen (soms bevestigd, soms niet) uit die tijd dat mensen onterecht zijn ontslagen op psychische gronden. Er is echter te weinig grond om op basis daarvan met (voldoende) zekerheid te concluderen dat dit ook bij mevrouw het geval is geweest.

Er zijn meer gronden die mevrouw aanvoert om haar visie te ondersteunen. Ook die zijn door de Ombudsman onderzocht en voor zover mogelijk geduid, alvorens tot een conclusie te komen. Voor de persoonlijke "vete" die verschillende mensen volgens mevrouw hebben gevoerd, ziet de Ombudsman op basis van de beschikbare informatie onvoldoende grond. Wel ziet de Ombudsman enige grond voor de stelling van mevrouw dat zij niet altijd een eerlijke kans kreeg op werkhervatting. Zoals in januari 1978 toen zij was goedgekeurd, en ook bij de werkhervatting in oktober van dat jaar toen zij geplaatst werd op een school zonder vacature en ruimte.

Als gezegd zijn er veel mondelinge verhalen, maar te weinig vastgestelde, harde feiten in deze zaak. Essentiële documenten ontbreken. Velen die zich betrokken voelen, hebben door de tijd heen, positie ingenomen. Inmiddels zijn we 40 jaar verder. Het onderzoek geeft al met al geen concreet antwoord op de essentiële vragen over de legitimiteit van de arbeidsongeschiktheidsverklaring en het ongevraagde ontslag. Het beeld rijst dat de gemeente tot de conclusie kwam dat deze arbeidsrelatie niet langer houdbaar was, omdat mevrouw veel afwezig was en lastig om mee samen te werken. Het is voor de Ombudsman onvoldoende vast te stellen wat de reden was voor de afwezigheid en wie of wat ten grondslag lag aan deze moeizame samenwerking. Daarnaast blijft onduidelijk of het onderzoek van de neuroloog-psychiater een deugdelijk onderzoek is geweest, iets wat mevrouw in twijfel trekt. Bij gebrek aan dit inzicht kan de Ombudsman geen antwoord geven op de vragen of de arbeidsongeschiktheid op juiste gronden is vastgesteld en daarmee of het ontslag terecht was. Een ondeugdelijk onderzoek had het vermoeden van mevrouw dat sprake was van een vooropgezet plan om de aanstelling hoe dan ook te beëindigen, kunnen ondersteunen. Een inhoudelijk oordeel van het Medisch Tuchtcollege had hierin hoogstwaarschijnlijk helderheid geboden. Het is een gemis dat het Tuchtcollege de klachten niet inhoudelijk heeft kunnen behandelen en dat het onderzoeksrapport niet beschikbaar is.

### **Oordeel**

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de Ombudsman geen uitspraak kan doen over de vraag of de gemeente in deze zaak al dan niet behoorlijk heeft gehandeld. De feiten die er zijn laten zich moeilijk duiden en op essentiële vragen is geen antwoord te geven. Daarnaast geldt dat de Ombudsman geen rechter is en ook geen arts. De Ombudsman heeft een eigen beoordelingskader en een oordeel moet voldoende onderbouwd kunnen worden. Dat is in deze zaak niet het geval en dat maakt dat de Ombudsman terughoudend moet zijn in het trekken van conclusies.

### **Afsluiting**

De ombudsman kan zich voorstellen dat deze stand van zaken teleurstellend is voor betrokkenen, omdat de hoop was dat er een (bindend) oordeel en advies zou volgen. Echter, de Ombudsman moet zich houden aan uitspraken die hij ook kan verantwoorden.

Niet alleen de Ombudsman dient terughoudend te zijn in deze kwestie, hij adviseert dit aan alle betrokkenen. Er zijn gewoonweg te weinig harde feiten waardoor de kwestie vastloopt in "het ene woord tegenover het andere". Er is geen eindoordeel te geven.