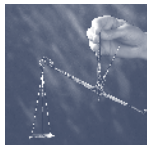




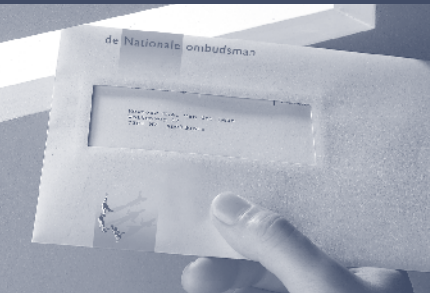
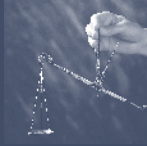
Naar een eerlijke ontslagprocedure



*De CWI-ontslagprocedure verloopt niet eerlijk.
Vooral de werknemer is de dupe van de gebreken
in deze procedure.*

21 november 2007
2007/260





Naar een eerlijke ontslagprocedure

Onderzoek uit eigen beweging naar de ontslagprocedure van de Centrale organisatie werk en inkomen

Verantwoordelijke bestuursorgaan:

de Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen

Onderzoeksteam

mw. mr. dr. M. C. D. Embregts, projectleider

mw. mr. W. F. Bolsenbroek

mw. mr. D. M. S. Lubbersen

Rapportnummer 2007/260

Dossiernummer 2007.01774

21 november 2007



Welbeschouwd: evaluatie van de CWI-ontslagprocedure

Inleiding

De inrichting van het ontslagrecht leidt al tientallen jaren tot discussie. Deze discussie richt zich enerzijds op de vraag of het zinvol is om het 'duale' ontslagstelsel in stand te houden. Dit duale stelsel geeft de werkgever een keuzemogelijkheid. De werkgever kan kiezen voor een ontslagprocedure voor de rechtbank waarbij de kantonrechter wordt gevraagd de arbeidsovereenkomst te ontbinden. De andere mogelijkheid is de CWI-ontslagprocedure waarbij de werkgever een vergunning vraagt om de arbeidsovereenkomst op te zeggen. De keuze is voor de werkgever vrij. Bovendien, mocht het gewenste resultaat in de ene procedure uitblijven, dan zijn er geen beletselen om de andere ontslagprocedure te volgen.

De discussie richt zich anderzijds op de kwaliteit van de CWI-ontslagprocedure. Deze procedure stamt uit de oorlogsjaren medio vorige eeuw en is nadien op onderdelen wel verbeterd, doch naar de kern onveranderd gebleven. Zowel in de wetenschap (wat is een eerlijke procedure?) als in de praktijk (gaat het er wel eerlijk aan toe?) zijn er steeds kritische kanttekeningen geplaatst bij de CWI-procedure. Dit was voor de Nationale ombudsman reden dit onderzoek te starten. Bij de aanvang van dit onderzoek was de maatschappelijke en politieke discussie over de toekomst van het ontslagrecht gaande. Met dit onderzoek werd mede beoogd om feitenmateriaal en een toetsingskader aan te dragen voor een verdieping van die discussie. Op het moment van verschijnen van dit rapport lijkt de politieke discussie een beslissende fase te zijn ingegaan. Het in dit rapport verzamelde materiaal en de toetsing van de huidige CWI-ontslagprocedure aan de beginselen voor een eerlijke procedure kunnen zorgen voor een helder beeld van de huidige CWI-ontslagprocedure maar leveren ook belangrijke input voor het politieke debat.

Het bestaan van twee procedures naast elkaar leidt onvermijdelijk tot een vergeelijking. In de praktijk komen de kantongerechtsprocedure en de CWI-procedure ongeveer even vaak voor. Grote ondernemingen zullen eerder voor de kantongerechtsprocedure kiezen en bij collectieve ontslagen wegens bedrijfseconomische redenen is veelal een sociaal plan richtinggevend. Het midden- en kleinbedrijf maakt vaker van de CWI-procedure gebruik. Anders dan aan de kantongerechtsprocedure zijn aan de CWI-procedure geen kosten verbonden. De kantonrechter kent zo nodig een ontslagvergoeding toe, terwijl dit in de CWI-procedure niet aan de orde is. Dat neemt niet weg dat ook bij ontslagen op basis van een CWI-ontslagvergunning werkgevers in bepaalde gevallen een ontslagvergoeding toekennen, doch die vergoeding speelt als zodanig geen rol in de procedure.

De kantongerechtsprocedure vindt plaats voor de onafhankelijke rechter die aan de vereisten voor onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak voldoet. De procedure zelf is geregeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en ook die procedure voldoet aan de vereisten voor onpartijdige rechtspraak. De CWI-procedure is juridisch gezien een

procedure gericht op de verlening van een ontslagvergunning door de overheid op verzoek van de werkgever. Deze procedure valt onder de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat CWI een bestuursorgaan is. De standaard Awb-procedure is echter slechts ten dele van toepassing op deze vergunningverlening, omdat bezwaar en beroep bij de rechtbank (sector bestuursrecht) zijn uitgesloten. Bij gebrek aan een rechtsgang verleent de Nationale ombudsman daarom aanvullende rechtsbescherming. Die is echter gericht op de behoorlijkheid van handelen van CWI bij de totstandkoming van de vergunning en leidt niet tot vernietiging van de eenmaal verleende ontslagvergunning.

Uit dit onderzoek blijkt dat de CWI-procedure gezien vanuit de positie van hetzij de werkgever hetzij de werknemer verschillend gewaardeerd moet worden. Bezien vanuit de positie van de werkgever kan de CWI-procedure op punten nog verbeterd worden, maar over het geheel genomen is de CWI-procedure een redelijk eerlijke procedure. De werkgever heeft in deze procedure een eerlijke kans om zijn belangen bij het ontslag van de werknemer voor te leggen aan CWI en kan rekenen op besluitvorming waarbij die belangen ook voldoende worden meegewogen.

Voor de werknemer valt de waardering van de CWI-procedure echter anders uit. De CWI-procedure scoort op vrijwel alle belangrijke vereisten voor een eerlijke procedure niet goed voor de werknemer. De werknemer bevindt zich in veel opzichten in vergelijking met de werkgever in een nadelige positie.

Deze evaluatie betreft achtereenvolgens de positie van de werkgever en de werknemer in de procedure, het functioneren van de Ontslagadviescommissie en de tijdigheid en zorgvuldigheid van de procedure.

De positie van de werkgever en de werknemer in de procedure

De werkgever heeft in veel opzichten een betere positie in de ontslagprocedure dan de werknemer. CWI beschouwt de werkgever als 'de klant' maar dat geldt niet voor de werknemer. Verbeteringen van de procedure zijn daardoor vooral gericht geweest op de belangen van de werkgever. De werkgever krijgt voorts meer en actuelere informatie dan de werknemer over het verloop van de ontslagprocedure. Bovendien, als er van de kant van de werkgever onvoldoende informatie is om de aanvraag in behandeling te nemen, dan vraagt CWI wél informatie op bij de werkgever. Maar als het verweer van de werknemer vragen oproept dan wint CWI, in strijd met zijn verplichting om de relevante feiten te verzamelen, geen aanvullende informatie in bij de werknemer. Daarnaast komt het voor dat de werkgever buiten medeweten van de werknemer wordt voorgelicht door een CWI-medewerker die vervolgens ook betrokken is bij de besluitvorming. Door het niet scheiden van deze functies ontstaat de schijn van partijdigheid die veelal in het nadeel van de werknemer uitvalt.

Evaluatie van de positie van de werkgever tegenover die van de werknemer (hoofdstuk 3)	Voor werkgever	Voor werknemer
Eenzijdige voorlichting aan de werkgever noopt niet altijd tot functiescheiding binnen CWI	positief	negatief
CWI ziet de werkgever als 'de klant' maar de werknemer niet	positief	negatief
Nadere informatie wordt alléén aan de werkgever gevraagd	positief	negatief
De werkgever krijgt meer informatie over het verloop van de procedure	positief	negatief

Het functioneren van de Ontslagadviescommissie (OAC)

De ontslagadviescommissie (OAC) die CWI adviseert over verlening of afwijzing van de ontslagvergunning bestaat uit een werkgeverslid en een werknemerslid. Een medewerker van CWI fungeert als technisch voorzitter. Het is – om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan – niet de bedoeling dat de technisch voorzitter in een eerdere fase als consulent bemoeienis heeft gehad met de zaak. De door CWI op dit punt voorgeschreven functiescheiding is echter niet op iedere locatie consequent doorgevoerd. De OAC-leden ontvangen voorts in de zaken waarover zij moeten oordelen niet stevast het volledige dossier, zodat zij bij voorbeeld niet kunnen beoordelen of de werknemer wel goed geïnformeerd is. Daarnaast zijn de OAC-leden niet altijd tegelijk aanwezig bij de totstandkoming van het advies en de inbreng van het afwezige lid vindt dan plaats via individueel contact tussen het ontbrekende lid en de technisch voorzitter. In die situatie kan deze CWI-medewerker onevenredig veel invloed uitoefenen op de inhoud van het advies. Het werkgevers/werknemers-adviesmodel komt pas goed tot zijn recht wanneer de werkgevers- en werknemersvertegenwoordiger zich over de redelijkheid van het ontslag tegenover elkaar uitspreken. Bovendien zijn de namen van de OAC-leden die in een bepaalde zaak adviseren onbekend, zodat de werkgever en de werknemer zich in geval van mogelijke belangenverstrengeling niet kunnen verzetten tegen bemoeienis van een bepaald lid met hun zaak (wraking niet mogelijk).

Evaluatie van het functioneren van de Ontslagadviescommissie (OAC) (hoofdstuk 4)	Voor werkgever	Voor werknemer
De OAC-leden beschikken niet over het volledige dossier	negatief	negatief
De behandelend (senior)consulent treedt soms op als voorzitter OAC	negatief	negatief
Beide AOC-leden zijn niet steeds aanwezig	negatief	negatief
Namen OAC-leden zijn onbekend (wraking niet mogelijk)	negatief	negatief

Tijdigheid en zorgvuldigheid van de procedure

De CWI ontslagprocedure kent nog een aantal andere zwakke punten. De procedure wordt geheel schriftelijk gevoerd. Ook als partijen het met elkaar oneens zijn, biedt CWI partijen nauwelijks ruimte om een mondelinge toelichting te geven. Het beeld van een bepaalde situatie op papier kan er echter heel anders uit komen te zien wanneer deze mondeling wordt toegelicht. In de CWI-procedure is dat echter tot nu toe hoogst ongebruikelijk.

Voorts heeft CWI – om aan de wens van werkgevers tegemoet te komen – met het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid afspraken gemaakt over een kortere afhandelingstermijn. Daarbij is de streefnorm dat 80% van de zaken binnen zes weken wordt afgehandeld. Deze afhandelingstermijn is echter voor alle soorten procedures, ingewikkeld of niet, gelijk: zes weken. Binnen die zes weken is een tweede schriftelijke ronde of het geven van een mondelinge toelichting moeilijk realiseerbaar. Voor de zorgvuldigheid van bepaalde procedures, in het bijzonder de procedures op tegenspraak, is een termijn van acht weken daarom wenselijk. Daar komt nog bij dat het moment waarop CWI de ontslagvergunning verleent, bepalend kan zijn voor de precieze datum waarop een werkgever met inachtneming van de wettelijke termijn de arbeidsovereenkomst met de werknemer kan opzeggen. Als dat voor de werkgever goed uitkomt, versnelt CWI de afgifte van de ontslagvergunning zodanig dat de werknemer een maand eerder ontslagen kan worden. Met deze versnelling van de procedure handelt CWI eenzijdig in het voordeel van de werkgever.

