

Rapport

Pandverbod UWV

Een onderzoek naar een door het UWV opgelegd pandverbod.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam op twee onderdelen gegrond en onthoudt hij zich op één onderdeel van een oordeel.

Datum: 2 oktober 2017

Rapportnummer: 2017/111

SAMENVATTING

Verzoeker had een gesprek met een arbeidsdeskundige van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Hierna: UWV). Het gesprek met de arbeidsdeskundige begon volgens verzoeker veel te laat en verliep vervolgens slecht. Verzoeker werd door een ingeschakelde beveiliging het gebouw uit begeleid.

Een paar dagen na dit gesprek ontving verzoeker een brief van het UWV waarmee hem een pandverbod van twee jaar werd opgelegd en meegedeeld werd dat deze maatregel in een landelijk systeem was opgenomen. Voordat deze maatregel werd opgelegd, was verzoeker niet gehoord.

Verzoeker klaagde vervolgens bij het UWV over de bejegening door de arbeidsdeskundige en over de veel te strenge en onnodige maatregel die zonder hoor en wederhoor was opgelegd.

Het UWV erkende dat het pandverbod niet conform het agressieprotocol van het UWV was opgelegd. Verzoeker had vooraf gehoord moeten worden. De maatregel werd tot een jaar pandverbod teruggebracht. De arbeidsdeskundige had zich volgens het UWV wel correct gedragen tegenover verzoeker.

Bij de Nationale ombudsman klaagde verzoeker er onder meer over dat ook het pandverbod van een jaar niet proportioneel was en dat er niet naar zijn kant van het verhaal was geluisterd. Ook in de klachtafhandeling ontbrak een motivering voor de maatregel en verzoeker herhaalde dat de arbeidsdeskundige hem onheus had bejegend en zich discriminerend had uitgelaten.

De Nationale ombudsman overwoog dat het voor het opleggen van een ingrijpende maatregel als een pandverbod nodig is dat die beslissing op zorgvuldige wijze met hoor en wederhoor, afweging van de betrokken belangen en een goede motivering tot stand komt. Dat was hier niet gebeurd en daarom is hij van oordeel dat de klacht van verzoeker op dit punt gegrond is wegens strijd met het vereiste van redelijkheid.

Verder is de Nationale ombudsman van oordeel dat de klacht over de klachtafhandeling gegrond is wegens strijd met het vereiste van goede motivering. De Nationale ombudsman onthoudt zich van een oordeel over de bejegening door de arbeidsdeskundige.

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker had een gesprek met een arbeidsdeskundige van het UWV. Dit gesprek verliep niet goed. De arbeidsdeskundige vond verzoekers gedrag onacceptabel en heeft hem door de beveiliging uit het pand laten verwijderen. Een paar dagen later kreeg verzoeker van de manager Sociaal Medische Zaken (SMZ) een pandverbod opgelegd.

Verzoeker klaagt over het pandverbod van twee jaar dat hij zonder hoor en wederhoor en zonder motivering voor de keuze van deze (zware) maatregel door het UWV opgelegd kreeg.

Verzoeker klaagt ook over de bejegening door de arbeidsdeskundige tijdens het spreekuur.

Verzoeker klaagt daarnaast over de (motivering in de) klachtafhandeling van het UWV.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Verzoeker had op 30 september 2016 over zijn WIA-aanvraag een gesprek met een arbeidsdeskundige. Eerder had al de beoordeling door de verzekeringsarts van het UWV plaatsgevonden. Met het medische oordeel was verzoeker het niet eens en dit wilde hij tijdens het gesprek met de arbeidsdeskundige aan de hand van een door hem opgestelde brief duidelijk maken. Volgens verzoeker luisterde de arbeidsdeskundige niet naar hem, liet zij zich discriminerend over hem uit en schakelde zij onnodig de beveiliging in.

Een paar dagen later kreeg verzoeker een brief van de manager SMZ met de volgende inhoud:

"(..)

Op 3 oktober 2016 heeft u in het kader van de boordeling van uw eventuele recht op een WIA-uitkering, een gesprek gevoerd met onze arbeidsdeskundige, mevrouw X. Tijdens dit gesprek heeft u aanhoudend verbaal en non verbaal agressief gedrag vertoond. Dit uitte zich o.a. in het met stemverheffing spreken en het met uw stok hard op de grond en tegen het bureau slaan. Mevrouw X voelde zich dermate bedreigd, dat zij zich genooddaakt voelde om u, door ons beveiligingspersoneel, uit het gebouw te laten verwijderen.

UWV eist van zijn personeelsleden dat zij zich ten opzichte van onze klanten netjes en respectvol gedragen. Omgekeerd verwachten wij ook van onze klanten dat zij zich netjes en respectvol gedragen tegenover het personeel van het UWV.

