



Rapport

Rapport over een klacht over het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen te Amsterdam

Datum: 23 januari 2014

Rapportnummer: 2014/005

Klacht

Verzoeker, een ex-werknemer van het UWV, klaagt over de wijze waarop door het Bureau Integriteit van het UWV onderzoek naar hem is gedaan.

Verder klaagt hij erover dat het UWV bij de procedures rond zijn WW-aanvraag beide rollen die het UWV vervulde – (ex)werkgever en uitkerende instantie – onvoldoende heeft gescheiden.

Bevindingen en beoordeling

I Bevindingen

Achtergronden

Inleiding

Verzoeker, de heer X, was vanaf 1 februari 2010 werkzaam bij het UWV als afdelingsmanager. In oktober 2011 werd contact met hem opgenomen door het hoofd van Bureau Integriteit UWV. Er waren over de heer X enkele signalen ontvangen waarover Bureau Integriteit hem wilde spreken. Hij werd hierna twee dagen geïnterviewd en heeft diverse verklaringen ondertekend.

De signalen waarover met hem werd gesproken waren in de loop van 2011 door Bureau Integriteit ontvangen, zo werd de heer X toen duidelijk. Het eerste kwam van buiten de organisatie en was afkomstig van een sollicitante. Zij had over een baanmogelijkheid bij het UWV gesprekken gehad met de heer X en deze hadden uiteindelijk niets opgeleverd. Ze klaagde over deze gesprekken bij het klachtenbureau van het UWV; haar klacht werd vervolgens doorgeleid naar Bureau Integriteit. Enige tijd later waren bij het Bureau Integriteit andere signalen binnengekomen over de heer X; deze kwamen vanuit de organisatie en betroffen zijn handelen als leidinggevende.

Bureau Integriteit was vervolgens begonnen met het verzamelen van informatie; het ging in het bijzonder om e-mailverkeer, informatie uit het toegangssysteem en informatie uit de financiële administratie. Hiermee was in juni 2011 een begin gemaakt. De heer X was hiervan toen niet op de hoogte; wel werd zijn leidinggevende, in juli 2011, geïnformeerd over het onderzoek. Begin oktober 2011 werd de heer X voor het eerst duidelijk dat een onderzoek naar hem plaatsvond.

Nadat de gesprekken met hem hadden plaatsgevonden werd de heer X, op 7 oktober 2011, op non-actief gesteld door zijn directeur; het hoofd van Bureau Integriteit was ook bij dit gesprek aanwezig. De heer X nam hierna een advocaat in de arm om hem verder bij te staan.

Het onderzoek door Bureau Integriteit liep hierna door. De heer X vond op dat moment echter nog steeds onvoldoende duidelijk waarvan hij beschuldigd werd. Blijkbaar nadat zijn advocaat enige druk had uitgeoefend ontving hij, eind november 2011, een voorlopig rapport van Bureau Integriteit. Dit stuk werd op 9 december besproken; hierbij waren de heer X en zijn advocaat aanwezig, van het UWV de leidinggevende van de heer X, het hoofd Bureau Integriteit en een jurist. Uit dat gesprek kwam naar voren dat twee van de genoemde punten in ieder geval een probleem zouden vormen. Het ging om de klacht van de sollicitante en om het niet laten corrigeren van door een externe medewerkster teveel geboekte uren.

Na dit gesprek werd de heer X door Bureau Integriteit nog aangeschreven met het verzoek om te reageren op vragen en bijlagen; het ging om punten waarop hij nog niet eerder had kunnen reageren. Op 23 december reageerde de heer X schriftelijk.

Op 30 december 2011 ten slotte werd de heer X erover geïnformeerd dat hij op staande voet werd ontslagen. Als redenen werden onder meer aangevoerd het aanzetten van een relatie van het UWV tot het opmaken van een valse factuur en onheuse bejegening van een sollicitante.

Na zijn ontslag heeft de heer X diverse pogingen ondernomen om zijn naam te zuiveren en tegenbewijs te verzamelen; dat was lastig omdat hij al sinds 7 oktober 2011 niet bij zijn e-mailbox van het werk en niet bij zijn bestanden kon. Hij verzamelde diverse verklaringen van betrokkenen die hem zouden kunnen vrijpleiten en bewijsstukken, waaronder e-mails; zijn raadvrouw legde zijn reactie, met die verklaringen en bewijsstukken, met een brief van 17 januari 2012 voor aan het UWV.

Wat het UWV hiermee nog heeft gedaan is niet duidelijk geworden; de reactie is in ieder geval niet meegenomen in de eindrapportage van Bureau Integriteit die in maart 2012 verscheen.

De aanvraag om een WW-uitkering

Na zijn ontslag vroeg de heer X bij het UWV een WW-uitkering aan. Op deze aanvraag werd door het UWV afwijzend beslist, dit omdat naar het oordeel van het UWV sprake was van verwijtbare werkloosheid. Immers, zo gaf het UWV aan, de heer X had kunnen weten dat zijn gedrag een dringende reden voor ontslag zou zijn.

In de bezwaarprocedure tegen deze beslissing speelde het rapport van Bureau Integriteit een belangrijke rol. De advocaat van de heer X wees de behandelend medewerker van het UWV er daarom op dat de inhoud van dit rapport uitdrukkelijk werd betwist door de heer X. Naar haar mening diende het dan ook geen rol te spelen bij de beoordeling van de WW-aanvraag. In dat verband ging het er uitsluitend om of er, bij het ontslag op staande voet, sprake was van dusdanig verwijtbaar handelen dat het gegeven ontslag

gerechtvaardigd was en dat de uitkering op grond van dit verwijtbaar gedrag geweigerd kon worden. Naar haar mening waren alle punten die bij het ontslag waren aangevoerd weerlegd door de heer X.

In een andere brief gaf zij nog aan dat de bezwaarmedewerker van het UWV blijkbaar contact had gehad met medewerkers van Bureau Integriteit; toen was ook het eindrapport aan hem overhandigd. Zij en de heer X hadden dat pas tijdens de hoorzitting vernomen; ze wisten tot dat moment niet eens dat de afdeling bezwaar over het rapport beschikte. Zij benadrukte opnieuw dat geen sprake was geweest van een onafhankelijk onderzoek en dat het rapport geen objectieve weergave van feiten bevatte.