Evaluatie tijdigheid en zorgvuldigheid van de procedure (hoofdstuk 5)	Voor werkgever	Voor werknemer
Werkgever en werknemer niet uitnodigen voor mondelinge toelichting	negatief	negatief
Bij de streefnorm is geen verband gelegd tussen de soort zaak en de afhandelingstermijn	positief	negatief
Procedure wordt soms versneld in belang werkgever	positief	negatief

Conclusie

Uit deze evaluatie van de procedure blijkt dat bij een elftal objectieve meetpunten de eerlijkheid van de CWI-procedure voor de werknemer steeds negatief uitvalt. Veel punten vallen voor de werkgever juist gunstig uit, terwijl op vijf punten er ook vanuit het belang van de werkgever wel iets te verbeteren valt. Uitdrukkelijk merkt de Nationale ombudsman hier op dat de keuzes die bij de inrichting van de procedure zijn gemaakt hiervan de oorzaak zijn en dat dit niet te wijten is aan de inzet van de individuele CWI-medewerkers. Fouten in de procedure werken nu eenmaal door in de uitvoering daarvan.

Voor de volledigheid kan worden toegevoegd dat een soortgelijke vergelijking van de positie van de werkgever en de werknemer in de ontslagprocedure voor de rechtbank sector kanton gelet op de voor die procedure geldende waarborgen veel evenwichtiger zal uitvallen.

De conclusie van de Nationale ombudsman is dat de CWI ontslagprocedure niet eerlijk verloopt en dat vooral de werknemer de dupe is van de gebreken in deze procedure. Het is daarom gewenst dat bij de besluitvorming over de toekomst van ons ontslagrecht rekening wordt gehouden met deze kritiek.

Afsluiting

De Nationale ombudsman voegt hier nog de volgende waarneming aan toe. De kritiek op de CWI ontslagprocedure die uit dit onderzoek naar voren komt, berust niet op een uitzonderlijk ingewikkelde of grensverleggende toepassing van regels voor een eerlijke procedure. Het gaat om heel basale onderwerpen zoals gelijke kansen in een procedure en een procedure zo inrichten dat de schijn van partijdigheid wordt voorkomen. Er zijn vele sectoren in onze samenleving waarin dagelijks mensen die belast zijn met advisering en besluitvorming inhoud geven aan deze basale eisen voor een eerlijke procedure. Daardoor ontstaan ook betere adviezen en besluiten. Vaak staan deze eisen voor een eerlijke procedure in reglementen, regelingen en eventueel wetten en verdragen beschreven. Belangrijker nog is dat ook zonder juridische kaders het op een eerlijke manier vorm geven aan een procedure waarbij twee (of meer) partijen betrokken zijn een onderdeel vormt van hoe wij haast als vanzelf met elkaar in onze moderne samenleving omgaan.

De vraag is hoe het mogelijk is dat juist bij een belangrijk onderwerp als het ontslagrecht, waar niet alleen de overheid maar ook werkgevers en werknemers invloed uitoefenen op zowel op de inrichting van de procedures als de uitvoering ervan, zoveel gebreken geconstateerd kunnen worden. Bovendien valt op dat al tientallen jaren zowel in de literatuur als vanuit de praktijk soortgelijke kritiek op de CWI-ontslagprocedure is geuit, zonder dat er kennelijk bij de betrokken partijen een toereikend gevoel van urgentie is ontstaan dat belangrijke verbeteringen noodzakelijk zijn. Het lijkt erop dat de vormgeving van eerlijk ontslagrecht het slachtoffer is geworden van een complex krachtenspel dat de noodzakelijke vernieuwingen tegen heeft gehouden. Dat is ongewenst.

Tekenend is de weigering van CWI om de namen van de OAC-leden bekend te maken. CWI volgt daarbij het standpunt van de Stichting van de Arbeid waarin werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zijn. Een belangrijk argument tegen bekend maken zou zijn dat het moeilijker zou worden om voldoende OAC-leden te werven wanneer hun namen in concrete ontslagzaken bekend zouden worden. Ons onderzoek omvatte mede een enquête onder deze leden. De uitkomst ervan was dat een meerderheid er geen bezwaar tegen heeft wanneer hun namen bekend worden gemaakt. De Nationale ombudsman constateert dat op deze wijze een noodzakelijke vernieuwing geblokkeerd werd op basis van een mening die slechts op een indruk was gebaseerd welke niet werd gestaafd door feiten. Het is te hopen dat bij de besluitvorming over de toekomst van ons ontslagrecht meningen over de vormgeving ervan in voldoende mate overeenstemmen met de onderliggende feiten én met de basale vereisten voor een eerlijke procedure.

de Nationale ombudsman,



dr. A. F. M. Brenninkmeijer

Inhoudsopgave

1	Het onderzoek	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	4
1.3	Afbakening van het onderzoek	4
	<i>Signalen</i>	4
	<i>Onderzoeksvragen</i>	4
1.4	Aanpak van het onderzoek	5
1.5	Opzet van het rapport	6
2	Het duale ontslagstelsel en de CWI-ontslagprocedure	7
2.1	Het duale ontslagstelsel	7
	<i>Verschillen</i>	7
	<i>Cijfers</i>	7
2.2	De CWI-ontslagprocedure	9
	De CWI-organisatie	9
	<i>Vooraf: CWI-ontslagprocedure is een bestuursrechtelijke procedure</i>	10
	<i>Ontslagprocedure in twee fasen</i>	10
	<i>Eerste fase: feitenverzameling</i>	12
	<i>Ontslagaanvraag</i>	12
	<i>De onvolledige onslagaanvraag</i>	12
	<i>Verweer door werknemer</i>	13
	<i>Extra ronde van hoor en wederhoor</i>	13
	<i>Mondelinge toelichting</i>	13
	<i>Advisering door UWV of Arbeidsinspectie</i>	13
	<i>Tweede fase: besluitvorming</i>	14
	<i>Toetsing</i>	14
	<i>Ontslagadviescommissie (OAC)</i>	14
	<i>Beslissing CWI</i>	15
	<i>Rechtsbescherming: klagen, procederen of opnieuw proberen</i>	15
3	Werkgever versus werknemer	17
3.1	Vooraf	17
3.2	Bevindingen	17
3.2.1	Voorlichting aan werkgever en werknemer	17
	<i>De werkgever als klant</i>	17
	<i>Voorlichting voorafgaand aan de onslagaanvraag</i>	17
	<i>Voorlichting tijdens de ontslagprocedure</i>	18
	<i>Functiescheiding</i>	19
	<i>Zes districtshoofden en drie locatiehoofden voor elf locaties</i>	19

3.2.2	Informatieverstrekking door partijen	19
	<i>Inleiding</i>	19
	<i>Nadere vragen voor werkgever</i>	19
	<i>Geen nadere vragen voor werknemer</i>	19
	<i>Stellen van nadere vragen naar aanleiding van de OAC-vergadering</i>	19
3.2.3	Transparantie van de procedure	19
3.2.4	Motivering	21
	<i>Inleiding</i>	21
	<i>Initiatieven CWI</i>	21
	<i>Onderzoek Nationale ombudsman</i>	22
3.3	Beoordeling en conclusie	22
3.3.1	Eenzijdige voorlichting van werkgevers en werknemers	22
	<i>Onpartijdigheid</i>	22
3.3.2	De werkgever als ‘klant’	23
	<i>Onpartijdigheid</i>	23
3.3.3	Informatieverstrekking door partijen	24
	<i>Actieve en adequate informatieverwerking</i>	24
3.3.4	Transparantie van de procedure	25
	<i>Actieve en adequate informatieverstrekking</i>	25
3.4	Aanbevelingen	25
4	De ontslagadviescommissie (OAC)	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Bevindingen	26
4.2.1	Werkwijze van de OAC	26
	<i>Vorbereiding</i>	26
	<i>Het ontslagdossier</i>	27
4.2.2	De OAC-vergadering	27
	<i>Technisch voorzitter</i>	27
	<i>Beide OAC-leden aanwezig</i>	28
4.2.3	Bekendmaken namen OAC-leden	28
	<i>Standpunt CWI</i>	28
	<i>Enquête onder de leden ontslagadviescommissie</i>	29
4.3	Beoordeling en conclusie	30
4.3.1	Controle door de OAC	30
	<i>Actieve en adequate informatieverwerking</i>	30
4.3.2	Onafhankelijkheid van de OAC	31
	<i>Onpartijdigheid</i>	31

4.3.3	Transparantie en de OAC	32
	<i>Onpartijdigheid</i>	32
4.4	Aanbevelingen	33
5	Tijdigheid en zorgvuldigheid	34
5.1	Vooraf	34
5.2	Bevindingen	34
5.2.1	Tijdigheid	34
	<i>Termijnen</i>	34
	<i>De streeftermijn</i>	34
	<i>De opzegtermijn en het opzegmoment</i>	35
5.2.2	Zorgvuldige besluitvorming	36
	<i>Algemeen</i>	36
	<i>Extra schriftelijke ronde van hoor en wederhoor</i>	36
	Mondelinge toelichting door partijen	37
5.2.3	Termijnen: bespoedigen of vertragen	38
	<i>Uitstel- en rappelbeleid</i>	38
	<i>Rekening houden met streeftermijn en opzegmoment</i>	38
5.3	Beoordeling en conclusie	39
5.3.1	Mondelinge toelichting	39
	<i>Hoor en wederhoor</i>	39
5.3.2	Streefnorm	40
	<i>Actieve en adequate informatieverwerking</i>	40
5.3.3	Belang van de werkgever	41
	<i>Onpartijdigheid</i>	41
5.4	Aanbevelingen	43
6	Reactie CWI	44
7	Nawoord Nationale ombudsman	48
Bijlagen		
Bijlage 1	Vragenlijst	50
Bijlage 2	Rapport enquête OAC-leden	54
Bijlage 3	Formulier ontslagcommissie	74
Bijlage 4	Tabel	75
Bijlage 5	Schriftelijke reactie CWI	76

I Het onderzoek

I.1 Inleiding

Nederland heeft een duaal ontslagstelsel. Dit houdt in dat de werkgever die een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wil beëindigen daartoe twee mogelijkheden heeft. In de eerste plaats is er de mogelijkheid om de rechtbank te verzoeken de arbeidsovereenkomst te ontbinden. In de tweede plaats kan de werkgever de arbeidsovereenkomst opzeggen; daarvoor heeft hij wel een ontslagvergunning van de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) nodig. Naar deze laatste procedure heeft de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging ingesteld. In dit openbare rapport wordt van dat onderzoek verslag gedaan.

I.2 Aanleiding voor het onderzoek

Aanleiding voor het onderzoek vormden klachten en signalen die de Nationale ombudsman hadden bereikt over een mogelijk gebrek aan transparantie, belangenverstrengeling en de schijn van partijdigheid bij deze procedure. Voor werknemers kan de procedure leiden tot ontslag. De deugdelijkheid van de procedure moet dan ook boven elke twijfel verheven zijn. De waarborgen waarmee deze procedure is omgeven moeten er immers voor zorgen dat er een juiste beslissing op de ontslagaanvraag wordt genomen.

I.3 Afbakening van het onderzoek

Signalen

Nadat diverse media over het onderzoek hadden bericht, hebben enkele tientallen burgers contact opgenomen met de Nationale ombudsman. Allen waren als werknemer betrokken geweest bij een CWI-ontslagprocedure. Zij hadden aan het verloop van de procedure een onaangenaam gevoel overgehouden en stelden spontaan de stukken die op het ontslag betrekking hadden voor het onderzoek ter beschikking. Naar de concrete zaken is geen onderzoek ingesteld, maar de signalen zijn wel meegenomen bij de selectie van de onderzoeksvragen.

Om een beter beeld te krijgen van mogelijke knelpunten is daarnaast contact gezocht met arbeidsrechtsspecialisten, onder wie hoogleraren en advocaten. Ook heeft ter voorbereiding van het onderzoek een gesprek plaatsgevonden met een lid van de ontslagadviescommissie (OAC).

Onderzoeksvragen

Op basis van de informatie verkregen van de hiervoor genoemde burgers en arbeidsrechtsspecialisten is het onderzoek toegespitst op de volgende vragen:

1. Is een gelijkwaardige procespositie voor werkgever en werknemer gegarandeerd?

2. Is de onafhankelijke en onpartijdige advisering door de ontslagadviescommissie gegarandeerd?
3. Is gegarandeerd dat het streven naar tijdige besluitvorming niet ten koste gaat van zorgvuldige besluitvorming?