Wij kunnen ons voorstellen dat u teleurgesteld zou kunnen zijn over de uitkomst van een beoordeling. Wat wij op geen enkele wijze tolereren is dat u zich ten opzichte van ons personeel in enigerlei vorm agressief gedraagt.

Uw gedrag, zoals boven geschetst tolereren wij dan ook niet.

Gelet op uw gedrag leggen wij u tot 30 september 2018 een pandverbod op. U krijgt derhalve tot die datum geen toestemming om in onze panden te komen, zonder dat voorafgaand aan uw bezoek daarvoor schriftelijk, door ons, toestemming is verleend. Daarnaast waarschuwen wij u, dat als u zich in de toekomst ooit weer agressief ten opzichte van ons personeel of eigendommen van UWV gedraagt, dat dit dan gevolgen kan hebben voor uw eventuele uitkering.

Wij nemen echter aan dat het niet zover zal komen.

Uw gedraging is opgenomen in het landelijk registratiesysteem A.R.O.
(...)"

In een telefoongesprek van de broer van verzoeker met de teammanager naar aanleiding van deze brief zou de teammanager gezegd hebben dat hij bij het gesprek met de arbeidsdeskundige aanwezig was en dat verzoeker door het beveiligingspersoneel eruit gesmeten was.

Verzoeker heeft geklaagd over (de bejegening door) de verzekeringsgeneeskundige en de arbeidsdeskundige. Deze klachten zijn als bezwaar tegen de beslissing op zijn WIA-aanvraag aangemerkt. Verzoeker heeft ook het College voor de Rechten van de Mens verzocht te beoordelen of (de arbeidsdeskundige van) het UWV verboden onderscheid op grond van ras heeft gemaakt. Het College oordeelde dat het UWV geen verboden onderscheid op grond van ras heeft gemaakt bij de bejegening van verzoeker en verklaarde zich onbevoegd om te oordelen over het opgelegde bouwverbod.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

Verzoeker klaagde er bij het UWV onder meer over dat hij niet was gehoord voorafgaand aan het opleggen van het pandverbod. Verzoeker gaf verder aan dat hij op rustige wijze met de beveiliging mee naar buiten was gelopen en dat de maatregel van twee jaar pandverbod disproportioneel was. In de brief stond bovendien 3 oktober 2016 als gespreksdatum, terwijl het gesprek op 30 september 2016 had plaatsgevonden.

Verzoeker klaagde ook over het in zijn ogen agressieve en ongeduldige gedrag van de arbeidsdeskundige die hem onheus bejegend had en geweigerd had naar zijn verhaal te luisteren. Volgens verzoeker had hij een afspraak om 10:00 uur, maar werd hij pas om 10:35 uur opgehaald, zonder dat de arbeidsdeskundige zich hiervoor verontschuldigde.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

Het UWV gaf aan dat het door het UWV gehanteerde agressieprotocol onder meer inhoudt dat wanneer een klant of bezoeker zich agressief tegenover een medewerker gedraagt, die medewerker dat meldt bij zijn of haar leidinggevende en dit geregistreerd wordt in het Agressie Registratiesysteem Overheden (hierna: ARO). Ook volgt uit het protocol dat de leidinggevende in het kader van hoor en wederhoor eerst met de klant contact moet opnemen om te bepalen welke actie er ingezet wordt. In dit geval had de manager dat ten onrechte niet gedaan. Het UWV besloot het pandverbod van twee jaar terug te brengen tot een jaar en de registratie in het ARO-systeem te handhaven. Ook liet het UWV verzoeker weten dat hij hiertegen bezwaar kon aantekenen.

Over de bejegening door de arbeidsdeskundige merkte het UWV op dat de arbeidsdeskundige hierop bevroegd was en dat zij te kennen had gegeven zich totaal niet in de beschuldigingen te herkennen.

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Volgens verzoeker was bij het opleggen van de maatregel geen rekening gehouden met zijn belangen. Ook het pandverbod van een jaar was nog steeds disproportioneel en bovendien niet gemotiveerd. Als er ook goed en onpartijdig naar zijn verhaal was geluisterd, had er nooit zo'n zware maatregel getroffen kunnen worden aldus verzoeker. De manager SMZ had volgens verzoeker gezegd dat horen niet nodig was, omdat hij zelf bij het gesprek tussen verzoeker en de arbeidsdeskundige aanwezig was geweest. Dat was volgens verzoeker niet waar.