Op 4 mei 2012 werd een beslissing genomen op het bezwaar van de heer X. Deze beslissing werd, zo blijkt, grotendeels gebaseerd op het rapport van Bureau Integriteit en op conclusies die daarin zijn getrokken. Het UWV ging vervolgens nader in op het belang van integriteit van haar medewerkers, dit gezien de maatschappelijke taak van het UWV en het grote afbreukrisico. Het UWV concludeerde op basis van de bevindingen van Bureau Integriteit dat niet kon worden gezegd dat de integriteit van de heer X boven elke twijfel verheven was. Ook miste zijn handelen jegens medewerkers en derden voldoende transparantie. Het UWV bleef daarom bij het standpunt dat sprake was van verwijtbare werkloosheid. De WW-uitkering werd blijvend geweigerd.

Tegen deze beslissing werd namens de heer X beroep ingesteld. Op 19 december 2012 deed de rechtbank uitspraak. De rechtbank kwam tot het oordeel dat geen sprake was van een (subjectieve) dringende reden voor ontslag omdat de werkgever niet al op 7 oktober 2011 onverwijld actie had ondernomen. Het UWV had de heer X daarom ten onrechte als verwijtbaar werkloos aangemerkt. Het besluit van het UWV werd vernietigd en het UWV werd opgedragen een nieuw besluit te nemen. Het UWV heeft zich uiteindelijk bij deze uitspraak neergelegd en heeft alsnog een WW-uitkering toegekend aan de heer X.

Het ontslag

Op 28 juni 2012 werd het UWV door de advocaat van de heer X gedagvaard. Doel van deze procedure was het veroordelen van het UWV tot betaling van een schadevergoeding wegens kennelijk onredelijk/onregelmatig ontslag. De advocaat van de heer X voerde diverse argumenten aan voor haar stelling dat geen van de door het UWV aangevoerde ontslaggronden overeind kon blijven. Het UWV daarentegen betoogde dat het onderzoek door Bureau Integriteit voldoende aanknopingspunten bood voor het gegeven ontslag.

Op 13 december 2013 werd uitspraak gedaan door de Rechtbank Amsterdam. De rechtbank oordeelde dat de kwestie van de teveel geboekte uren geen valse of ongegronde ontslagredenen vormde. Met wat het UWV wist toen het ontslag werd gegeven was het niet onbegrijpelijk dat de reactie van de heer X was opgevat als een opdracht aan een medewerkster om uren, die minder zouden worden gewerkt dan al was geregistreerd,

niet te corrigeren en er het zwijgen toe te doen.

Ook liet de rechtbank zich uit over de factuur van een zakelijke relatie die, naar de mening van het UWV, door toedoen van de heer X valselijk was opgemaakt. De rechtbank kwam tot de conclusie dat de heer X, in strijd met de hem bekende regels, de relatie van het UWV had aangezet tot het opmaken van een valse factuur. De rechtbank benadrukte hierbij de hoge functie van de heer X binnen een publieke organisatie als het UWV en het belang van integer handelen. Daar stond tegenover dat de heer X in het verleden lof had gekregen voor de wijze waarop hij zijn werkzaamheden vervulde. Ook had de rechtbank oog voor het feit dat het ontslag voor hem en zijn gezin ernstige gevolgen had gehad. Echter, mede in aanmerking genomen dat de dienstbetrekking nog maar betrekkelijk kort had geduurd moest, bij de afweging van de ernst van de dringende reden tegen de persoonlijke omstandigheden van de heer X, de conclusie zijn dat het ontslag op staande voet gerechtvaardigd was, zo concludeerde de rechtbank.

Ook liet de rechtbank zich uit over het onderzoek door Bureau Integriteit: de rechtbank achtte het aannemelijk dat sprake was van een uitvoerig onderzoek dat ook niet onnodig lang had geduurd. De gronden voor ontslag die het onderzoek opleverden waren voor het UWV op dat moment aanleiding om, in de woorden van het UWV, in te zetten op de ontbinding van de arbeidsovereenkomst.

Ten slotte stelde de rechtbank vast dat de heer X, door zijn verwijtbaar gedrag, een dringende reden tot ontslag op staande voet had gegeven. Hij werd veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding aan het UWV ten bedrage van twee maanden salaris (de opzegtermijn die had gegolden als hij regelmatig had opgezegd). Ook werd hij veroordeeld in de kosten van het geding.

Het onderzoek door de Nationale ombudsman

Inleiding

Aanvankelijk stelde de Nationale ombudsman zich op het standpunt dat voor hem geen ruimte was om onderzoek te doen naar de klachten van de heer X, dit vanwege de hiervoor genoemde procedures. In juni 2013 besloot hij echter, alsnog onderzoek in te stellen. Dat was onder meer het gevolg van een gesprek dat plaatsvond met de heer X en zijn raadvrouw. Dat onderzoek zou dan vooral moeten zien op de rol van Bureau Integriteit en op de beide rollen die het UWV in deze zaak speelde, te weten als uitkeringsinstantie en als werkgever. Op 3 juli 2013 opende de Nationale ombudsman het onderzoek naar de klacht van de heer X.

Hierna volgen zijn bevindingen.

De rol van Bureau Integriteit

Het Bureau Integriteit van het UWV heeft, zo wordt in het onderzoeksprotocol aangegeven, tot doel het blijvend activeren van de bewustwording van integriteit en het integer handelen binnen het UWV. Dit gebeurt onder meer door het uitvoeren van onderzoek naar aanleiding van signalen en meldingen over een vermoedelijke schending van de integriteit.

Op 20 augustus 2013 werd door het hoofd van Bureau Integriteit en één van de medewerkers die bij het onderzoek naar de heer X betrokken was geweest, in een persoonlijk gesprek met twee medewerkers van de Nationale ombudsman, een toelichting gegeven op de taken en rol van Bureau Integriteit. Ook werd nader ingegaan op het onderzoek naar de heer X. Tijdens het gesprek werd door de medewerkers van het UWV onder meer het volgende aangegeven.