1.4 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd bij het direct betrokken bestuursorgaan, te weten CWI. Bij de aanvang van het onderzoek is er een gesprek geweest tussen de voorzitter van de Raad van bestuur van CWI en de Nationale ombudsman. Daarnaast is er tweemaal een bijeenkomst geweest waarbij het onderzoeksteam van de Nationale ombudsman heeft gesproken met de secretaris van de Raad van Bestuur van CWI, de Landelijk manager Juridische zaken CWI en een aantal van zijn stafmedewerkers.

Voor het onderzoek is allereerst een uitgebreide vragenlijst ter beantwoording voorgelegd aan CWI.¹ Voorts zijn werkbezoeken afgelegd bij drie ontslaglocaties in verschillende districten: Rotterdam, Amersfoort en Eindhoven. Eerst is er een werkbezoek geweest te Rotterdam. Het doel van dit bezoek was om inzicht te krijgen in de werkprocessen op locatie. Bij de twee andere locaties, te weten Amersfoort en Eindhoven, was het belangrijkste doel het bijwonen van de beraadslagingen van de ontslagadviescommissie (OAC). De bij deze beraadslagingen behandelde dossiers zijn van te voren vertrouwelijk aan het onderzoeksteam ter inzage gegeven. Op deze wijze heeft het onderzoeksteam zich een goed beeld kunnen vormen van de werkwijze van de OAC.

Het onderzoek kon vlot van start gaan, omdat CWI voortvarend was met de beantwoording van de vragenlijst en bij het faciliteren van de drie werkbezoeken. De drie werkbezoeken zijn afgelegd in een periode waarin er juist een reorganisatie bij CWI gaande was waarbij gedwongen ontslagen vielen. De CWI-medewerkers op de drie locaties hebben niettemin hun volledige medewerking verleend aan het onderzoek. De Nationale ombudsman is betrokkenen erkentelijk voor hun bijdragen aan het onderzoek.

Tijdens het bezoek aan de ontslagkantoren te Amersfoort en Eindhoven is niet alleen de OAC-vergadering bijgewoond, maar is ook uitgebreid met de OAC-leden gesproken (per locatie twee OAC-leden). Mede aan de hand van deze gesprekken en naar aanleiding van een eerder interview met een OAC-lid is een enquête opgesteld. Deze enquête is naar alle 321 OAC-leden gezonden. Het doel van de enquête was in de eerste plaats het verkrijgen van inzicht in de feitelijke gang van zaken op de verschillende locaties. Voorts is daarbij de door CWI eerder ingenomen stelling dat de OAC-leden hun naam niet aan partijen bekend zouden willen maken aan hen voorgelegd. De respons op de uitvoerige enquête was hoog (76%). Een aantal OAC-leden gaf aan nog vragen te hebben naar aanleiding van de enquête. Met hen is contact opgenomen. Ook is met een aantal OAC-leden telefonisch contact opgenomen voor een nadere toelichting op de gegeven antwoorden. De resultaten van de enquête zijn neergelegd in bijlage 2. Op verzoek van CWI zijn de

¹ Deze vragenlijst is opgenomen in bijlage 1

resultaten van de enquête die betrekking hadden op het geven van een mondelinge toelichting door zowel de werkgever als de werknemer al voor afronding van het onderzoek – in geanonimiseerde vorm – ter beschikking gesteld.

Naar aanleiding van de resultaten van de schriftelijke enquête onder de OAC-leden is er nog een korte telefonische enquête gehouden onder de locatie- en districtshoofden.

Bij de afsluiting van het onderzoek is er een verslag gemaakt met daarin de bevindingen. Dit verslag van bevindingen is ter reactie voorgelegd aan CWI.² De ontvangen reactie gaf aanleiding het verslag op enkele punten aan te passen. In het uiteindelijke rapport zijn aan de onderzoeksbevindingen nog de beoordeling van de ontslagprocedure, de daaruit te trekken conclusies en waar nodig aanbevelingen toegevoegd. CWI heeft de Nationale ombudsman verzocht om ook in de gelegenheid te worden gesteld om een bestuurlijke reactie te geven op het conceptrapport. Dit verzoek is gehonoreerd.

1.5 Opzet van het rapport

Eerst wordt het duale ontslagstelsel kort geschetst, gevolgd door een beschrijving van de CWI-ontslagprocedure.

Vervolgens wordt ingezoomd op de drie thema's:

- ▶ Werkgever versus werknemer;
- ▶ De ontslagadviescommissie;
- ▶ Tijdigheid en zorgvuldigheid.

Het rapport wordt afgesloten met een verkorte weergave van de bestuurlijke reactie van CWI, gevolgd door een nawoord van de Nationale ombudsman.

² Zoals is voorgeschreven in art. 9:35 Awb.

2 Het duale ontslagstelsel en de CWI-ontslagprocedure

2.1 Het duale ontslagstelsel

Er zijn verschillende manieren waarop een arbeidsovereenkomst kan eindigen. Zo is er de mogelijkheid dat de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd met wederzijds goedvinden. Werkgever en werknemer zijn het dan – eventueel na onderhandelingen – eens geworden over het beëindigen van het dienstverband. Daarnaast kan het voorkomen dat de werknemer in de proeftijd of op staande voet wordt ontslagen.

Als de werkgever een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd wil beëindigen terwijl de werknemer liever zijn vaste baan houdt, dan zijn er voor hem twee mogelijkheden.³ Er is de mogelijkheid om de rechtbank (sector kanton) te verzoeken de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Maar de werkgever kan er ook voor kiezen de arbeidsovereenkomst op te zeggen; daarvoor heeft hij een ontslagvergunning van CWI nodig.⁴ Het bestaan van deze twee ontslagmogelijkheden naast elkaar wordt ook wel aangeduid als het duale ontslagstelsel. Het duale ontslagstelsel werpt een drempel op tegen willekeurig ontslag; dit wordt ook wel de preventieve werking van het ontslagrecht genoemd.

Verschillen

Er is een aantal verschillen tussen de CWI-ontslagprocedure en de ontbindingsprocedure die via de rechtbank verloopt. Een belangrijk verschil is dat CWI een bestuursorgaan is terwijl in de ontbindingsprocedure een onafhankelijke rechter beslist. Een ander verschil is dat de CWI-procedure kosteloos is; de procedure bij de rechtbank is dit niet. Verder stelt CWI zich anders op dan de rechtbank. De rechtbank zal zich baseren op hetgeen partijen naar voren brengen. CWI heeft daarentegen een eigen onderzoeksplicht en laat zich adviseren door onder meer de OAC. Daar staat weer tegenover dat de CWI-procedure in beginsel geheel schriftelijk verloopt terwijl bij de rechtbank doorgaans een zitting plaatsvindt waarbij partijen hun standpunt mondeling kunnen (laten) toelichten. CWI kan geen ontslagvergoeding toekennen aan de werknemer. De rechter kan dat wel (de kantonrechtर्सformule) maar of hij dat doet hangt af van de reden van het ontslag.

Cijfers

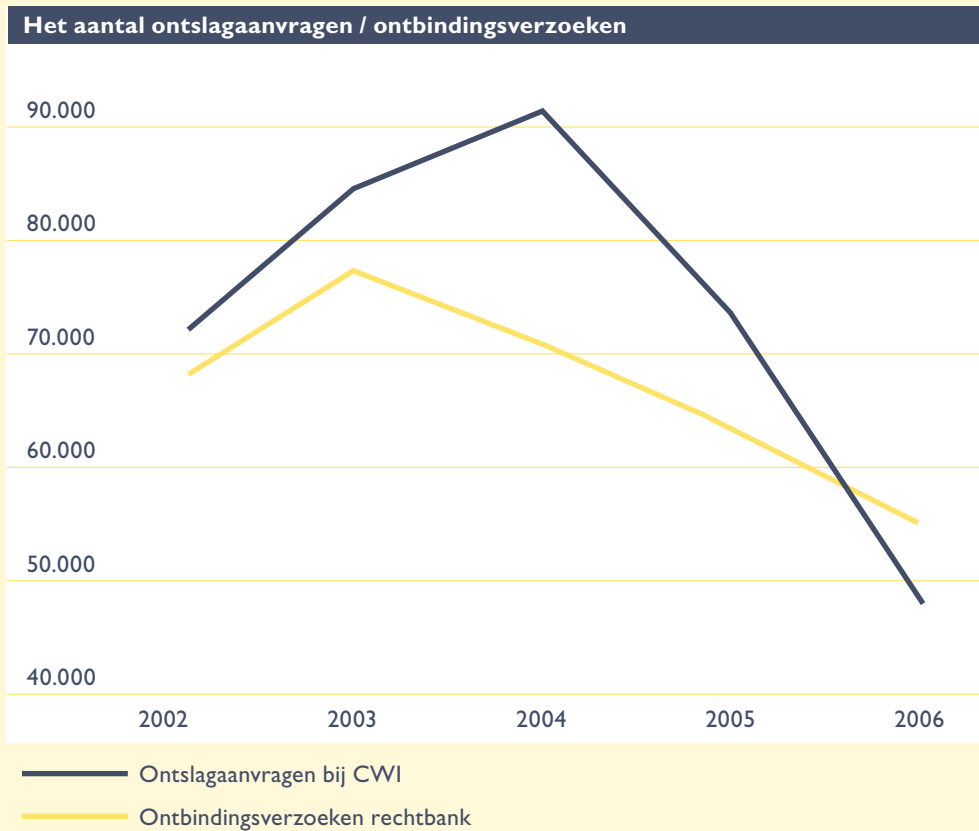
Het aantal bij CWI ingediende ontslagaanvragen ligt doorgaans hoger dan het aantal ontbindingsverzoeken dat wordt ingediend bij de rechtbank. In 2006 ligt echter voor het eerst sinds 1998⁵ het aantal ontslagaanvragen lager dan het aantal ontbindingsverzoeken.

	Ontslagaanvragen CWI	Ontbindingsverzoeken rechtbank
2002	70.925	68.331
2003	85.881	78.491
2004	90.253	72.011
2005	74.634	67.608
2006	48.610	54.213

³ Voor bepaalde groepen gelden andere regels, zie art. 2 BBA

⁴ Dat een werkgever toestemming nodig heeft van CWI is vastgelegd in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA). Eén en ander is nader uitgewerkt in het Ontslagbesluit.

⁵ Het verschil was in 1998 minimaal: het aantal ontslagaanvragen ingediend bij de Regionaal Directeur Arbeidsvoorziening (de voorganger van CWI) was 39.614 en daar stonden 40.106 ontbindingsverzoeken tegenover.



Het aantal ontslaanvragen en ontbindingsverzoeken is in 2006 sterk afgenomen. Het aantal ontslaanvragen bij CWI ligt in 2006 ongeveer 35% lager dan in 2005. Ook het aantal ontbindingsverzoeken is fors afgenomen, met zo'n 20%. De voornaamste reden voor het afnemen van zowel het aantal aanvragen als het aantal ontbindingsverzoeken is gelegen in een aantrekkelijke economie.⁶ Naar verwachting zal het aantal ontslaanvragen bij CWI en het aantal ontbindingsverzoeken bij de rechtbank in 2007 nog verder afnemen naar respectievelijk 30.000 en 35.000.