Daarnaast klaagde verzoeker erover dat in de klachtafhandeling niet was ingegaan op de verkeerde datum die in de brief vermeld stond en dat er niet was gereageerd op zijn klacht dat de arbeidsdeskundige hem meer dan een half uur had laten wachten en zich onheus tegenover hem gedragen had.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

Vooronderzoek

Bij wijze van vooronderzoek heeft de Nationale ombudsman bij het UWV vragen gesteld over de ARO-registratie en het pandverbod en het door het UWV gehanteerde agressieprotocol, omdat hierover op de website van het UWV niets te vinden was.

Reactie UWV

Het UWV liet weten dat in de klachtafhandelingsbrief abusievelijk was vermeld dat tegen de ARO-registratie en het pandverbod bezwaar kon worden aangetekend. Verder gaf het UWV aan dat het agressieprotocol nog niet op de website werd vermeld, maar dat de landelijk coördinator ARO daar actie op zou ondernemen. Een exemplaar van het protocol werd meegezonden. Ook schreef het UWV dat in de waarschuwings- en maatregelbrieven aan de klanten uitleg gegeven wordt over de ARO-registratie.

Verder onderzoek

Deze reactie, die ook aan verzoeker is voorgelegd, gaf aanleiding om het onderzoek naar de klachten van verzoeker voort te zetten.

Het UWV werd gevraagd om een standpunt in te nemen over de hierboven geformuleerde klacht. Ook verzocht de Nationale ombudsman het UWV om een aantal vragen te beantwoorden onder meer over het tijdstip van het gesprek van verzoeker met de arbeidsdeskundige, de handelwijze van de arbeidsdeskundige en de manager SMZ, de ARO-registratie, het door het UWV gehanteerde agressieprotocol en de motivering voor de gekozen maatregel.

HOE REAGEERDE HET UWV?

Het UWV liet in reactie onder meer weten dat het gesprek op 30 september 2016 had plaatsgevonden en de datum genoemd in de brief over het pandverbod dus onjuist was. Uit de registratie van de beveiliging bleek dat het alarm om 10:28 uur was ingeschakeld en dat het standpunt van verzoeker dat hij pas om 10:35 uur werd opgehaald, dus onjuist was. Volgens het UWV was verzoeker op een normale wijze door de arbeidsdeskundige begroet.

De manager betwistte dat hij had gezegd bij het gesprek tussen verzoeker en de arbeidsdeskundige aanwezig te zijn geweest. Dat is ook niet de gebruikelijke procedure.

Het UWV had in de primaire klachtprocedure aan de arbeidsdeskundige gevraagd om te reageren op de beschuldiging van discriminatie. Zij had dit ontkend. Het UWV voegde de schriftelijke verklaring van de arbeidsdeskundige hierover bij en concludeerde dat de klacht van verzoeker op dit punt dus wel door het UWV was onderzocht. Verder gaf het UWV aan dat het nog niet geregistreerd en gecertificeerd zijn van de arbeidsdeskundige op 30 september 2016, niet betekent dat zij geen ervaring had met dit soort gesprekken.

Volgens het UWV had verzoeker zich zowel verbaal als fysiek agressief gedragen. In de door het UWV gehanteerde Handreiking Ordemaatregelen wordt dit als D-gedrag (persoonsgericht) aangemerkt waarbij een pandverbod van twaalf maanden past. Het oorspronkelijk opgelegde pandverbod van twee jaar was dus onterecht opgelegd en was na de klacht van verzoeker conform de Handreiking Ordemaatregelen tot één jaar teruggebracht. Na de melding van de arbeidsdeskundige van het D-gedrag van verzoeker, moest haar leidinggevende, de manager SMZ, actie ondernemen. Alvorens tot het opleggen van een maatregel over te gaan, had verzoeker wel gehoord moeten worden. De manager SMZ had voor het opleggen van het pandverbod gebruik moeten maken van standaardbrieven waarin een toelichting op de ARO-registratie staat. De manager is door het UWV gewezen op het proces en beleid dat gehanteerd wordt bij ARO-meldingen. De motivering voor deze (zware) maatregel had in de brief waarmee het pandverbod werd opgelegd, vermeld moeten worden. Een lichtere maatregel dan de opgelegde was volgens het UWV niet aan de orde, omdat het ging om D-gedrag (verbaal en fysiek geweld) tegen de medewerker.

HOE REAGEERDE VERZOEKER?

Verzoeker liet onder meer weten geen geloof te hechten aan de alarmregistratie van de beveiliging, omdat de instelling ervan gemanipuleerd kan worden. De arbeidsdeskundige was wel 35 minuten later dan gepland begonnen. Zij had voor het gesprek met verzoeker met de verzekeringsarts gesproken. Verzoeker zag haar uit de kamer van de verzekeringsarts komen toen zij hem ophaalde. Hij herhaalde zijn standpunt dat de arbeidsdeskundige hem niet had begroet, geen excuses voor het laten wachten had

aangeboden en hem onbeschoft, ondeskundig en discriminerend had behandeld. Ook weersprak verzoeker dat hij zich fysiek en verbaal agressief tegenover haar had gedragen.