Bureau Integriteit doet onafhankelijk onderzoek naar mogelijke schendingen van de integriteit door medewerkers van het UWV. De bevindingen van het onderzoek worden opgenomen in een rapport en dat wordt weer omgezet in een beslisdocument. In zo'n rapport staan geen feiten waarover de betrokken medewerker niet is gehoord; wel is het zo dat na vaststelling van het rapport geen hoor en wederhoor meer plaatsvindt.

Het beslisdocument is het eindresultaat van het onderzoek. Hierin wordt vastgesteld: is hier sprake van schending van de integriteit of niet? Daarnaast geeft Bureau Integriteit adviezen, bijvoorbeeld ten aanzien van het beleid en het mogelijk opleggen van een sanctie in een bepaald geval. Zo wordt ervoor gezorgd dat die sancties voor iedereen binnen het UWV gelijk zijn. Overigens is het niet Bureau Integriteit dat beslist over de op te leggen sanctie, dat doet het betrokken management. Wel moet het management zich jegens Bureau Integriteit verantwoorden over het wel of niet opleggen van een sanctie en de aard daarvan; dit heeft als achtergrond het streven naar een eenduidig sanctiebeleid.

Wat het melden van een mogelijke integriteitsschending betreft: zowel medewerkers als klanten van het UWV kunnen zo'n melding doen bij Bureau Integriteit. Meldingen van klanten kunnen bijvoorbeeld ook via het klachtenbureau UWV worden ontvangen; dat was hier het geval met de melding van de sollicitante.

Bij de heer X ging het om een combinatie van meldingen. De melding van de sollicitante over het sollicitatiegesprek met X werd in juni 2011 ontvangen. Die melding/klacht op zich was waarschijnlijk niet voldoende aanleiding geweest om onderzoek te doen.

Maar hierbij kwamen in dezelfde periode ook andere signalen. Die kwamen uit de organisatie en waren afkomstig van het management en medewerkers. Het waren mensen die zich afvroegen: klopt dit wel? Ze zagen dingen gebeuren die ze niet begrepen; ze moesten bijvoorbeeld uren accorderen voor mensen die ze nooit hadden gezien. Bureau Integriteit heeft daarom besloten om te starten met een onderzoek waarin alle signalen en meldingen werden betrokken. Bij zo'n beslissing speelt het management geen rol, dat is geheel aan Bureau Integriteit.

Bureau Integriteit is vervolgens begonnen met het veiligstellen van informatie, zoals emailverkeer, informatie uit het toegangssysteem en uit de financiële administratie. Dit is van belang om te voorkomen dat er gegevens verdwijnen of gewijzigd worden. Pas na dit veiligstellen van gegevens wordt betrokkene geïnformeerd over het onderzoek.

Hierna is met de heer X gesproken over de meldingen; dat gebeurde op 5 en 6 oktober 2011. Overigens is het mogelijk dat er niets bijzonders naar boven komt; dan kan het onderzoek ook weer beëindigd worden. Soms weet betrokkene dan niet eens dat er een onderzoek is geweest; onder omstandigheden kan het beter zijn om dat niet te melden. Maar het uitgangspunt is dat betrokkene ook dan wel wordt geïnformeerd; dingen als het mailverkeer bekijken is immers ingrijpend.

In oktober 2011 was er in ieder geval informatie over het boeken van uren beschikbaar gekomen: meerdere keren was meer dan 300 uur per maand op een medewerker geboekt. Dat kan praktisch gezien gewoon niet, het UWV kon hierdoor benadeeld zijn. Ook bleken mensen niet in het toegangspasjessysteem te zitten, iets dat in strijd is met het beleid. Daarmee is de heer X toen onder meer geconfronteerd. Daarna zijn ook andere medewerkers gehoord.

Op 7 oktober 2011 is de heer X vervolgens op non-actief gesteld. Men had toen al het ernstige vermoeden dat het UWV door bepaalde handelingen van de heer X was benadeeld. Er was bijvoorbeeld betaald voor werkzaamheden die niet waren verricht. En het ging ook nog om een manager. Vandaar die beslissing, die genomen werd door de directeur van de desbetreffende afdeling. Dit gebeurde vooral in het belang van het onderzoek, dat hierna dus ook is voortgezet.

In december 2011 zijn aan de heer X nog enkele keren vragen voorgelegd, dat gebeurde onder meer naar aanleiding van een factuur waarover twijfel bestond. De onduidelijkheden rond deze factuur hebben uiteindelijk geleid tot de beslissing, de heer X eind december 2011 op staande voet te ontslaan; dit was voor het UWV de spreekwoordelijke druppel.

Het onderzoek is hierna nog voortgezet en in maart 2012 afgerond.

Ook werd aan de medewerkers van Bureau Integriteit gevraagd hoe het zat met de contacten tussen Bureau Integriteit en de afdeling Bezwaar en Beroep van het UWV, die de WW-zaak in behandeling had.

Het komt vaker voor dat Bureau Integriteit wordt benaderd met dergelijke vragen, zo werd hierover aangegeven. Maar formeel moet dat dan wel via het management lopen, via het UWV als werkgever. Dat is hier ook zo gegaan; Bureau Integriteit heeft op verzoek van het management stukken aan de afdeling Bezwaar en Beroep geleverd en heeft getoetst of die stukken voldoende geanonimiseerd waren. Het over de heer X opgesteld rapport is zo bij de deze afdeling terechtgekomen. De medewerkers van Bureau Integriteit benadrukten dat

het UWV als werkgever heeft onderbouwd hoe hij tot het ontslag is gekomen. Dat zou ook zo zijn gegaan als het UWV niet de werkgever was geweest.

Daarnaar gevraagd gaven de medewerkers van Bureau Integriteit nog aan dat door de heer X aangedragen mensen niet gehoord zijn omdat Bureau Integriteit alleen hoort als dat relevant is. Als bijvoorbeeld al van vijf kanten is bevestigd dat er een probleem is met het computersysteem waarin uren worden geboekt hoeft dat niet nog door een zesde partij bevestigd te worden. En de verklaring dat de heer X een prettige leidinggevende was voegde is dit geval ook niets toe; daar ging het niet om.

Ook werd nog nader ingegaan op het punt van de onafhankelijkheid van Bureau Integriteit.