Van alle bij CWI ingediende ontslaanvragen wordt gemiddeld 10% vanwege onvolledigheid niet in behandeling genomen. In 2006 ging het om 5000 incomplete ontslaanvragen. Als het gaat om de in behandeling genomen ontslaanvragen, dan liggen de percentages als volgt. 85% van de ontslaanvragen wordt door CWI gehonoreerd. In 7% van de gevallen wordt de vergunning door CWI geweigerd terwijl 8% van de aanvragen wordt ingetrokken.⁷ Als de ingetrokken ontslaanvragen buiten beschouwing worden gelaten, dan wordt in 92% van de doorgezette aanvragen een ontslagvergunning verleend. Geschat wordt dat de ontbindingsverzoeken die bij de rechtbank worden ingediend in 98% van de gevallen in ontslag resulteren.⁸ Bij dit cijfer dient wel de volgende kanttekening te worden geplaatst. In 80 tot 85% van de ingediende ontbindingsverzoeken gaat het om een zogeheten 'geregelde ontbinding'. Werkgever en werknemer zijn het in dat geval eens over de wijze van beëindiging van de arbeidsovereenkomst en de rechter wordt slechts verzocht

⁶ Zie de Ontslagstatistiek SZW 2006.

⁷ De genoemde cijfers zijn het gemiddelde over de jaren 2004-2006.

⁸ Zie de jaarlijkse ontslagstatistiek SZW.

de arbeidsovereenkomst formeel te ontbinden. Een inhoudelijke beoordeling door de kantonrechter vindt in die gevallen niet plaats. In de overige 15 tot 20% van de ontbindingsprocedures – de procedures op tegenspraak – vindt een inhoudelijke beoordeling plaats. Als de procedures in het kader van een geregelde ontbinding buiten beschouwing worden gelaten, dan wordt circa 10 tot 13% van de verzochte ontbindingen afgewezen.

2.2 De CWI-ontslagprocedure

De CWI-organisatie

CWI is een zelfstandig bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering van een aantal belangrijke taken op het beleidsterrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij het grote publiek is CWI vooral bekend als het gaat om de taken op het gebied van werk (arbeidsbemiddeling) en inkomen (uitkeringen). Eén van de andere taken van CWI is de behandeling van door werkgevers ingediende aanvragen om een ontslagvergunning. Dit rapport gaat over de ontslagtaak van CWI.

De afdeling Juridische Zaken van CWI voert de ontslagtaak uit. Deze afdeling wordt aangestuurd door de landelijk manager Juridische Zaken. De landelijk manager wordt daarbij ondersteund door het Team Arbeids- en Ontslagrecht. De ontslagtaak wordt uitgevoerd op elf locaties, verspreid over zes districten. Iedere locatie wordt aangestuurd door een locatiehoofd of – bij gebreke daarvan – een districtshoofd. Het locatiehoofd of het districtshoofd neemt de uiteindelijke beslissing op de ontslagaanvraag. De consultants en seniorconsultanten behandelen de ontslagaanvragen. De behandelend (senior)consulent is dossierverantwoordelijke en contactpersoon voor de bij de aanvraag betrokken werkgever en werknemer. De behandelend (senior)consulent geeft desgevraagd tekst en uitleg aan de OAC en bereidt de beslissing voor. De (senior)consultanten worden daarbij ondersteund door administratief medewerkers.

Organogram Bedrijfseenheid juridische zaken CWI



* Op deze locatie is er geen locatiehoofd.

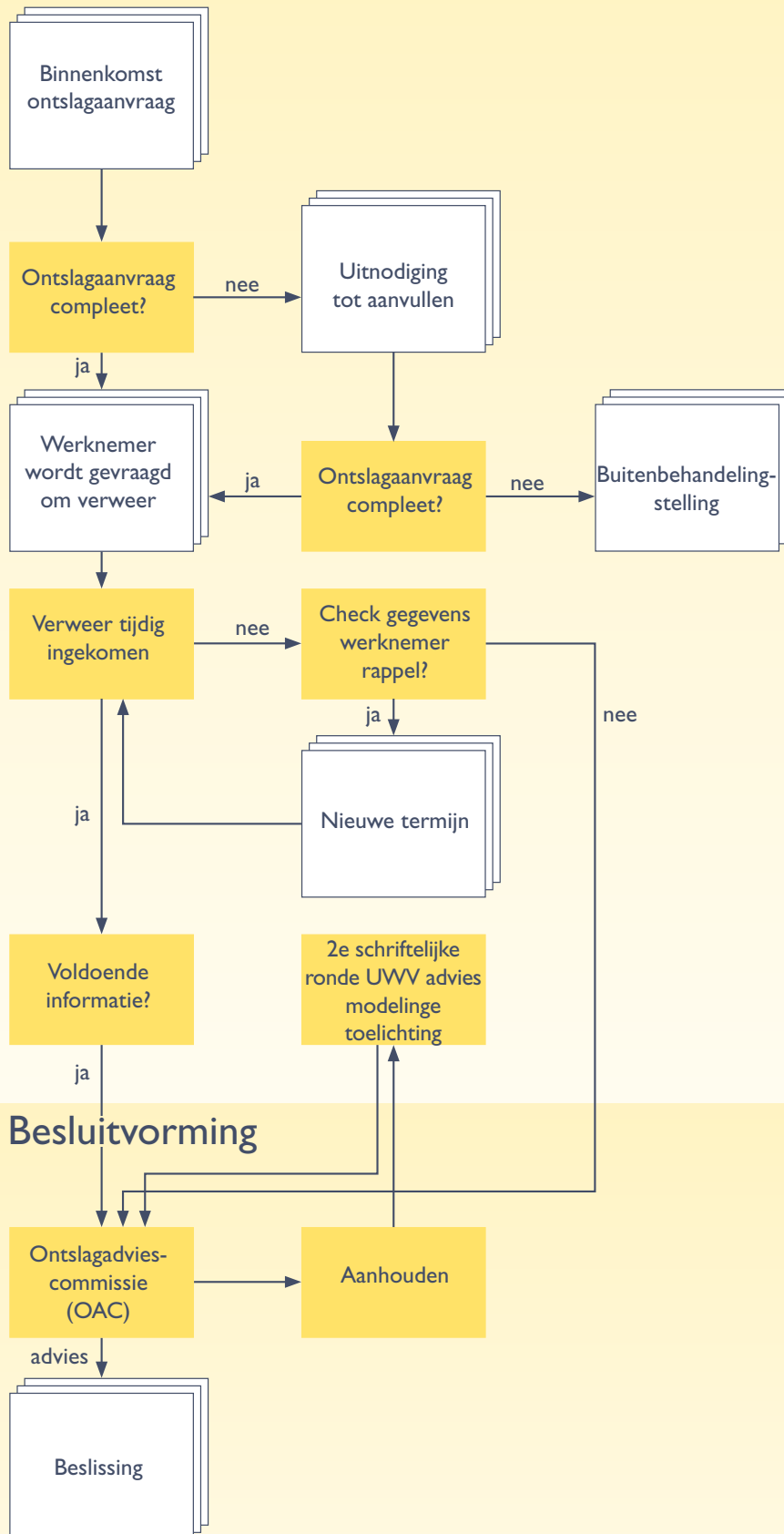
Vooraf: CWI-ontslagprocedure is een bestuursrechtelijke procedure

De CWI-ontslagprocedure is een bestuursrechtelijke procedure waarop de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Er zijn echter belangrijke verschillen tussen de beslissing op een ontslaanvraag door CWI en de standaard Awb-procedure voor de totstandkoming van besluiten. De CWI-procedure is strikt beperkt tot wat in het bestuursrecht de procedure van primaire besluitvorming wordt genoemd. De in het bestuursrecht gebruikelijke bezwarenprocedure ontbreekt in de CWI-ontslagprocedure volledig, evenals de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Daar staat tegenover dat CWI niet direct zelf beslist over een eventuele verlening van de ontslagvergunning doch zich laat adviseren door de Ontslagadviescommissie (OAC). De advisering door de OAC moet daarom als compensatie worden gezien voor het wegvallen van de waarborg die voortvloeit uit een bezwarenprocedure. In die procedure speelt hoor en wederhoor een essentiële rol. Ook de mogelijkheid van het herstellen van fouten – zowel aan de kant van het bestuursorgaan als aan de kant van de burger – vormt een belangrijke functie van de bezwarenprocedure. Een en ander impliceert dat bij het waarderen van de CWI-ontslagprocedure de achterliggende kenmerken van de Awb-procedure voor zowel de primaire besluitvorming als de besluitvorming in bezwaar een belangrijk referentiekader vormen.

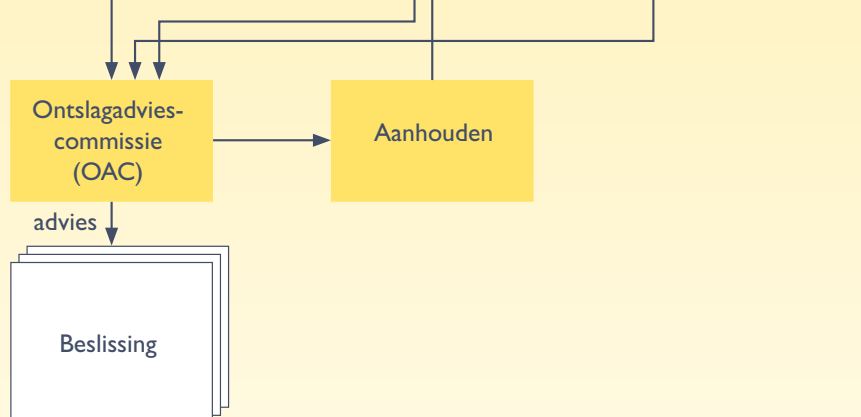
Ontslagprocedure in twee fasen

In de CWI-ontslagprocedure kunnen twee fasen worden onderscheiden. In de eerste fase vindt de feitenverzameling plaats. Zowel werkgever als werknemer worden in de gelegenheid gesteld feiten en omstandigheden aan te voeren die relevant zijn voor de beoordeling van de ontslaanvraag. Ook kan CWI inlichtingen inwinnen bij bijvoorbeeld het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) als medische en/of arbeidskundige aspecten een rol spelen bij de ontslaanvraag. Als naar het oordeel van CWI de feiten voldoende duidelijk zijn, kan worden overgegaan naar de tweede fase: de besluitvormingsfase. Voordat CWI kan beslissen moet de ontslaanvraag worden voorgelegd aan de onafhankelijke ontslagadviescommissie (OAC). Beide fasen worden hierna aan de hand van een stroomschema toegelicht.

Feitenverzameling



Besluitvorming

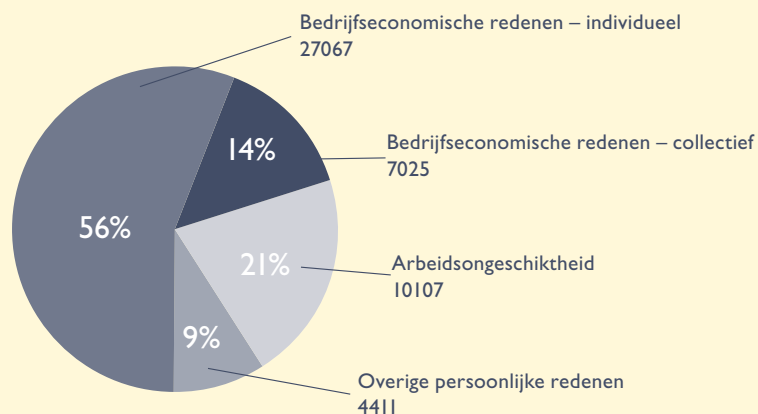


Eerste fase: feitenverzameling

Ontslagaanvraag

De procedure bij CWI start met een aanvraag van de werkgever voor het verkrijgen van een ontslagvergunning voor één of meer werknemers. De werkgever dient daarbij aan te geven op welke ontslaggrond(en) hij zijn ontslagaanvraag baseert. Het Ontslagbesluit – een ministeriële regeling – noemt zeven ontslaggronden.⁹ Deze vallen uiteen in ontslag wegens bedrijfseconomische redenen aan de ene kant en ontslag wegens persoonlijke omstandigheden aan de andere kant. Bij bedrijfseconomische reden kan gedacht worden aan reorganisatie en bedrijfssluiting. Bij persoonlijke redenen gaat het om in de persoon van de werknemer gelegen omstandigheden, zoals regelmatig ziekteverzuim, langdurige arbeidsongeschiktheid, disfunctioneren of verwijtbaar handelen.