Volgens verzoeker had de manager SMZ in het telefoongesprek niet alleen gezegd dat hij bij het gesprek met de arbeidsdeskundige aanwezig was geweest, maar had hij ook gezegd dat het van te voren horen van verzoeker niet nodig was.

Verzoeker legde ook informatie over uit zijn procedure bij het College voor de Rechten van de Mens. Daaronder zaten verklaringen van de bij de verwijdering uit het UWV-pand betrokken beveiligingsmedewerkers. Uit die verklaringen blijkt dat verzoeker zich omstreeks 10:00 uur bij de centrale balie van het UWV had gemeld en daar na enige tijd door de arbeidsdeskundige werd opgehaald en dat ongeveer 15 minuten later het alarm werd ingeschakeld, dat de beveiligingsmedewerker direct ter plekke was en daar een rustige arbeidsdeskundige aantrof die meedeelde dat het gesprek beëindigd was. Zij had verzocht verzoeker naar buiten te begeleiden. Verzoeker ging op rustige wijze mee naar buiten en heeft later bij de balie op geëmotioneerde wijze verteld hoe hij zich door de arbeidsdeskundige behandeld voelde, aldus de beveiligiger.

De beveiligingsmedewerker had verzoeker erop gewezen dat hij een klacht kon indienen over de arbeidsdeskundige. Ook heeft de beveiligingsmedewerker een collega gebeld. Die collega had verzoeker vervolgens in het Arabisch telefonisch te woord gestaan en heeft verklaard dat hij niet wist met wie verzoeker bij het UWV gesproken had en dat hij niet gezegd heeft dat de gesprekspartner van verzoeker zich vaker racistisch gedroeg.

REACTIE VAN HET UWV

Het UWV werd in de gelegenheid gesteld om hierop te reageren. In zijn reactie verwees het UWV naar de eerder genoemde uitspraak van het College voor de Rechten van de Mens en merkte verder op dat het beleid over het maken van geluidsopnamen in 2016 anders was dan tegenwoordig. Nu worden geluidsopnamen toegestaan maar daar gelden dan wel spelregels voor.

VERSLAG VAN BEVINDINGEN

Van het onderzoek door de Nationale ombudsman werd een verslag van bevindingen opgemaakt. Verzoeker en het UWV werden in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.

Verzoeker liet weten dat het verslag van bevindingen een juiste weergave van de feiten bevatte. De reactie van het UWV gaf aanleiding tot een kleine aanpassing in het verslag.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

1) *Ten aanzien van het pandverbod*

Een pandverbod is een ingrijpende beslissing die een goede motivering en zorgvuldige belangenafweging vereist en waarbij het van belang is dat gehandeld wordt overeenkomstig het vastgestelde agressiebeleid.

Dit klachtonderdeel toetst de Nationale ombudsman aan het redelijkheidsvereiste. Dit vereiste houdt in dat de overheid de verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk mag zijn. Voor een zorgvuldige belangenafweging moet de overheid alle relevante feiten verzamelen en naar alle omstandigheden kijken en de verzamelde gegevens moeten vervolgens op zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen. Die belangenafweging moet uit de motivering van de beslissing blijken.

Bij zijn overwegingen betreft de Nationale ombudsman het gegeven dat het gesprek met de arbeidsdeskundige plaatsvond in het kader van de WIA-beoordeling nadat de verzekeringsarts de belastbaarheid van verzoeker had vastgesteld. Dit gesprek rondt de WIA-beoordeling af en maakt duidelijk of betrokkene recht op een WIA-uitkering heeft of niet. Een dergelijk gesprek heeft dan ook een grote impact en kan emotioneel beladen zijn. De arbeidsdeskundige wordt hier als professional bekend mee geacht en van hem of haar mag de-escalerend optreden verwacht worden.

Hoe dit gesprek feitelijk is verlopen en of verzoeker zich verbaal en non verbaal agressief heeft gedragen, is achteraf moeilijk vast te stellen. De verklaringen spreken elkaar tegen. Dat het gesprek niet harmonieus verlopen is, kan worden afgeleid uit het inschakelen van de beveiliging om verzoeker te laten verwijderen. Uit de verklaring van de betrokken beveiliging blijkt overigens ook dat hij in de spreekkamer een redelijk ontspannen arbeidsdeskundige aantrof en dat verzoeker hem rustig naar buiten volgde.