Het gaat, zo werd vastgesteld, om onafhankelijkheid in de zin van: Bureau Integriteit beslist zelf wat het binnen een onderzoek doet en hoe het dat doet. Daar kan de rest van de organisatie geen invloed op uitoefenen. Maar uiteraard is Bureau Integriteit een onderdeel van het UWV en ook van belang voor het UWV. Het UWV als organisatie moet er uiteindelijk beter van worden.

De beide rollen van het UWV

Op dit onderdeel van de klacht werd door het UWV een schriftelijke reactie gegeven. Het UWV gaf onder meer het volgende aan.

Om voor ex-werknemers van het UWV geen ongemakkelijke situatie te laten ontstaan bij het aanvragen van een uitkering, beoordeelt het UWV alle aanvragen voor de sociale verzekeringswetten van eigen werknemers op een aparte afdeling. Deze afdeling, 'eigen personeel' genaamd (UWV-EP), voert deze werkzaamheden centraal uit om de privacy van de medewerkers te waarborgen. In deze functie vervult UWV-EP dus de rol van Uitvoeringsinstituut voor de eigen medewerkers. Ook bij de afdeling Bezwaar en Beroep van het UWV is er een (klein) team dat zich bezighoudt met bezwaar- en beroepszaken van het eigen personeel.

In het kader van de WW-aanvraag van de heer X is er pas nadat de heer X op staande voet was ontslagen contact geweest tussen het UWV als werkgever en het UWV als Uitvoeringsinstituut. En dat speelde ook pas tijdens de bezwaarprocedure, niet tijdens de behandeling van de primaire aanvraag. De heer S., die werkt bij de afdeling Bezwaar en Beroep, heeft in het kader van de onderzoeksplicht die op het UWV als Uitvoeringsinstituut rust, informatie gevraagd omtrent het ontslag op staande voet van de heer X. Hij wilde weten wat voor het UWV als werkgever aanleiding was geweest om de heer X op staande voet te ontslaan. Een gebruikelijk verzoek dat het UWV als Uitvoeringsinstituut ook aan elke andere werkgever in een identieke situatie doet.

Het UWV als werkgever dient deze informatie, gelet op artikel 54 van de wet SUWI, te verstrekken. In dat kader zijn onder meer stukken van Bureau Integriteit overgelegd.

Vanwege de grote hoeveelheid stukken die het onderzoek van Bureau Integriteit heeft opgeleverd, is een medewerker van dit Bureau deze komen langsbrengen. Dit laatste is vooral praktisch omdat de betrokkenen in fysieke zin vlak bij elkaar werken. Zou dat niet het geval zijn geweest dan zouden deze stukken – hoe omvangrijk ook – gewoon per (interne) post zijn verzonden. Dat betrokkenen een collegiaal praatje hebben gemaakt tijdens de overdracht van die stukken is wezenlijk anders dan op inhoud over de zaak spreken. Van enig 'gesprek over de zaak' met (een) werknemer(s) van dit Bureau is absoluut geen sprake geweest.

Het UWV als Uitvoeringsinstituut hoeft tijdens dit stadium, de voorfase van informatievergaring voor een bezwaarprocedure, overigens geen wederhoor toe te passen op informatie die zij via een werkgever heeft verkregen. Pas tijdens de hoorzitting van een bezwaarprocedure wordt de werknemer in de gelegenheid gesteld op de stellingen/argumenten/overgelegde stukken van zijn werkgever te reageren, zo gaf het UWV aan. Het UWV als werkgever is ook geen partij in deze procedure; het betreft een heroverweging van een bestuursrechtelijk besluit.

Voorafgaande aan de hoorzitting zijn ook alle stukken die het Uitvoeringsinstituut van 'werkgever UWV' heeft ontvangen – waaronder de rapportage van Bureau Integriteit –, overgelegd aan de heer X. De hoorzitting is nu juist bedoeld om daarop een reactie te geven. Het UWV ziet dan ook niet waar de scheiding tussen het UWV als uitvoeringsinstelling en het UWV als werkgever is geschonden, noch waar het UWV als Uitvoeringsinstituut geen wederhoor tijdens een bezwaarprocedure heeft toegepast. Als de heer X voorafgaande aan de hoorzitting meer tijd nodig gehad zou hebben om de overgelegde stukken van UWV als werkgever te bestuderen, dan had hij ook om uitstel kunnen verzoeken.

Een andere klacht van de heer X betrof een gedraging van de heer P., die ook werkt bij de afdeling Bezwaar en Beroep van het UWV en die bij de beroepsprocedure was betrokken. Eén gedraging van de heer P. werd expliciet genoemd; hij zou als medewerker van het UWV als Uitvoeringsinstituut de getuigen van het UWV als werkgever bij de rechtbank hebben afgemeld. Dat is echter niet juist. De heer P. stelt, in een e-mail aan de advocaat van de heer X (en dus niet aan de rechtbank) dat hij geen getuigen zal meenemen naar de zitting bij de rechtbank. Dit heeft hij geantwoord op een (telefonische) vraag van de advocaat van de heer X. Hij schrijft in deze mail dat hij alleen als vertegenwoordiger van UWV als Uitvoeringsinstituut zal verschijnen. En dat is ook inderdaad het geval geweest; het UWV als Uitvoeringsinstituut heeft namelijk geen getuigen opgeroepen. De personen die het UWV als werkgever vertegenwoordigen in deze kwestie waren immers al door de advocaat van de heer X opgeroepen. Deze personen hebben ieder afzonderlijk aan de advocaat van de heer X laten weten dat zij niet als getuige voor deze zitting zouden verschijnen, dit vanwege het feit dat zij geen enkele invloed hebben gehad op de beslissing van het UWV als Uitvoeringsinstituut om de heer X een uitkering te weigeren. Aangezien deze personen ook niet zijn gedagvaard noch door de rechtbank zijn

opgeroepen, hoeft afmelding daarvan aan de rechtbank niet eens plaats te vinden.