Ingediende ontslagaanvragen 2006



De werkgever dient ter onderbouwing van de ontslagaanvraag relevante stukken bij te voegen. In diverse brochures en op de website (www.werk.nl) van CWI kan de werkgever nadere informatie hierover vinden. Ook kan hij vooraf contact opnemen met CWI om zich hierover mondeling te laten voorlichten.

De onvolledige ontslagaanvraag

CWI beoordeelt vervolgens of de ontslagaanvraag compleet is. Is dat niet het geval, dan krijgt de werkgever acht kalenderdagen de tijd om de ontslagaanvraag aan te vullen.¹⁰ Als de werkgever de ontslagaanvraag niet dan wel niet tijdig met de gewenste gegevens aanvult, dan kan CWI besluiten de ontslagaanvraag niet in behandeling te nemen. De ontslagaanvraag wordt dan niet inhoudelijk beoordeeld. In 2006 kwam dit ongeveer 5000 keer voor. Het staat de werkgever in dat geval vrij om een nieuwe ontslagaanvraag in te dienen.

⁹ Het ontslagbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant 1998, nr. 238. Zie voor latere wijzigingen de website www.werk.nl.

¹⁰Zie artikel 2:1 Ontslagbesluit.

Verweer door werknemer

Als naar het oordeel van CWI de ontslaanvraag compleet is, wordt een kopie van de aanvraag naar de werknemer gestuurd. De werknemer krijgt vervolgens twee weken de tijd om schriftelijk verweer te voeren. Hij kan er overigens ook van afzien om een inhoudelijke reactie te geven. Als de werknemer in het geheel niet reageert, dan controleert CWI of de brief naar het juiste adres is gezonden. Blijkt het adres onjuist dan volgt een nieuwe uitnodiging met wederom een reactietermijn van twee weken.

Extra ronde van hoor en wederhoor

Hierna kan een tweede ronde van hoor en wederhoor plaatsvinden. Of dat ook gebeurt, is – in dit stadium van de procedure – ter beoordeling aan CWI. Bepalend daarvoor is of CWI vindt dat er voldoende informatie is verschaft om tot een beslissing te komen. In het geval van een tweede ronde krijgt eerst de werkgever de gelegenheid te reageren op het verweer van de werknemer. De werknemer kan vervolgens nog een reactie geven op hetgeen de werkgever liet weten. In gemiddeld 18% van de zaken vindt een tweede ronde van hoor en wederhoor plaats.¹¹ Hierna kunnen nog meer ronden van hoor en wederhoor plaatsvinden, maar dat komt in slechts 3% van de gevallen voor.

Mondelinge toelichting

De feitenverzameling in de CWI-procedure vindt in de meeste gevallen geheel schriftelijk plaats. Indien het ontslagdossier daartoe aanleiding geeft kan CWI ambtshalve besluiten partijen uit te nodigen om een mondelinge toelichting te geven. Als een partij zelf aangeeft zijn aanvraag of verweer mondeling te willen toelichten beoordeelt CWI hoe dringend dit verzoek moet worden opgevat. Bij een vrijblijvend aanbod één en ander mondeling toe te lichten zal hierop niet worden ingegaan; als een uitdrukkelijk verzoek voorligt, wordt wel mondeling gehoord. Een uitnodiging aan partijen om het standpunt mondeling te komen toelichten is uitzonderlijk en komt in een enkel geval per locatie per jaar voor.

Advisering door UWV of Arbeidsinspectie

In bepaalde situaties wint CWI advies in bij een andere instantie. Als bij een ontslaanvraag medische en/of arbeidskundige aspecten een rol spelen kan er aanleiding zijn om een advies te vragen aan het UWV. Als het gaat om een ontslaanvraag wegens disfunctioneren van een arbeidsgehandicapte werknemer, is dit advies verplicht. Bij een ontslaanvraag wegens bijvoorbeeld langdurige arbeidsongeschiktheid is het vragen van advies optioneel. CWI kan op verschillende momenten in de ontslagprocedure UWV om advies vragen. De hoofdregel is dat na ontvangst van het verweerschrift wordt besloten of UWV-advies wordt gevraagd. CWI stuurt het UWV advies naar zowel de werkgever als de werknemer. CWI kan werkgever en werknemer in de gelegenheid stellen binnen twee weken te reageren op het advies van UWV. In de praktijk vraagt CWI partijen niet om een

¹¹In dit percentage zijn ook de zaken begrepen waarin een tweede ronde plaatsvond op instigatie van de OAC.

reactie tenzij het UWV-advies duidelijk afwijkt van de ontslagaanvraag of het verweer. Als één partij daar uitdrukkelijk om verzoekt worden partijen ook in de gelegenheid gesteld op het advies te reageren.

Indien er een mogelijk verband bestaat tussen de ontslagaanvraag wegens disfunctioneren en de arbeidsomstandigheden binnen de onderneming, kan CWI de Arbeidsinspectie verzoeken daarnaar een onderzoek in te stellen. CWI kan daartoe ook besluiten als werknemer of werkgever daarom verzoekt.¹² Dit onderzoek van de Arbeidsinspectie leidt binnen twee weken tot een rapport. CWI kan werkgever en werknemer de mogelijkheid bieden om – eveneens binnen twee weken – op het rapport te reageren.

Tweede fase: besluitvorming

Toetsing

Wanneer naar het oordeel van CWI voldoende informatie beschikbaar is om tot een beslissing te komen wordt een datum vastgesteld waarop het dossier in de OAC zal worden behandeld. Nadat de OAC advies heeft uitgebracht over het toe- of afwijzen van het verzoek, kan CWI op de ontslagaanvraag beslissen. Het toetsingskader, dat voor OAC en CWI hetzelfde is, is neergelegd in het Ontslagbesluit en nader uitgewerkt in de Beleidsregels Ontslagtaak CWI.¹³ Als de ontslagaanvraag is gebaseerd op de ontslaggrond disfunctioneren dan kan de ontslagvergunning alleen worden verleend als:

- ▶ de werkgever aannemelijk heeft gemaakt dat de werknemer niet geschikt is voor zijn functie;
- ▶ is vastgesteld dat de ongeschiktheid niet voortvloeit uit ziekte of gebreken van de werknemer;
- ▶ de werkgever voldoende contact met de werknemer heeft gehad om te proberen tot verbetering in het functioneren te komen;
- ▶ aannemelijk is dat het disfunctioneren niet is toe te schrijven aan onvoldoende zorg voor de arbeidsomstandigheden.

Indien de conclusie vervolgens luidt dat een ontslagvergunning kan worden verleend, dient bij elke ontslagaanvraag nog te worden vastgesteld of alles overwegende het ontslag redelijk is. Hierbij vindt een belangenafweging plaats.

Ontslagadviescommissie (OAC)

Per locatie is er een poule van maximaal 24 OAC-leden. De OAC die advies uitbrengt in een concrete ontslagaanvraag bestaat uit twee leden: één vertegenwoordiger van een werkgeversorganisatie en één vertegenwoordiger van een werknemersorganisatie. Een medewerker van CWI fungeert als technisch voorzitter en heeft dus geen adviesrecht. De OAC-leden brengen advies uit over de ontslagaanvraag. De OAC-leden hebben twee adviesmogelijkheden: het verlenen van de ontslagvergunning danwel het onthouden van de

¹² Zie ook het No-rapport 2006/359 waarin de Nationale ombudsman oordeelde dat CWI de Arbeidsinspectie om advies had moeten vragen.

¹³ De OAC-leden maken gebruik van een adviesformulier waarop het toetsingskader puntsgewijs is aangegeven. De OAC-leden maken hun motivering kenbaar door het aankruisen van de bolletjes, om die reden ook wel het bolletjesformulier genoemd. Een voorbeeld is opgenomen in bijlage 3.

ontslagvergunning. Naast deze twee adviesmogelijkheden is er nog een derde optie; namelijk het aanhouden van het advies. Daartoe wordt overgegaan zodra één OAC-lid van mening is dat er nog onvoldoende informatie is om tot een advies te komen. Vaak zal dan een extra schriftelijke ronde van hoor en wederhoor worden gestart. Maar ook het vragen van UWV-advies of het uitnodigen van werkgever en werknemer voor een mondelinge toelichting is mogelijk.

Beslissing CWI

Na advisering door de OAC is de uiteindelijke beslissing over de ontslaanvraag aan CWI. De beslissingsbevoegdheid rust bij het locatiehoofd of bij het districtshoofd. In veruit de meeste zaken komen de OAC-leden tot een unaniem advies. Dat advies wordt in nagenoeg alle zaken door CWI opgevolgd. In het uitzonderlijke geval dat het locatie- of districtshoofd van het unanieme advies wil afwijken is deze verplicht advies te vragen aan de landelijk Manager JZ. In de periode 2005-2006 is deze afwijkingsprocedure in totaal dertig keer gevolgd. In ongeveer 100 tot 120 zaken per jaar worden de OAC-leden het niet eens en volgt een verdeeld advies. De beslissing is ook dan aan CWI.

De procedure eindigt met het verlenen of het onthouden van een ontslagvergunning door CWI. Als de ontslagvergunning wordt verleend, kan de werkgever daarvan binnen acht weken gebruik maken. De werkgever moet zelf opzeggen en daarbij rekening houden met de opzegtermijn en met eventuele opzegverboden, zoals bij zwangerschap.

Rechtsbescherming: klagen, procederen of opnieuw proberen

Tegen de beslissing van CWI staat geen bezwaar of beroep open.¹⁴ Het is wel mogelijk om over de gang van zaken een klacht in te dienen bij CWI en daarna bij de Nationale ombudsman. Maar zelfs als de klacht gegrond wordt verklaard, kan dit geen gevolgen hebben voor de inhoud van de beslissing. Met andere woorden: als een ontslagvergunning is verleend kan deze beslissing niet worden teruggedraaid. Het klachtrecht creëert voor de burger de mogelijkheid om feedback te geven over de werkwijze van de overheid. Een klacht attendeert CWI op mogelijke problemen en kan er toe leiden dat CWI, daartoe soms ook aangespoord door de Nationale ombudsman, de werkwijze aanpast. Naast het indienen van een klacht staan zowel de werknemer als de werkgever evenwel nog andere mogelijkheden ter beschikking.

De ontslagen werknemer kan zich tot de rechtbank wenden om een procedure wegens kennelijk onredelijk ontslag in te stellen. Als de werknemer daarin succesvol is, dan kan dit leiden tot herstel van de dienstbetrekking. Maar dat is veelal niet het beoogde resultaat; doorgaans is de inzet van de procedure het verkrijgen van een ontslagvergoeding. Opgemerkt zij dat de werknemer niet vaak gebruik maakt van deze mogelijkheid. Dit is niet verwonderlijk, omdat de procedure forse kosten met zich brengt terwijl de kans op succes klein is.

¹⁴Zie art. 8:5, eerste lid, Awb.

Als de werkgever na afwijzing van de ontslagaanvraag door CWI een ontbindingsprocedure bij de rechtbank start, is de kans echter groot dat de rechtbank tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst overgaat. Dat gaat wel gepaard met extra kosten en wellicht ook met het betalen van een (forse) ontslagvergoeding aan de werknemer. De werkgever heeft ook de mogelijkheid om het nogmaals bij CWI te proberen door een nieuwe ontslagaanvraag in te dienen. Een reden daarvoor kan zijn dat hij in de eerdere procedure een onjuiste ontslaggrond heeft aangevoerd. Maar de werkgever kan bij de nieuwe aanvraag ook dezelfde ontslaggrond aanvoeren; dan dient er echter wel sprake te zijn van nieuwe feiten en omstandigheden.¹⁵

¹⁵ Zie art. 4:6 Awb en rapport van de Nationale ombudsman 2007/191.