Uit de verklaring van de beveiliging blijkt verder dat verzoeker zich omstreeks 10:00 uur bij de balie heeft gemeld, dat hij daar na enige tijd door de arbeidsdeskundige werd opgehaald en dat het alarm ongeveer een kwartier later ingeschakeld werd. Dit laatste tijdstip komt overeen met de door het UWV overgelegde registratie van het beveiligingsalarm van 10:28 uur. Door het UWV is niet weersproken dat de afspraak met verzoeker om 10:00 uur gepland was. Het spreekuur lijkt dan ook een kwartier later dan gepland begonnen te zijn. Mogelijk dat dit niet bevorderlijk is geweest voor een goede start van het gesprek met de arbeidsdeskundige.

De arbeidsdeskundige heeft het gedrag van verzoeker gemeld bij haar leidinggevende en die heeft ongemotiveerd en zonder zijn kant van het verhaal te horen verzoeker een pandverbod van twee jaar opgelegd met melding in het landelijk registratiesysteem ARO.

In het Agressieprotocol van het UWV (Achtergrond, onder 1) staat dat de leidinggevende alvorens tot het opleggen van een maatregel over te gaan, contact met de klant opneemt. Volgens het Agressieprotocol en de daarop gestoelde Handreiking Ordemaatregelen na agressief gedrag (achtergrond, onder 2) en de daarop afgestemde standaardbrief dient de leidinggevende een passende maatregel te treffen op agressief gedrag.

Voor maatwerk is nodig dat niet alleen naar de medewerker wordt geluisterd, maar dat ook het verhaal van de klant gehoord wordt om vast te kunnen stellen welk soort gedrag de klant vertoond heeft. In het Agressieprotocol is het grensoverschrijdend gedrag in vier categorieën verdeeld: A-, B-, C- en D-gedrag. Bij A-, B- en C-gedrag gaat het om verbaal geweld, waarbij C-gedrag ook de component intimidatie kan bevatten. D-gedrag kan zaak- of persoonsgericht (intimideren of dreigen/toepassen van fysiek geweld) zijn. Volgens de Handreiking is voor een eerste melding van A-, B- en C-gedrag een waarschuwing op zijn plaats en bij een tweede keer een pandverbod van drie maanden. Gaat het om C-gedrag met intimidatie of zaakgericht D-gedrag dan is een pandverbod van zes maanden in eerste instantie passend en bij herhaling een pandverbod van twaalf maanden. Voor persoonsgericht D-gedrag wordt als richtlijn, twaalf, respectievelijk achttien maanden aangehouden en in extreme situaties kan dan zelfs een pandverbod voor onbepaalde tijd worden opgelegd.

Door verzoeker niet te horen en ongemotiveerd en in strijd met het eigen beleid een pandverbod van twee jaar op te leggen, heeft de leidinggevende onjuist gehandeld, zo heeft ook het UWV erkend. De aangepaste maatregel van een jaar pandverbod is volgens het UWV wel proportioneel omdat er bij verzoeker sprake is geweest van persoonsgericht D-gedrag. Dat er van dit persoonsgericht D-gedrag sprake is, wordt verder niet gemotiveerd.

Gelet op de hierboven geschetste omstandigheden is de Nationale ombudsman van oordeel dat niet zonder meer geconcludeerd kon worden dat er sprake was van persoonsgericht D-gedrag. Er leek vooral sprake van verbale agressie. Fysieke agressie naar de medewerker wordt niet aannemelijk gemaakt. Verzoeker gebruikt ter ondersteuning in verband met rugklachten een wandelstok. Wellicht heeft hij zijn woorden kracht bijgezet met tikken van de stok. In de brief waarmee het pandverbod werd opgelegd, staat dat het non verbale agressieve geweld bestond uit het met de stok hard op de grond en tegen het bureau slaan. Dit – door verzoeker ontkende gedrag – duidt niet op persoonsgericht D-gedrag, maar eerder op zaakgericht D-gedrag dan wel intimiderend C-gedrag. Hier staat volgens de Handreiking als sanctie zes maanden op. Dat betekent naar het oordeel van de Nationale ombudsman dat de maatregel van een jaar pandverbod niet in overeenstemming met het beleid is en alleen daarom al niet proportioneel.

De Nationale ombudsman begrijpt dat het UWV ter bescherming van zijn medewerkers agressie van klanten niet accepteert en dat het bij geconstateerde agressie gepaste maatregelen neemt. Daarbij moet echter zorgvuldig te werk gegaan worden. Dat betekent

onder meer dat voordat een maatregel wordt opgelegd hoor en wederhoor wordt toegepast, de belangen zorgvuldig worden afgewogen en de beslissing gemotiveerd wordt. Hiervan kan weliswaar in ernstige gevallen zoals bij mishandeling, situaties waar de politie bij betrokken is geweest of bij recidive worden afgeweken, maar van een dergelijke situatie was hier geen sprake.