Het heeft er echter alle schijn van dat juist de raadvrouw van de heer X de strikte scheiding tussen het UWV als werkgever en het UWV als Uitvoeringsinstituut door elkaar haalt, zo voegde het UWV nog toe. In dit verband werd de Nationale ombudsman verwezen naar een bijlage met daarin een oproep van de advocaat, gestuurd naar het privéadres van een van de door haar opgeroepen getuigen in de procedure bij de rechtbank tegen de weigering van de WW-uitkering van haar cliënt. Dit betreft dus een oproep aan een persoon die het UWV als werkgever vertegenwoordigt. In deze brief kondigt de advocaat van de heer X aan dat zij tegen de werkgever van deze getuige beroep heeft ingesteld bij de rechtbank. In semantische zin is dat juist, maar het beroep was nu eenmaal ingesteld tegen UWV als Uitvoeringsinstituut. De rechtszaak tegen het UWV als werkgever liep nog en was op dat moment niet eens aangevangen.

Resumerend: het UWV als werkgever heeft dus voldaan aan de informatieplicht van artikel 54 SUWI wet door het UWV als Uitvoeringsinstituut gegevens te verstrekken. Het staat een werkgever daarbij vrij die gegevens te overleggen waarvan hij vindt dat die zijn argumentatie voor een ontslag op staande voet onderbouwen. In casu zijn dit onder andere de bevindingen en stukken van Bureau Integriteit geweest. De heer X is tijdens de bezwaarprocedure in de gelegenheid gesteld zijn reactie te geven op de stukken die hem reeds eerder, als voorbereiding op de hoorzitting, zijn toegezonden. Dat de heer P. getuigen zou hebben afgemeld bij de rechtbank, is, zoals hiervoor is aangegeven, niet juist.

De reactie van de heer X

Op 11 september 2013 werd van verzoeker een eerste reactie ontvangen; deze reactie betrof onder meer het verslag van het gesprek met Bureau Integriteit.

De heer X benadrukte dat het door Bureau Integriteit opgestelde rapport vergaande gevolgen voor hem heeft. Het wordt drie tot tien jaar bewaard en het is opvraagbaar door overheidsinstanties. Zelfs als hij door de rechter in het gelijk zou worden gesteld zou het rapport blijven bestaan, terwijl dit onjuist en onvolledig is. Verspreiding kan de heer X niet voorkomen en bij een sollicitatie bij de overheid zou het dan ook weer kunnen opduiken; dit was hem al overkomen.

Verder bestaat niet de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de inhoud van het rapport van Bureau Integriteit. En er is geen instantie die toetst of op de juiste gronden een onderzoek naar hem is ingesteld. Hierdoor krijgt Bureau Integriteit de schijn van partijdigheid in die zin dat aansturing van bovenaf heeft plaatsgevonden.

Ook ging de heer X nader in op de wijze waarop de rapportage over hem tot stand was gekomen. Hij wees er onder meer op dat hij zeker niet over alle daarin opgenomen

gegevens was gehoord. Ook had hij niet de mogelijkheid om gegevens te verifiëren. Ontlastende bijlagen ontbraken bij de uiteindelijke rapportage van Bureau Integriteit.

Ook op het verzoek van zijn advocaat om specifieke mensen te horen was niet ingegaan. Verder waren onder meer zijn leidinggevenden gehoord, maar hun verklaringen waren niet opgenomen in het rapport van Bureau Integriteit terwijl hem bekend was dat daarin voor hem positieve uitspraken opgenomen moeten zijn geweest. Ook de door de heer X zelf verzamelde verklaringen, naar Bureau Integriteit gestuurd op 17 januari 2012, zijn niet in het onderzoek betrokken. En omdat de heer X geen toegang (meer) kreeg tot zijn e-mail en het volledige dossier, kon hij zichzelf ook niet adequaat verdedigen. Kortom: het rapport van Bureau Integriteit is onjuist en onvolledig.

Ook wees de heer X erop dat de klacht van de sollicitante pas vijf maanden na indiening aan hem bekend was geworden. Nader onderzoek naar deze klacht heeft blijkbaar niet plaatsgevonden. Een verslag van een telefoongesprek tussen de sollicitante en Bureau Integriteit, waarin veel meer informatie was opgenomen, zag hij pas toen hij het uiteindelijke rapport ontving (in maart 2012).

Wat de andere over hem ontvangen signalen betrof: de heer X had nooit te horen gekregen om welke signalen het ging en waar die vandaan kwamen. Naar de mening van de heer X kon en kan Bureau Integriteit niet aantonen dat er meldingen over hem waren door medewerkers van het UWV. Daarmee verviel, zo stelde hij, iedere grond voor een onderzoek.

Verder gaf de heer X aan dat nooit is komen vast te staan dat sprake was van benadeling van het UWV. Het ging altijd om een vermoeden, zo stond het ook in de stukken van het UWV. En bij de verklaringen die de heer X in januari 2012 nog naar het UWV stuurde zat ook een verklaring die inging op het boeken van de uren door een externe medewerkster. Hierin was, door haar projectmanager, aangegeven dat alle uren daadwerkelijk waren gemaakt. Deze verklaring is echter niet meegenomen in de rapportage van Bureau Integriteit. Ook waren alle e-mails over facturen en uren naar zijn leidinggevende gegaan. Doordat de heer X echter niet meer bij zijn e-mail kon, kon hij dit niet laten zien. Hij wees er ook op dat alle CC- en BCC-adressen in de door Bureau Integriteit gebruikte mailwisseling onleesbaar waren gemaakt.

Ook hetgeen het UWV stelde omtrent een factuur die valselijk opgemaakt zou zijn klopte niet, zo gaf de heer X aan. Dat is ook kenbaar gemaakt, maar toch vond ontslag plaats. In januari 2012 heeft het bedrijf in kwestie een verklaring opgesteld die ook aan Bureau Integriteit is overgelegd. Er zou zelfs een gesprek plaatsvinden tussen Bureau Integriteit en het bedrijf, maar dat is door het UWV afgezegd toen bleek dat zijn advocaat hierbij ook aanwezig zou zijn. Hierna heeft het bedrijf in kwestie nog het nodige ondernomen om duidelijkheid te krijgen van Bureau Integriteit, maar er is nooit meer iets over vernomen. De verklaring is ook niet opgenomen in de eindrapportage.

Over de rapportage van Bureau Integriteit merkte verzoeker nog op dat de afdeling Bezwaar en Beroep van het UWV hierover eerder beschikte dan hijzelf, te weten op 12 maart 2012. Hij kreeg het pas op 21 maart toegezonden, terwijl die ochtend de hoorzitting plaatsvond.