3 Werkgever versus werknemer

3.1 Vooraf

Bij de CWI-ontslagprocedure zijn twee partijen betrokken: de werkgever en de werknemer. In een deel van deze procedures legt de werknemer zich neer bij de ontslagaanvraag en voert daarom geen verweer. Deze zaken worden ook wel aangeduid als de formele zaken. In de andere zaken – de zaken op tegenspraak – hebben werkgever en werknemer volstrekt tegengestelde belangen. De werkgever wil de werknemer ontslaan maar de werknemer wil juist zijn baan behouden. De beslissing van CWI zal in dat geval één van de partijen teleurstellen. De werkgever wil immers dat CWI een ontslagvergunning verleent terwijl de werknemer wil dat de ontslagvergunning wordt geweigerd. Doordat CWI te maken heeft met twee partijen met tegengestelde belangen gelden hoge eisen van behoorlijkheid voor CWI. In dit soort situaties kan bij één van de partijen de schijn van partijdigheid snel worden gewekt. CWI moet er daarnaast extra alert op zijn dat beide partijen op dezelfde wijze en in dezelfde mate hun processuele kansen kunnen benutten.

3.2 Bevindingen

3.2.1 Voorlichting aan werkgever en werknemer

De werkgever als klant

CWI geeft op de website www.werk.nl aan de tevredenheid van zijn klanten te onderzoeken en de dienstverlening bij te stellen op basis van de resultaten van dat onderzoek. In de CWI-ontslagprocedure wordt de werkgever als klant gezien, omdat hij het initiatief neemt tot het indienen van een ontslagaanvraag. Om die reden is wel een klanttevredenheidsonderzoek onder werkgevers en niet onder werknemers ingesteld. In de jaarverslagen over 2005 en 2006 wordt de ontslagprocedure om dezelfde reden behandeld in het hoofdstuk CWI en werkgever.

Voorlichting voorafgaand aan de ontslagaanvraag

CWI heeft op verschillende momenten contact met werkgever en werknemer. De werkgever kan vóór het indienen van een ontslagaanvraag al contact zoeken met CWI. De werkgever krijgt dan uitleg over de verschillende ontslaggronden, de gegevens die daarvoor nodig zijn en het verloop van de procedure bij CWI. De werkgever kan op basis van deze informatie soms al concluderen dat er geen grond is voor het ontslag. Bij de ontslaggrond bedrijfseconomische redenen (68% van alle behandelde ontslagaanvragen)¹⁶ is in het bijzonder uitleg vooraf over de ontslagvolgorde van belang zodat niet de verkeerde werknemer voor ontslag wordt voorgedragen. Ook kan een werkgever naar aanleiding van de voorlichting door CWI concluderen dat er onvoldoende gegevens voorhanden zijn om de ontslagaanvraag te onderbouwen. Dat voorlichting op dit punt van belang is, wordt geïllustreerd door het

¹⁶Cijfer gebaseerd op gegevens over 2006.

aantal ontslagaanvragen dat om die reden buiten behandeling wordt gesteld; in 2006 waren dat er circa 5000. Kortom, met het vooraf geven van informatie over de toepasselijke regelgeving en de ontslagprocedure wordt voorkomen dat bij voorbaat kansloze ontslagaanvragen worden ingediend. Dit is niet alleen een voordeel voor de werkgever; ook de werknemer wordt een procedure en de onzekerheid over het behoud van zijn baan bespaard. Voor de werkgever heeft de voorlichting als bijkomend voordeel dat hij beter in staat is een goed onderbouwde ontslagaanvraag in te dienen, waardoor de procedure sneller kan verlopen.

De werkgever die vooraf informatie wil hebben, neemt doorgaans telefonisch contact op met CWI. In veel gevallen wordt de informatie verstrekt door een (senior)consulent. Het kan echter ook zijn dat het locatie- of districtshoofd daarbij betrokken wordt; bij collectieve ontslagen is hij daarvoor in ieder geval de aangewezen persoon. Een consulent verwoordde het als volgt:

“We houden bijvoorbeeld werkgeversavonden, met volop ruimte voor het beantwoorden van vragen. Ook kunnen we een gesprek arrangeren met een individuele werkgever. En als er bij een bedrijf sprake is van een naderend collectief ontslag, dan kunnen we bijeenkomsten voor medewerkers organiseren. Daarmee voorkom je dat die voor volslagen verrassingen komen te staan op het moment dat er daadwerkelijk een ontslagaanvraag wordt ingediend.”¹⁷

De werknemer is doorgaans niet betrokken bij het gesprek dat de werkgever heeft met CWI over de spelregels van de procedure. Bij collectieve ontslagen komt het voor dat CWI ook de werknemers over de voorgenomen ontslagaanvragen informeert.

Voorlichting tijdens de ontslagprocedure

Zodra de ontslagaanvraag door CWI is ontvangen, is er een vaste contactpersoon – een (senior)consulent – voor werkgever en werknemer. Het contact met partijen beperkt zich dan vooral tot een uitleg over de procedure en de praktische gang van zaken. Als het gaat om vragen die specifiek de individuele zaak betreffen, dan zal de behandelend consulent terughoudend zijn in de beantwoording. De behandelend consulent dient de nodige afstand te bewaren tot partijen en raadt in dat geval aan contact op te nemen met een rechtshulpverlener. Bovendien zouden uitlatingen van de behandelend consulent verwachtingen kunnen wekken die in de uiteindelijke beslissing niet worden gehonoreerd. De behandelend consulent is niet bevoegd om op de ontslagaanvraag te beslissen. Een locatiehoofd merkte over het verstrekken van informatie op:

“Zodra het feitelijk ontslag [= de behandeling van de ontslagaanvraag] loopt, moet je je ook onthouden van informatie over de zaak zelf. Het is van het grootste belang dat wij iedere schijn van partijdigheid uitbannen. Werkgevers moeten niet het idee krijgen dat wij werknemers souffleren, en omgekeerd geldt hetzelfde. [...] Als de zaak al loopt en we krijgen een vraag, dan zullen we die beantwoorden. Waar mogelijk zullen we voorkomen dat er onnodige misverstanden ontstaan.”¹⁸

¹⁷Overgenomen uit het jaarverslag 2006 van de CWI Raadsman Ombudszaken, pagina 18.

¹⁸Overgenomen uit het jaarverslag 2006 van de CWI Raadsman Ombudszaken, pagina 18.

Funciescheiding

Om er voor te zorgen dat de schijn van partijdigheid wordt vermeden, is er op het niveau van de (senior)consulent sprake van funciescheiding. Zo mag de behandelend consulent geen technisch voorzitter zijn van de OAC. Een (senior)consulent is ook nooit bevoegd de uiteindelijke beslissing te nemen op de ontslaanvraag.¹⁹

Het locatie- of districtshoofd, dat zelf geen zaken behandelt, is doorgaans de technisch voorzitter bij de OAC-vergadering en neemt de uiteindelijke beslissing.

Mocht bij een locatie- of districtshoofd sprake zijn van mogelijke belangenverstrengeling, doordat hij banden heeft met één van de partijen, dan wordt de zaak overgedragen aan een ander locatie- of districtshoofd.

Heeft het locatie- of districtshoofd in de fase voorafgaand aan de ontslaanvraag intensief contact gehad met de werkgever dan is dat doorgaans geen reden om de zaak aan een ander locatie- of districtshoofd over te dragen.

Zes districtshoofden en drie locatiehoofden voor elf locaties

In het kader van de op 1 oktober 2007 afgeronde reorganisatie is het aantal locaties teruggebracht van zestien naar elf, ook zijn er sinds die datum minder locatiehoofden.²⁰ In alle zes districten is er een districtshoofd, daarnaast zijn er nog drie locatiehoofden actief. De locaties Eindhoven en Maastricht worden bediend door hetzelfde locatiehoofd. Dit geldt ook voor de locaties Rotterdam en Den Haag. In de districten Noord en Noordwest is er geen locatiehoofd. Het districtshoofd “Noord” bedient daardoor zowel Groningen als Leeuwarden.

3.2.2 Informatieverstrekking door partijen

Inleiding

CWI moet over voldoende informatie beschikken om tot een juiste beslissing te komen. Hetzelfde geldt voor de OAC-leden; zonder afdoende informatie kunnen zij geen goed advies uitbrengen. Belangrijke informatiebronnen zijn de werkgever en de werknemer. De werkgever verschaft informatie in de ontslaanvraag met onderliggende stukken. De werknemer heeft de mogelijkheid om bij het voeren van verweer relevante feiten en stukken naar voren te brengen.

Het komt geregeld voor dat de standpunten van de werkgever niet overeenkomen met die van de werknemer. Ook als de werknemer bepaalde zaken niet bestrijdt, kan bij CWI twijfel zijn over de juistheid van bepaalde door de werkgever gestelde feiten. Om er voor te zorgen dat CWI ook in die gevallen over voldoende en correcte informatie kan beschikken, heeft CWI een aantal bevoegdheden om nadere informatie in te winnen. Als nadere informatie gewenst is over de ziekte van de werknemer kan advies worden gevraagd aan UWV. De Arbeidsinspectie wordt ingeschakeld als CWI vragen heeft over de

¹⁹Zie hierover ook § 4.2.

²⁰Zie ook het organogram op pagina 9.

arbeidsomstandigheden. Naast advies van deze instanties kan ook bij de werkgever en de werknemer te rade worden gegaan voor meer informatie. Er zijn verschillende mogelijkheden. Zo kan gedacht worden aan een extra schriftelijke ronde van hoor en wederhoor of het beleggen van een hoorzitting waarbij werkgever en werknemer beide worden uitgenodigd om hun standpunt mondeling toe te lichten en eventuele vragen van CWI te beantwoorden. Die mogelijkheden komen aan de orde in hoofdstuk 5. Een andere mogelijkheid is het stellen van schriftelijke vragen aan partijen. Op verschillende momenten in de ontslagprocedure kunnen schriftelijk nadere vragen worden gesteld aan partijen.

Nadere vragen voor werkgever

CWI controleert in de eerste plaats of de ontslagaanvraag wel alle relevante gegevens en bescheiden bevat om een goede beoordeling mogelijk te maken. Als er gegevens of stukken ontbreken wordt de werkgever in de gelegenheid gesteld om de ontslagaanvraag aan te vullen. CWI stelt de werkgever in een brief specifieke vragen waarbij wordt aangegeven welke gegevens en bescheiden nog ontbreken. CWI geeft aan hiertoe ook verplicht te zijn op grond van art. 4:5, eerste lid, van de Awb. Pas als de aanvraag naar de mening van CWI voldoende is onderbouwd, wordt deze voor verweer voorgelegd aan de werknemer.

Geen nadere vragen voor werknemer

Niet alleen bij de werkgever schort het soms aan de onderbouwing van de ontslagaanvraag, ook de werknemer laat in zijn reactie op de ontslagaanvraag soms steken vallen. Dat kan variëren van het niet aanvoeren of niet onderbouwen van bepaalde argumenten tot het niet bijvoegen van relevante stukken. In die gevallen neemt CWI echter géén contact op met de werknemer. Volgens CWI voorziet de Awb niet in het op voorhand beoordelen van de kwaliteit van een verweer.

Stellen van nadere vragen naar aanleiding van de OAC-vergadering

Het initiatief tot het stellen van nadere vragen kan ook van de OAC-leden komen. Zodra één van de OAC-leden zich onvoldoende geïnformeerd acht, kan het advies worden aangehouden. Vaak volgt dan een extra schriftelijke ronde van hoor en wederhoor en in een enkel geval worden werkgever en werknemer uitgenodigd hun standpunt mondeling toe te lichten. Het is voor de OAC-leden ook mogelijk CWI concrete vragen te laten stellen aan werkgever of aan werknemer. Ook wordt de zaak soms aangehouden om (nader) advies te vragen aan het UWV. Als aan de werkgever nadere vragen worden gesteld, dan krijgt vervolgens de werknemer de gelegenheid om daarop te reageren en andersom.