In zoverre is de onderzochte gedraging dan ook niet behoorlijk.

2) Ten aanzien van de bejegening door de arbeidsdeskundige

Het vereiste van fatsoenlijke bejegening houdt in dat de overheid de burger respecteert, hem fatsoenlijk behandelt en hulpvaardig is.

Hiervoor heeft de Nationale ombudsman geconcludeerd dat achteraf niet is vast te stellen hoe het gesprek tussen de arbeidsdeskundige en verzoeker verlopen is. De verklaringen hierover spreken elkaar tegen. Zij beschuldigen elkaar over en weer van intimiderend gedrag. Omdat niet kan worden vastgesteld wat er precies is voorgevallen tijdens het gesprek, onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel op dit punt.

3) Ten aanzien van (de motivering in de) klachtafhandeling van het UWV

Dit klachtonderdeel toetst de Nationale ombudsman aan het vereiste van goede motivering dat inhoudt dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

Verzoeker heeft zijn klacht telefonisch toegelicht. Na intern onderzoek kwam als reactie op zijn klacht dat de arbeidsdeskundige met haar melding van het door haar als agressief ervaren gedrag bij haar teammanager juist had gehandeld, maar dat de teammanager niet conform het Agressiebeleid had gehandeld. Hij had hoor en wederhoor moeten toepassen. Er was daarom besloten om het pandverbod tot een jaar terug te brengen, maar de ARO-registratie te handhaven. Ook werd verzoeker meegedeeld dat hij tegen de registratie en het pandverbod bezwaar kon aantekenen.

Dit laatste is niet juist, zoals ook al erkend is door het UWV. In het Agressieprotocol (Achtergrond onder 1) staat in hoofdstuk 7.2 ook duidelijk vermeld dat deze maatregel geen rechtsgevolgen heeft en er geen bezwaar tegen gemaakt kan worden.

De Nationale ombudsman stelt vast dat in de klachtafhandelingsbrief ten onrechte geen oordeel wordt gegeven of de klacht over het pandverbod gegrond is of niet en dat de brief onjuiste informatie bevatte over de mogelijkheid om tegen de maatregel op te komen. Nu er wordt erkend dat de manager SMZ niet juist gehandeld heeft en de maatregel verzacht is, had het UWV de klacht op dit punt gegrond moeten verklaren. Bovendien had gemotiveerd moeten worden waarom de maatregel van twee jaar pandverbod niet

proportioneel was en de aangepaste maatregel van een pandverbod van een jaar wel proportioneel is.

De gedraging is op dit punt niet behoorlijk

CONCLUSIE

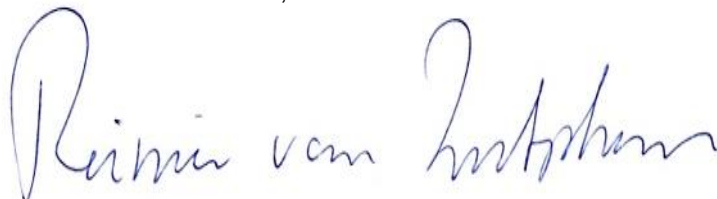
De klacht over de onderzochte gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam is gegrond:

- ten aanzien van het opleggen van het pandverbod wegens strijd met het redelijkheidsvereiste;
- ten aanzien van de klachtafhandeling door het UWV wegens strijd met het vereiste van goede motivering.

Ten aanzien van de klacht over de bejegening door de arbeidsdeskundige onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat het UWV inmiddels informatie op zijn website heeft geplaatst over de manier waarop gereageerd wordt op agressief gedrag van klanten.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND/BIJLAGEN

1. Agressieprotocol UWV maart 2015

Agressie en geweld accepteren wij niet

Schelden, bedreigingen, intimidatie, vernielingen of zelfs lichamelijk geweld; ook medewerkers van UWV worden hiermee geconfronteerd. Maandelijks bezoeken vele duizenden cliënten een locatie van UWV, worden er duizenden telefoontjes afgehandeld en wordt er duizenden malen via e-mail of internet met cliënten gecommuniceerd. De meeste cliënten gedragen zich keurig. Het komt echter ook wel eens voor dat een cliënt zich niet correct of zelfs agressief gedraagt. Dit laat vaak een diepe indruk achter op de medewerker, op zijn collega's én op bezoekers die er getuige van zijn.

(...)