Ten slotte gaf de heer X aan dat hem nu pas duidelijk was geworden dat blijkbaar niet de directeur van de divisie maar Bureau Integriteit de regie over het onderzoek naar hem voerde. Hij was er altijd van uitgegaan dat deze directeur het onderzoek had geïnitieerd en er de regie over had. Hij meende dat ook af te kunnen leiden uit correspondentie over het onderzoek. En zelf had hij ook regelmatig de directeur aangeschreven in plaats van Bureau Integriteit. Hij ontving hierop ook reacties van het management.

Andere informatie

In de pleitnota, door de gemachtigde van het UWV opgesteld ten behoeve van de zitting die op 24 september 2013 bij de Rechtbank Amsterdam plaatsvond, wordt nog het volgende aangegeven:

Bureau Integriteit is onafhankelijk gepositioneerd en wordt niet door het management geïnstrueerd, ook niet in de situatie van de heer X. De heer X is over alle klachten veelvuldig gehoord, onder andere ook in bijzijn van zijn advocaat, en hij is ook in de gelegenheid gesteld schriftelijk te reageren. Het is niet aan de heer X om te bepalen wie in het kader van het onderzoek al dan niet gehoord worden; dat is een afweging die Bureau Integriteit zelf maakt. Het is onjuist dat het rapport zomaar kan worden opgevraagd door overheidsinstanties, zoals de heer X stelt. Dat kan alleen op grond van wettelijke voorschriften, bevelen en/of vorderingen. Dat is zelden het geval en het rapport over de heer X is ook niet aan potentiële werkgevers verstrekt. Verder geeft het UWV aan dat, anders dan de heer X stelt, bezwaar kon worden gemaakt tegen het rapport van Bureau Integriteit; de heer X heeft dat ook gedaan. Daarna was de Nationale ombudsman nog aan zet.

Wat de definitieve rapportage van Bureau Integriteit betreft: uit de stukken waarover de Nationale ombudsman beschikt blijkt dat de heer X en zijn advocaat bij brief van 19 maart 2012 door het UWV werden geïnformeerd over het feit dat deze rapportage in het bezit van de afdeling Bezwaar en Beroep was; de hoorzitting was op 21 maart. Tijdens de hoorzitting had verzoeker deze brief nog niet ontvangen, zo liet zijn advocaat aan het UWV weten. Dat deze rapportage deel uitmaakte van het bezwaardossier was hen voorafgaand aan de hoorzitting dus niet bekend. Zelf hadden zij de rapportage op 13 maart 2012 toegezonden gekregen; dat gebeurde echter in het kader van het ontslag op staande voet en niet in de procedure over de WW-aanvraag.

Nadere reactie van de heer X

In een nadere reactie van 18 november 2013 gaf de heer X onder meer nog het volgende aan.

Tijdens de zitting bij de rechtbank was duidelijk geworden dat Bureau Integriteit steekwoorden had gebruikt om de e-mails te doorzoeken. Dat gaf onvermijdelijk een beperkt beeld. Ook bleek tijdens de zitting dat het UWV niet meer beschikte over het emailverkeer van de heer X, met als gevolg dat hij niet alsnog toegang kon krijgen om zijn onschuld aan te tonen – de rechter had hiernaar ook nog geïnformeerd –. Ook had hij de indruk gekregen dat de rechter hetgeen het UWV stelde een matige basis voor een ontslag vond.

Ook gaf hij een reactie op hetgeen het UWV nog had laten weten. Hij wees erop dat de heer S. van de afdeling Bezwaar en Beroep van het UWV op 27 februari 2012 een brief naar het UWV als werkgever had gestuurd. Hij had hierop antwoord gekregen van de heer Pl., de directeur van zijn afdeling. Dit was dus duidelijk een vermenging van rollen; bij correspondentie tussen het UWV en een andere werkgever zou het niet zo zijn gegaan.

Ook gaf hij aan dat de weergave van het contact tussen de heer S. en Bureau Integriteit niet juist was. Het was zeker niet zo dat bij het overhandigen van stukken niet over de zaak was gesproken. De heer S. had, in een gesprek op 21 maart 2012 (in aanwezigheid van de heer X, zijn echtgenote en zijn advocaat), aangegeven dat hij zelf contact had opgenomen met Bureau Integriteit en dat hij een onderhoud had gehad met het hoofd en de medewerker die het onderzoek had gedaan. Hij had het rapport, zo had hij gezegd, doorgenomen met de twee betrokken medewerkers van Bureau Integriteit. De raadvrouw van de heer X heeft dit ook zo beschreven in een brief aan de heer S.; deze beschrijving is nooit betwist door de heer S.

En alleen al het feit dat deze stukken zo waren overgedragen wekte de schijn van beïnvloeding. Zo zou het tussen het UWV en een andere werkgever ook niet gaan. Daar kwam nog bij dat de afstand tussen beide afdelingen niet zo klein was als het UWV had gesuggereerd; ze zitten niet in hetzelfde gebouw en de gebouwen liggen ook niet direct naast elkaar. Naar de mening van verzoeker loog het UWV hier gewoon over.

Verder benadrukte de heer X dat de heer P. wel degelijk als spreekbuis collegae had afgemeld. Twee UWV-medewerkers hadden zich rechtstreeks bij zijn advocaat afgemeld, de rest via de heer P. In dat verband wees verzoeker op een e-mail van zijn advocaat van 8 november 2012. Zij vroeg daarin aan de heer P. of de door haar uitgenodigde getuigen zouden verschijnen; zij was hiervoor naar hem verwezen door een jurist van het UWV die bij de ontslagzaak betrokken was. Blijkbaar was hierover later nog telefonisch contact geweest; op 22 november 2012 liet de heer P. haar, onder verwijzing naar dat contact, weten dat hij alleen als vertegenwoordiger van het UWV zou verschijnen en geen getuigen zou meenemen.

Ook gaf de heer X opnieuw aan dat het door hem aangeleverde ontlastende materiaal niet is gebruikt, ook niet in de bezwaar- en beroepsprocedure. Alle stukken van het UWV als werkgever zijn door de behandelaars, de heren S. en P., voor waar aangenomen. Er zijn in het besluit dat door de heer S. is opgesteld zelfs nieuwe feiten opgenomen. Hoe kan dat?