3.2.3 *Transparantie van de procedure*

Het is van belang dat voor zowel werkgever als werknemer duidelijk is hoe de ontslagprocedure verloopt. CWI maakt op verschillende manieren aan partijen inzichtelijk

hoe de procedure in elkaar steekt. Zoals we hiervoor – onder 3.2 – hebben gezien, gebeurt dit door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en door het verstrekken van informatie naar aanleiding van aan CWI gestelde vragen. Ook geeft CWI een aantal brochures uit.²¹ Met de openbaarmaking van de beleidsregels over de toepassing van het ontslagbesluit en de ontsluiting daarvan via internet (www.werk.nl) is voorts informatie beschikbaar gesteld over de procedure en het toetsingskader.

Werkgever en werknemer hebben naast inzicht in het verloop van de procedure in het algemeen ook behoefte aan informatie over de actuele stand van hun procedure. CWI informeert de werkgever en werknemer daarover per brief. CWI werkt met een zogenoemde standaardbrievenset, en in de vastgelegde werkprocedures staat aangegeven wanneer welke brief moet worden verzonden.

Op het moment dat naar het oordeel van CWI de aanvraag voldoende is onderbouwd, gaan er gelijktijdig twee brieven uit. De ene brief gaat naar de werkgever; daarin staat dat de ontslagaanvraag in behandeling is genomen en voor een reactie naar de werknemer is gezonden. In de andere brief wordt de werknemer geïnformeerd over het feit dat zijn werkgever een ontslagaanvraag heeft ingediend en dat hij veertien dagen de tijd heeft om daartegen verweer te voeren.

Op het moment dat de feitenverzameling is afgerond, wordt het laatste verweer van de werknemer ter kennisname aan de werkgever gezonden. In de begeleidende brief staat daarover het volgende:

“In het kader van de behandeling van de bovengenoemde ontslagaanvraag doe ik u – bijgaand – uitsluitend ter kennisneming – het verweer toekomen, zoals dat van de zijde van bovengenoemde werknemer is ingediend. U hoeft hierop niet meer te reageren, omdat ik vooralsnog over voldoende informatie beschik om tot een beslissing te kunnen komen.

Ik zal het ontslagdossier ter advisering voorleggen aan de Ontslagadviescommissie.”

De werknemer krijgt op dat moment geen brief.

3.2.4 Motivering

Inleiding

De beslissing op de ontslagaanvraag is het sluitstuk van de ontslagprocedure. In die beslissing wordt aangegeven welke ontslaggrond is aangevoerd, gevolgd door een motivering van de vergunningverlening of de vergunningonthouding. Deze motivering vindt plaats aan de hand van het bij de ontslaggrond behorende toetsingskader.

Initiatieven CWI

CWI onderschrijft het belang van een goede motivering van de beslissing op de

²¹ Waaronder de folders “Ontslag om bedrijfs-economische redenen” en “Ontslag om persoonlijke redenen”.

ontslagaanvraag. In 2003 is daarom volgens het train-de-trainer model een tweedaagse cursus 'Argumenteren en formuleren' voor alle (senior)consulenten verzorgd met als doel de kwaliteit van de motivering van beschikkingen te verbeteren. In 2007 is gestart met het project 'Motiveren van beschikkingen', waarin, aldus CWI, zowel opleidingsaspecten als coaching en modernisering van de modelbeschikkingen aandacht krijgt.

Daarnaast wordt vanuit centraal niveau aandacht besteed aan de kwaliteit van de beschikkingen. Zo heeft in 2004 in het district Midden-West Nederland het project 'Coachend monitoren' plaatsgevonden waarbij onder meer het motiveren van beschikkingen aan de hand van praktijkvoorbeelden in groepsverband aan de orde is gesteld. CWI zal dit project in 2008 ook in andere districten opstarten. CWI heeft voorts het plan opgevat om in 2008 een via internet toegankelijke databank met CWI-ontslagbeschikkingen in te richten, zodat de motivering van ontslagbeschikkingen ook openbaar wordt.

Onderzoek Nationale ombudsman

Gelet op de door CWI ontplooiende initiatieven op het vlak van het motiveren van de beschikking heeft de Nationale ombudsman voor dit moment afgezien van verder onderzoek naar het motiveren van beschikkingen. De Nationale ombudsman houdt hier wel een vinger aan de pols; in het onderzoek naar aanleiding van individuele klachten wordt ook het motiveringsbeginsel scherp in het oog gehouden.²²

3.3 Beoordeling en conclusie

3.3.1 Eenzijdige voorlichting van werkgevers en werknemers

Onpartijdigheid

Een bestuursorgaan stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

Dit houdt ook in dat als door op zich te billijken omstandigheden in een eerdere fase contact is geweest met slechts één van de bij de besluitvorming betrokken twee partijen het bestuursorgaan het evenwicht tussen beide partijen herstelt door er voor te zorgen dat de betrokken ambtenaar in de besluitvormingsfase geen rol vervult.

CWI heeft mede als taak om voorlichting te geven over de ontslagprocedure. De voordelen daarvan voor werkgever en werknemer zijn evident. CWI heeft zich gerealiseerd dat het geven van voorlichting over de ontslagprocedure in het algemeen of over de concrete ontslaaanvraag in het bijzonder en het nemen van de beslissing beter niet in één hand verenigd kunnen zijn. Om de schijn van partijdigheid te voorkomen is het goed dat de behandelend (senior)consulent, die voornamelijk actief is in de fase van de feitenverzameling, in de besluitvormingsfase geen beslissing neemt.

²² Zie rapporten van de Nationale ombudsman 2006/304; 2006/336 en 2007/066.

Op het niveau van het locatie- of districtshoofd is eveneens van functiescheiding sprake. Het locatie- of districtshoofd heeft bij de feitenvergaring geen noemenswaardige rol omdat hij geen ontslaanvragen behandelt. Voor het locatie- of districtshoofd is met name in de besluitvormingsfase een rol weggelegd: hij neemt in ieder geval de uiteindelijke beslissing op de ontslaanvraag en zit in beginsel de OAC-vergaderingen voor.

Het komt echter voor dat het locatie- of districtshoofd contact heeft gehad met één van de partijen (doorgaans de werkgever) in de fase voorafgaand aan de ontslaanvraag. Bij collectieve ontslagen is dit zelfs altijd het geval. Onder die omstandigheden kan de schijn van partijdigheid bij de andere partij (doorgaans de werknemer) worden gewekt. In het kader van twee eerdere klachtprocedures²³ heeft CWI aangegeven dat bij (mogelijke) belangenverstrengeling of vooringenomenheid overheveling van ontslagdossiers naar een andere locatie mogelijk is. Onder bijzondere omstandigheden zou een ontslaanvraag zelfs kunnen worden overgedragen aan een ander district.

Met de op 1 oktober 2007 afgeronde reorganisatie is ook het aantal locatiehoofden afgenomen naar drie. Op nog maar vijf van de elf locaties is er een locatiehoofd actief; op de overige zes locaties is het districtshoofd degene die de beslissing neemt en in beginsel de OAC-vergadering voorziet. In het district Noord met de locaties Groningen en Leeuwarden bedient het districtshoofd bij gebreke van een locatiehoofd zelfs beide locaties. De Nationale ombudsman vraagt zich om die reden af of er met het oog op (mogelijke) belangenverstrengeling of vooringenomenheid wel voldoende mogelijkheden zijn om ontslaanvragen over te dragen aan een ander locatie- of districtshoofd. Ook is met de afname van het aantal locatiehoofden de kans vergroot dat het locatie- of districtshoofd dat bemoeienis heeft gehad in de fase voorafgaand aan de ontslaanvraag, ook degene is die uiteindelijk zal beslissen op de ontslaanvraag. De Nationale ombudsman is van oordeel dat CWI zich op dit punt actiever kan opstellen om de schijn van partijdigheid te vermijden.

3.3.2 De werkgever als 'klant'

Onpartijdigheid

Een bestuursorgaan stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

Dit houdt ook in dat als bij de besluitvorming twee partijen zijn betrokken het bestuursorgaan bij de inrichting van de procedure niet uitsluitend gericht is op de belangen van één van beide partijen.

CWI onderzoekt met enige regelmaat de klanttevredenheid. De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt om de dienstverlening bij te stellen. Als het gaat om de ontslagprocedure, dan is de werkgever de klant. De focus van de overheid zou niet alleen gericht moeten zijn op de relatie met haar 'klanten', maar op de relatie met al haar

²³ Rapporten van de Nationale ombudsman 2007/032 en 2007/033.

burgers. CWI heeft met twee groepen burgers te maken, werkgevers en werknemers. Het wekt daarom verbazing dat CWI uitsluitend onderzoek doet naar de tevredenheid van de werkgevers. CWI geeft hiermee aan het vooral belangrijk te vinden om werkgevers tevreden te stellen. Wat werknemers van de CWI-ontslagprocedure vinden is klaarblijkelijk niet belangrijk. Een werknemer neemt niet het initiatief tot een CWI-ontslagprocedure, maar hij is evenzeer als de werkgever 'afnemer' van het CWI-product (de ontslagbeschikking). De Nationale ombudsman is ervan overtuigd dat de resultaten van een tevredenheidsonderzoek onder werknemers eveneens kunnen bijdragen aan verdere verbetering van de dienstverlening. Door alleen een klanttevredenheidsonderzoek onder werkgevers te laten verrichten en bij de inrichting van de procedure niet ook de ervaringen van de werknemers te betrekken heeft CWI op zijn minst de schijn van partijdigheid gewekt.

3.3.3 Informatieverstrekking door partijen

Actieve en adequate informatieverwerving

Een bestuursorgaan verwerft bij de voorbereiding van zijn handelingen de relevante informatie.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt ook in dat als bij de besluitvorming meer partijen zijn betrokken een bestuursorgaan voor het verkrijgen van de relevante informatie zich niet uitsluitend richt tot de aanvrager van het besluit.

CWI stelt bij een onvolledige ontslagaanvraag de werkgever in de gelegenheid deze aan te vullen. Ten aanzien van de werknemer die in de onderbouwing van zijn verweerschrift tekort schiet omdat argumenten niet voldoende zijn onderbouwd met stukken, of wanneer onduidelijk is wat de werknemer precies bedoelt, onderneemt CWI geen actie. CWI heeft gekozen voor een lijdelijke opstelling. Deze opstelling past niet bij een bestuursorgaan. Bestuursorganen dienen alle belangen mee te wegen in de besluitvorming. Voor CWI betekent dat niet alleen het belang van de werkgever, maar ook dat van de werknemer. Om die belangen scherp te krijgen, zodat een adequate beslissing kan worden genomen, dient het bestuursorgaan over relevante informatie te beschikken. Door de werknemer niet te vragen om een nadere toelichting of om nadere gegevens als zijn verweerschrift daartoe aanleiding geeft, heeft CWI het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving niet in acht genomen. Ook de Awb schrijft – anders dan CWI meent – voor dat bij de voorbereiding van een besluit het bestuursorgaan de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (art. 3:2 Awb).

3.3.4 *Transparantie van de procedure*

Actieve en adequate informatieverstrekking

Een bestuursorgaan voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt ook in dat als bij de besluitvorming twee partijen zijn betrokken een bestuursorgaan beide partijen gelijktijdig van dezelfde informatie voorziet.

CWI heeft maatregelen genomen ter verbetering van de transparantie van de CWI-ontslagprocedure. Als het gaat om de informatieverstrekking aan partijen over de concrete stand van de procedure is er niettemin nog sprake van onevenwichtigheid in de procedure. De werkgever wordt steeds per brief geïnformeerd welke stappen worden genomen in het kader van de feitenverzameling, zoals het starten van een extra schriftelijke ronde van hoor en wederhoor. Daarnaast wordt de werkgever geïnformeerd als de feitenverzameling is afgerond en de ontslaaanvraag voor advies wordt voorgelegd aan de OAC. De werknemer wordt daarentegen niet meteen geïnformeerd als tot een tweede schriftelijke ronde van hoor en wederhoor wordt besloten. De werknemer ontdekt dit pas als hij wordt uitgenodigd om op een nieuw schrijven van de werkgever te reageren. Ook wordt de werknemer in de meeste gevallen niet op de hoogte gesteld wanneer de feitenverzameling is afgerond. Als de werknemer zijn verweer instuurt, is in circa 80% van de zaken het eerstvolgende bericht dat hij van CWI ontvangt de beslissing op de ontslaaanvraag. Uit het vorenstaande blijkt dat op verschillende plaatsen in de modelbrievenset onevenwichtigheden zijn aangetroffen. Aldus heeft CWI ten opzichte van de werknemer niet voldaan aan het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

3.4 **Aanbevelingen**

De Nationale ombudsman ziet in het voorafgaande aanleiding om CWI de volgende aanbevelingen te doen.