2.0. Agressie

UWV hanteert de volgende definitie van agressie: het welbewust verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een medewerker, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de publieke taak, wat resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van bedreiging, materiële schade, letsel, psychische schade of de dood. Agressie kan via verschillende communicatiekanalen tot een medewerker komen. Via een face to face gesprek, de telefoon, brief, e-mail, sociale media, internet of anderszins.

2.1. Normstelling agressie

UWV hanteert de volgende normstelling ten aanzien van agressie: 'Emotie mag, agressie niet'. Agressie wordt nooit en in geen enkele situatie getolereerd (zero tolerance). Dit wil niet zeggen dat er een halt toegeroepen wordt aan emoties en boosheid. Maar wel dat er grenzen gesteld worden aan de intensiteit waarmee dit gecommuniceerd wordt. Het is belangrijk om de UWV norm als team of afdeling 'eigen te maken'. Dat wil zeggen gezamenlijk te definiëren wat men hieronder precies verstaat. Deze gezamenlijke norm dient vervolgens door iedereen gehanteerd te worden. Naleving van dit normstellende kader heeft de volgende effecten:

- Emotionele en/of agressieve cliënten worden op dezelfde manier aangesproken.
- Iedere medewerker weet wat wel en wat niet geaccepteerd wordt.
- Iedere medewerker weet wanneer een agressie-incident gemeld dient te worden.

(...)

5.0. Omgaan met emoties en agressie

(...)

5.1. Het A, B, C, D model

Agressie is breed gedefinieerd en omvat verschillende vormen van opzettelijk als drukmiddel ingezette (emotionele) uitingen en fysieke agressie. UWV hanteert daarbij een verdeling in A, B, C en D-gedrag. Deze verdeling vormt de basis van de training 'Omgaan met emoties en agressie' en is tevens de leidraad bij het eventueel opleggen van maatregelen aan cliënten.

A gedrag: de cliënt smeekt, zeurt en/of wil dat voor hem/haar een uitzondering geldt.

B gedrag: de cliënt bekritiseert het beleid van de organisatie of wet- en regelgeving.

C gedrag: de cliënt richt zich op de medewerker met kritiek, belediging of bedreiging.

D gedrag: de cliënt intimideert of dreigt met fysiek geweld of past dit daadwerkelijk toe.

A en B-gedrag betitelt UWV als *emotie*, C en D-gedrag als *agressie*. Als een cliënt echter A en B gedrag blijft vertonen, ondanks dat hij daar (meerdere malen) op is aangesproken, betitelt UWV dat ook als *agressie*.

5.2. Omgaan met emotie en agressie

Cliënten moeten de gelegenheid krijgen om in de contacten met medewerkers van UWV hun hart te luchten. Geef emotie de ruimte maar houdt de afgesproken grenzen in de gaten.

Bij A-, B- en C- gedrag is het uitgangspunt dat de medewerker de cliënt duidelijk maakt dat hij met zijn gedrag een grens bereikt of heeft overschreden. De cliënt wordt vervolgens de gelegenheid geboden om het gesprek op een acceptabele manier verder te voeren. Als de cliënt niet tot rede komt wordt het gesprek beëindigd. Het gesprek wordt ook beëindigd als de cliënt overgaat tot persoonlijke intimidatie, discriminatie of bedreiging. Voorafgaand aan het beëindigen van het gesprek dient altijd een laatste waarschuwing gegeven te worden.

(...)

7.0. Het melden en registreren van agressie-incidenten

7.1. Het melden en registreren van agressie-incidenten in ARO

Agressie-incidenten dienen altijd gemeld te worden. Melding vindt plaats door middel van registratie van het incident in ARO. Het is hierbij van belang om het incident zo goed mogelijk te beschrijven. Iedere medewerker van UWV en de ingehuurde security hosts hebben toegang tot ARO. Deze toegang wordt via de home pagina van intranet verkregen.

Het melden van een agressie-incident dient de volgende doelen:

1. De leidinggevende wordt geïnformeerd en dient naar bevind van zaken handelend op te treden. Enerzijds ten aanzien van het verstrekken van opvang en (na)zorg aan de medewerker die het incident gemeld heeft en anderzijds in de richting van de dader.
2. Door middel van het registreren van een agressie-incident worden collega's gewaarschuwd voor mogelijk agressieve klanten en kunnen zij zich hierop voorbereiden.

3. UWV brede registratie geeft zicht op de omvang en ernst van agressie-incidenten. Op basis van deze gegevens kan het agressiebeleid aangepast worden of kunnen er aanvullende maatregelen genomen worden.

(...)