Laatste reactie UWV

Omdat het de Nationale ombudsman nog niet duidelijk was aan wie het eindrapport van Bureau Integriteit ter beschikking wordt gesteld, stelde hij het UWV hierover nadere vragen. Het UWV liet weten dat, op grond van een rapportage, een beslisdocument met een advies wordt gemaakt. Dat wordt aan het verantwoordelijk management beschikbaar gesteld. Betrokkene kan dit beslisdocument, daarnaar gevraagd, ter inzage krijgen.

Als een arbeidsrechtelijke procedure bij de rechtbank gevoerd gaat worden kan betrokkene of zijn advocaat, naast het beslisdocument, ook de onderzoeksrapportage bij Bureau Integriteit opvragen. Deze wordt dan geanonimiseerd ter beschikking gesteld van de rechter, de advocaat en/of betrokkene.

In overige gevallen kunnen overheidsinstanties alleen op grond van wettelijke voorschriften stukken zoals rapportages bij Bureau Integriteit opvragen. Denk hierbij aan politie en justitie, maar ook aan UWV als uitkeringsinstantie in het kader van een bezwaar/beroepsprocedure, zo gaf het UWV aan. In dit laatste geval wordt ook alleen een geanonimiseerde (deel-)rapportage aan UWV als uitkeringsinstantie ter beschikking gesteld.

In reactie op hetgeen de heer X de Nationale ombudsman tijdens zijn onderzoek had laten weten gaf het UWV nog aan geen aanleiding te zien om inhoudelijk te reageren. De stukken hadden allemaal óf betrekking op de procedure rond de WW-aanvraag – en hierover was al door een rechter beslist – óf op de lopende civiele procedure waarin de vraag centraal staat of het UWV de heer X al dan niet terecht op staande voet heeft ontslagen. Het UWV had al eerder uitgebreid en gemotiveerd aangegeven dat zorgvuldig was gehandeld en dat van 'dubbele petten' geen sprake was. Waaruit zou moeten blijken dat dat wel zo was, was niet duidelijk en dat gaf de heer X ook niet aan. Uit de overgelegde stukken was een vermenging in ieder geval niet op te maken.

In reactie op het verslag van bevindingen ten slotte gaf het UWV nog aan dat het feit dat een medewerker van Bureau Integriteit de gevraagde stukken persoonlijk was komen langsbrengen bij de behandelaar van het bezwaar geen vermenging van rollen was. Hiermee waren alleen dure koerierskosten uitgespaard. Over de zaak was nimmer gesproken tussen de bringer van de stukken en een medewerker van UWV als uitvoeringsinstituut.

Laatste reactie van de heer X

In reactie op het verslag van bevindingen gaf de heer X nog aan dat hij zijn werk altijd had gedaan in overleg met en in opdracht van zijn leidinggevenden. Zij hadden bij Bureau Integriteit ook verklaringen afgelegd. De heer X had met één van hen ook gesproken hierover en wist daarom wat deze leidinggevende had verklaard. Deze verklaring bewees ook zijn onschuld. Hij kon dit echter niet gebruiken, want deze – en andere verklaringen – had hij nooit te zien gekregen. Ook een verklaring van een collega die hem vrijpleitte voor wat de klacht van de sollicitante betrof was niet toegevoegd aan de feitenrapportage van Bureau Integriteit.

Ten slotte gaf de heer X nog aan dat de (schijn van) belangenverstremming inzake zijn WW-uitkering een publieke organisatie als het UWV onwaardig was. Hij was hierdoor geestelijk en financieel zwaar geraakt. Het onthouden van (ontlastende) informatie maakt dat er geen sprake is van fair play en dat dit ook niet meer zal gebeuren.

II Beoordeling

Bureau Integriteit

Verzoeker, een ex-werknemer van het UWV, klaagt over de wijze waarop door Bureau Integriteit van het UWV onderzoek naar hem is gedaan.

Een kenmerk van behoorlijk overheidsoptreden is fair play. De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken. Dat geldt ook met nadruk wanneer de overheid de rol van werkgever vervult.

Bureau Integriteit doet binnen het UWV onderzoek naar mogelijke schendingen van de integriteit door medewerkers. Dat er in het geval van de heer X sprake was van meldingen/signalen bij Bureau Integriteit staat voor de Nationale ombudsman niet ter discussie. Dat Bureau Integriteit kon besluiten om een onderzoek in te stellen evenmin.

Tijdens het onderzoek door Bureau Integriteit zijn feiten vastgesteld die het UWV ertoe hebben doen besluiten om de heer X eerst, in oktober 2011, op non-actief te stellen en hem later, in december 2011, te ontslaan. Of het UWV hiertoe in redelijkheid kon overgaan is een vraag die door de rechter inmiddels bevestigend is beantwoord.

Het rapport dat door Bureau Integriteit is opgesteld heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Maar duidelijk is ook dat de verantwoordelijkheid voor de beslissing de heer X te ontslaan lag bij het management van het UWV. Het UWV als werkgever heeft het (concept)rapport van Bureau Integriteit als belangrijkste pijler van het ontslag ingezet. Dat dit rapport, zoals de heer X heeft gesteld, op ondeugdelijke gronden tot stand is gebracht is door de rechtbank niet aangenomen. De bevindingen die er lagen op het moment waarop het ontslag werd gegeven konden dat ontslag, naar het oordeel van de rechtbank,

dragen. Voor de Nationale ombudsman is dat een gegeven.

Wel stelt de Nationale ombudsman vast dat de mogelijkheden van de heer X om zich te verweren beperkt waren. Dat hing in ieder geval samen met het feit dat hij, vanaf het moment van schorsing, niet meer over e-mails, documenten en dergelijke kon beschikken. Ook stelt de Nationale ombudsman vast dat de naderhand door de heer X overgelegde – ontlastende – verklaringen niet zijn meegenomen in de eindrapportage van Bureau Integriteit.

Een ander punt betreft de onafhankelijkheid van Bureau Integriteit. Deze ziet met name op de positionering van dit bureau binnen het UWV, zo stelt de Nationale ombudsman vast. Bij een integriteitsonderzoek heeft Bureau Integriteit de regie, vooral om ongewenste inmenging van bijvoorbeeld het management te voorkomen. Bureau Integriteit rapporteert rechtstreeks aan de Raad van bestuur. Bureau Integriteit is echter een onderdeel van het UWV en geen extern onderzoeksbureau. Dat heeft gevolgen voor de reikwijdte van de onderzoeken en voor de wijze waarop deze worden verricht.

De Nationale ombudsman stelt vast dat deze rol van Bureau Integriteit niet altijd duidelijk is geweest. Ook stelt hij vast dat de (tussen)resultaten van het onderzoek door Bureau Integriteit onverkort zijn overgenomen; een eigen afweging lijkt het UWV, in zijn rol van werkgever, niet meer te hebben gemaakt. Vooral het feit dat de heer X, bewijsrechtelijk gezien, in een lastige positie verkeerde en dat na het ontslag op staande voet aangeleverd tegenbewijs niet of nauwelijks in de eindrapportage is betrokken springt in het oog. Echter, nu de rechtbank heeft geoordeeld dat het ontslag op staande voet, met wat op dat moment bij het UWV bekend was, gerechtvaardigd was kan de Nationale ombudsman niet anders doen dan dat vonnis volgen en oordelen dat de gedraging behoorlijk is.

Het scheiden van beide rollen

De heer X klaagt erover dat het UWV bij de procedures rond zijn WW-aanvraag beide rollen die het UWV vervulde – (ex)werkgever en uitkerende instantie – onvoldoende heeft gescheiden.

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid zich onpartijdig opstelt en zonder vooroordelen handelt. Een instantie zoals het UWV, die in dit geval de rol van werkgever en uitkeringsinstantie vervult, dient zich hiervan zeer bewust te zijn en moet alle nodige maatregelen treffen om te voorkomen dat deze rollen ten onrechte vermengd worden en dat hierdoor de schijn van partijdigheid wordt gewekt.

Wanneer een ex-medewerker van het UWV een uitkering aanvraagt bevindt het UWV zich in een bijzondere positie. Het UWV is zich hiervan ook bewust en heeft daarom een aparte afdeling die aanvragen van eigen werknemers behandelt.

Het UWV heeft de Nationale ombudsman laten weten dat rond de primaire aanvraag van de heer X geen contact heeft plaatsgevonden tussen UWV als werkgever, opdrachtgever voor het integriteitsonderzoek, en UWV als uitkeringsinstantie. Pas tijdens de bezwaarprocedure vond dat contact plaats. Een medewerker van Bureau Integriteit heeft toen, op verzoek van een bezwaarmedewerker, stukken langsgebracht. Of hierbij, zoals het UWV stelt, alleen stukken zijn overhandigd of dat, zoals de heer X stelt, ook is gesproken over de zaak is niet duidelijk geworden. Wel stelt de Nationale ombudsman vast dat het UWV, door dit persoonlijk contact tussen de betrokken medewerkers, de schijn van partijdigheid heeft gewekt.

Het UWV heeft ook aangegeven dat voorafgaand aan de hoorzitting, die op 21 maart 2012 plaatsvond, alle stukken die UWV als Uitvoeringsinstituut van UWV als werkgever had gekregen zijn overgelegd aan de heer X. Tijdens deze hoorzitting kon de heer X vervolgens zijn visie op de stukken geven. Als de heer X voorafgaande aan de hoorzitting meer tijd nodig gehad zou hebben om de overgelegde stukken van het UWV als werkgever te bestuderen, dan had hij ook om uitstel kunnen verzoeken, stelde het UWV.

De Nationale ombudsman leidt uit de stukken echter af dat de heer X en zijn raadvrouw de eindrapportage van Bureau Integriteit pas op 13 maart 2012 toegezonden kregen; dit gebeurde ook niet in het kader van de procedure rond de WW-aanvraag maar in verband met het ontslag. Dat de afdeling Bezwaar en Beroep over de rapportage beschikte was verzoeker en zijn advocaat, zo stellen zij, voorafgaand aan de hoorzitting niet bekend. Deze gang van zaken, die door het UWV ook niet is weersproken, leidt tot de conclusie dat het UWV beide rollen in dit opzicht niet strikt heeft weten te scheiden. De Nationale ombudsman gaat er althans van uit dat een bezwaarde normaal gesproken ruim voorafgaand aan de hoorzitting alle stukken ontvangt waarover de afdeling Bezwaar en Beroep beschikt.

Een ander punt betreft de rol van de heer P., die bij de beroepsprocedure betrokken was. Hij zou, als medewerker van de uitvoeringsinstantie, getuigen van het UWV als werkgever bij de rechtbank hebben afgemeld.

Dat de heer P. getuigen heeft afgemeld bij de rechtbank is de Nationale ombudsman niet gebleken en lag ook niet voor de hand; de getuigen waren ook niet door de rechtbank opgeroepen. De heer P. heeft, in reactie op een vraag van de advocaat van de heer X, slechts gemeld dat hij geen getuigen zou meenemen. De Nationale ombudsman acht dit enkele gegeven onvoldoende om aan te nemen dat de heer P. beide rollen onvoldoende heeft gescheiden. Dat neemt overigens niet weg dat het netjes was geweest als de door de advocaat aangeschreven UWV-medewerkers zich ook allen persoonlijk bij haar hadden afgemeld.

De Nationale ombudsman komt tot het oordeel dat het UWV er in het geval van de heer X onvoldoende in is geslaagd om de schijn te vermijden dat beide rollen onvoldoende zijn

gescheiden. De gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam, is gegrond wat betreft de beide rollen van het UWV, wegens strijd met het vereiste van onpartijdigheid.

De klacht over de rapportage van Bureau Integriteit is ongegrond.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman

Onderzoek

Op 11 juni 2013 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer X, met een klacht over een gedraging van het UWV te Amsterdam.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Raad van bestuur van het UWV, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Raad van bestuur van het UWV verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen het UWV en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Voorts werd gesproken met verzoeker en zijn gemachtigde en met enkele medewerkers van het UWV.

De bevindingen van het onderzoek werden voorgelegd aan verzoeker en het UWV. De reacties van verzoeker en het UWV gaven de Nationale ombudsman aanleiding het verslag van bevindingen op enkele punten aan te passen dan wel uit te breiden.