7.2. Afhandeling agressie-incident door de leidinggevende

Als een medewerker een incident meldt, onderneemt de leidinggevende binnen 48 uur actie in de richting van dader. De leidinggevende treedt in contact met de dader en geeft aan dat agressie tegen medewerkers van UWV niet getolereerd wordt en legt de dader een maatregel op. De aard van de maatregel is afhankelijk van de ernst van het agressie-incident. De leidinggevende staan de volgende middelen ter beschikking (zie handleiding ordemaatregelen):

(...)

De leidinggevende overhandigt of stuurt de cliënt een brief waarin het gesprek en de maatregel worden bevestigd. Een maatregel heeft geen rechtsgevolgen. De cliënt kan hier geen bezwaar tegen maken. Het is voor de cliënt wel mogelijk om een klacht in te dienen bij het Klachtenbureau van UWV. (...)

2. Handreiking Ordemaatregelen na agressief gedrag van een klant

Mogelijke ordemaatregelen

(...)

Ordegesprek (lichte waarschuwing)

De klant wordt nadrukkelijk aangesproken op zijn gedrag. Het kan zijn dat de klant spijt betuigt en/of de dienstverlening vanuit UWV (wellicht) ook te wensen overliet. Redenen om het hierbij voor deze keer te laten. De klant komt wel op de waarschuwingslijst te staan, zodat collega's die in de toekomst met hem te maken hebben, kennis (kunnen) hebben van zijn agressieve gedrag. Verder betekent dit ook dat bij een herhaling een zwaardere maatregel zal worden getroffen.

Waarschuwing

De klant is nadrukkelijk aangesproken op zijn gedrag. Dat gedrag rechtvaardigt een formele waarschuwing (een 'gele' kaart). De klant komt op de waarschuwingslijst te staan, zodat collega's die in de toekomst met hem te maken hebben, kennis (kunnen) hebben van zijn agressieve gedrag. Verder betekent dit ook dat bij een herhaling een zwaardere maatregel zal worden getroffen.

Omgangsverbod

Bij een omgangsverbod, wordt telefonisch contact en locatiebezoek verboden of strikt gereguleerd. UWV kent 2 varianten:

- Belverbod: telefonisch contact vanuit de klant is niet toegestaan

- Pandverbod: de klant kan alleen naar binnen na voorafgaande toestemming en het nemen van passende voorzorgsmaatregelen (lichte variant) of alleen op uitnodiging (zware variant).

(...)

Financiële maatregelen

(...)

Proportionaliteit: welke maatregel is passend?

Welke maatregel er voor een concreet geval moet worden getroffen, is maatwerk.

Allereerst geldt dat deze in verhouding moet staan tot de overtreding. Dat betreft dan zowel de maatregel zelf als de duur daarvan. Een maatregel voor onbeperkte tijd mag niet (extreme situaties daargelaten), doorgaans is één jaar al erg lang.

Verder moeten de belangen van UWV worden afgewogen tegen die van de klant. Daarbij geldt, hoe onrechtvaardig dat ook mag overkomen, dat de dienstverlening niet definitief mag worden stopgezet. Zo nodig moet worden voorzien in alternatieven. Als het voor het vaststellen van het recht op uitkering nodig is de klant te zien, dan moet dat dus gebeuren. Een oproep op een andere locatie tijdens de duur van een pandverbod is daartoe een keuze, die de onveiligheidsgevoelens bij de slachtoffers kan verminderen en de klant (op zijn minst) met extra reistijd opzadelt. De manager moet daartoe zelf afspraken maken met zijn collega's van omliggende kantoren.

(...)

Handreiking

Om richting te geven en enige uniformiteit in de zwaarte van de maatregelen te bereiken, biedt onderstaande matrix een handreiking. Zoals eerder weergegeven, loopt het onderscheid in ABCD-gedrag als een rode draad door het Agressiebeleid van UWV. Dat geldt ook voor de matrix.

	1^e keer	2^e keer
A, B en C gedrag (verbaal)	Waarschuwing	pandverbod en/of belverbod; 3 maanden
C gedrag (intimidatie)	Pandverbod; 6 maanden	Pandverbod; 12 maanden
D gedrag (zaakgericht)	Pandverbod; 6 maanden	Pandverbod; 12 maanden
D gedrag (persoonsgericht)	Pandverbod; 12 maanden	Pandverbod; 18 maanden, in extreme situaties onbepaalde tijd

Een maatregel is maatwerk. Afhankelijk van de ernst van het incident, de impact op de adviseur en de collega's, de rol van UWV in het ontstaan/voortduren van het incident en het beleid van de partner op de werkpleinen, kan een lichtere of zwaardere maatregel worden opgelegd. Zo kan ook rekening worden gehouden met de relatieve grofmazigheid van het ABCD-gedrag.

(...)