1. Sluit uit dat het locatie- of districtshoofd de uiteindelijke beslissing op de ontslaaanvraag neemt als hij betrokken is geweest in de fase voorafgaand aan de ontslaaanvraag.
2. Stel ook een tevredenheidsonderzoek onder werknemers in en stel op basis van de resultaten de dienstverlening zo mogelijk bij.
3. Realiseer de uit art. 3:2 Awb voortvloeiende onderzoeksplicht volledig door ook naar aanleiding van het verweerschrift van de werknemer indien daartoe aanleiding is actief om nadere inlichtingen te verzoeken.
4. Informeer op gelijke wijze en gelijktijdig met de werkgever ook de werknemer als er een extra schriftelijke ronde wordt gestart of als de ontslaaanvraag zal worden voorgelegd aan de OAC.

4 De ontslagadviescommissie (OAC)

4.1 Inleiding

Voordat CWI op een ontslagaanvraag mag beslissen moet advies worden gevraagd aan de ontslagadviescommissie (OAC). Reeds bij de invoering van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhouding (BBA) in 1945 is voorzien in advisering door een paritair samengestelde commissie. Deze commissie werd destijds in het leven geroepen omdat na de bevrijding de gedachte was dat de verhouding onderneming-werkgever-werknemer niet willekeurig mocht worden verbroken. OAC-leden worden ook anno 2007 voorgedragen door werkgeversorganisaties (zoals VNO-NCW) en werknemersorganisaties (bijv. FNV). De OAC-leden worden om die reden ook wel onderverdeeld in werkgevers- en werknemersleden. Helemaal recht doen de namen werkgevers- en werknemersleden niet aan de positie van de OAC-leden. Zij brengen – anders dan die benaming kan suggereren – onafhankelijk advies uit, dus zonder ruggespraak met hun achterban. De OAC-leden hebben bovendien een geheimhoudingsplicht. Een OAC-lid wordt benoemd voor de duur van vier jaar. Per locatie zijn er evenveel werkgevers- als werknemersleden (in totaal maximaal 24).

De eisen die aan de OAC-leden worden gesteld zijn:

- ▶ actief/sociaal betrokken in het bedrijfsleven of de vakbond danwel anderszins voldoende actuele kennis van vaktechnische ontwikkelingen en van de arbeidsmarkt;
- ▶ kennis van en feeling met het arbeidsproces en de arbeidsmarkt in ruime zin;
- ▶ kennis van en affiniteit met het arbeidsrecht in het algemeen en het ontslagrecht in het bijzonder.

4.2 Bevindingen

4.2.1 Werkwijze van de OAC

Vorbereiding

Bij iedere OAC-vergadering is er één werkgeverslid en één werknemerslid. Beide ingeroosterde OAC-leden krijgen ten minste vier werkdagen voor de OAC-vergadering de ontslagdossiers ter beschikking. Formele zaken, dat wil zeggen ontslagaanvragen waarbij de werknemer geen inhoudelijk verweer voert, worden een uur voor het begin van de OAC-vergadering ter inzage gelegd. Indien de OAC-leden meer tijd nodig hebben wordt een leespauze ingelast of wordt het dossier doorgeschoven naar de volgende OAC-vergadering.

Het ontslagdossier

Op het voortgangsformulier wordt door de behandelend (senior)consulent bijgehouden wanneer en op welke wijze er contact is geweest met werkgever, werknemer en bijvoorbeeld UWV. In de telefonische enquête onder acht locatie- of districtshoofden gaven er drie aan dat het voortgangsformulier niet wordt gevoegd in het aan de OAC-leden toegezonden dossier. Als reden hiervoor gaven zij aan dat dit een formulier is voor intern gebruik. De andere vijf locatie- en districtshoofden deden dit wel omdat het formulier naar hun oordeel onderdeel uitmaakt van het ontslagdossier. Bovendien, zo merkte een locatiehoofd op, heeft de OAC daardoor inzicht in hoe de procedure is verlopen.

De door CWI verzonden (standaard)brieven aan werkgever, werknemer en UWV bevinden zich doorgaans in het aan de OAC gezonden dossier. Op een enkele locatie worden alleen de voor de besluitvorming relevante standaardbrieven verzonden. Als er bijvoorbeeld een uitnodiging voor verweer aan de werknemer is gezonden, dan is deze brief niet meer relevant op het moment dat het verweer is ingekomen. Komt er echter geen reactie van de werknemer dan bevindt deze brief zich wel in het aan de OAC-leden toegezonden dossier.

Ook eventuele telefoonnotities bevinden zich in het aan de OAC-leden toegezonden dossier. Op sommige locaties wordt niet altijd een aparte telefoonnotitie gemaakt, maar wordt op bijvoorbeeld het voortgangsformulier een aantekening gemaakt.

In het ontslagdossier bevindt zich geen door CWI vervaardigde samenvatting. Een aantal ontslaglocaties voegt als het gaat om ontslagaanvragen wegens bedrijfseconomische reden een op de situatie toegespitste bijsluiter over de ontslagvolgorde bij. Ook wordt er bij een aangehouden zaak soms vermeld waarom indertijd is aangehouden. Maar in beide situaties geldt dat alle stukken naar de OAC-leden gaan.

4.2.2 De OAC-vergadering

Technisch voorzitter

Het technisch voorzitterschap van de OAC berust bij CWI. Als technisch voorzitter kunnen fungeren het districtshoofd, het locatiehoofd, en – bij submandaat – ook de (senior)consulent. Wil de OAC haar taak verder naar behoren kunnen uitoefenen, dan is het van belang dat de OAC-leden zonder beïnvloeding van CWI tot hun advies kunnen komen. De technisch voorzitter van de OAC zal zich om die reden terug moeten trekken bij zaken waarin mogelijk sprake is van (de schijn van) partijdigheid. Ook zijn maatregelen genomen om dubbelfuncties te voorkomen. De locatie- en districtshoofden behandelen zelf geen ontslagaanvragen. De (senior)consulenten zijn wel dossierverantwoordelijk en uit dien hoofde hebben zij ook contact gehad met partijen. De (senior)consulent mag in de door hem voorbereide ontslagdossiers niet tevens fungeren als technisch voorzitter. CWI merkt over deze functiescheiding op:

“Als een (senior)consulent de voorzittersrol op zich neemt behandelt deze nimmer zijn ‘eigen’ ontslagzaken binnen de OAC. In het uiterste geval wordt zelfs nog gewisseld van OAC-voorzitter tijdens een OAC-bijeenkomst.”

Navraag onder de locatie- en districtshoofden heeft uitgewezen dat op de meeste locaties maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat de technisch voorzitter tevens de behandelend (senior)consulent is. Als er twee vergaderingen per week zijn, dan worden die zaken ingeroosterd voor de andere dag. De meeste ontslaglocaties hebben echter maar één dag in de week een OAC-vergadering. Op het moment dat een door de technisch voorzitter behandeld dossier aan de orde komt, neemt een collega het voorzitterschap over. Op de locaties Groningen en Leeuwarden behandelt de technisch voorzitter in voorkomende gevallen ook de eigen ontslagdossiers.

In de enquête onder OAC-leden is de vraag gesteld of het voorkwam dat de technisch voorzitter ook de behandelend (senior)consulent is. Van de respondenten gaf 66% aan dat dit niet voor is gekomen, 31% van de respondenten vulde hier in dat het in een enkel dossier voorkwam dat de technisch voorzitter tevens de behandelend (senior)consulent is. Van die laatste groep vond 7% van de respondenten dit bezwaarlijk.

Beide OAC-leden aanwezig

De OAC kan alleen advies uitbrengen als zowel een werkgevers- als een werknemerslid tijdens de vergadering aanwezig zijn.²⁴ Het komt zelden voor dat één van beide OAC-leden op het laatste moment verhinderd is om de OAC-vergadering bij te wonen. Uit de onder OAC-leden gehouden enquête volgt dat in dat geval vaak een vervanger wordt gezocht (79% van de respondenten is wel eens ingevallen voor een OAC-lid). In andere gevallen werd de OAC uitgesteld of is telefonisch of schriftelijk advies uitgebracht.

4.2.3 Bekendmaken namen OAC-leden

Standpunt CWI

De Nationale ombudsman heeft CWI reeds in 2004 in overweging gegeven de namen van de leden van de ontslagadviescommissie bekend te maken wanneer partijen die betrokken zijn bij een ontslagprocedure daar om verzoeken.²⁵ CWI heeft na raadpleging van de (in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde) sociale partners de Nationale ombudsman laten weten moeite te hebben met de opvolging van de aanbeveling uit 2004. CWI vreest dat het op aanvraag bekendmaken van de namen van de OAC-leden zal resulteren in het frequent bevragen van die leden en zelfs dat in voorkomende gevallen een bij een ontslagzaak teleurgestelde partij verhaal zal komen halen bij het OAC-lid. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat er onvoldoende animo blijft bestaan om nog langer zitting te willen nemen in een ontslagadviescommissie waardoor een onderbezetting dreigt te ontstaan. De Stichting van de Arbeid heeft de Nationale ombudsman desgevraagd laten weten van opvatting te zijn dat het noemen van namen van de betrokken OAC-leden belemmerend kan werken op de bereidheid om zitting te (gaan) nemen in deze commissies. De Stichting wijst er daarnaast op dat het om adviescommissies gaat. Besluitvorming vindt elders plaats.

²⁴ Zie art. 9, tweede lid, Reglement ontslagadviescommissies CWI 2003.

²⁵ Rapport van de Nationale ombudsman 2004/273.

Met uitzondering van een aantal gevallen (dreigende klacht, een schadeclaim of een andere procedure) is CWI daarom niet bereid de namen van de OAC-leden op verzoek, laat staan in alle gevallen, bekend te maken.

Enquête onder de leden ontslagadviescommissie

Zowel CWI als de Stichting van de Arbeid zijn bevreesd dat het bekendmaken van de namen van de bij de ontslaanvraag betrokken OAC-leden tot gevolg heeft dat er onvoldoende animo zal zijn voor het OAC-lidmaatschap. Er zouden zelfs zoveel OAC-leden kunnen afhaken dat onderbezetting van de OAC dreigt. Om in kaart te brengen in hoeverre deze vrees gegrond is, is in de aan de OAC-leden verzonden enquête een aantal varianten aan hen voorgelegd.

De vragen zijn onderverdeeld in het bekendmaking van de naam:

- ▶ voorafgaande aan de OAC-vergadering;
- ▶ in de ontslagbeschikking en
- ▶ naar aanleiding van een klachtprocedure.

Daarnaast is de OAC-leden de vraag voorgelegd of zij er bezwaar tegen hebben als hun naam wordt vermeld op een lijst met alle leden van de OAC per locatie als deze lijst

- ▶ via internet raadpleegbaar is of
- ▶ op verzoek wordt toegezonden.

Tot slot is de OAC-leden gevraagd of het doorvoeren van één of meer van bovenstaande manieren van bekendmaking voor hen reden zal zijn om het lidmaatschap van de OAC te beëindigen.

Bij het stellen van deze vragen is uitdrukkelijk vermeld dat het enkel gaat om verstrekking van de namen van de leden en niet om verstrekking van hun adresgegevens.

Bij alle voorgelegde varianten gaf de meerderheid van de respondenten aan géén bezwaar te hebben tegen die wijze van bekendmaking van de namen. Voor de resultaten wordt verwezen naar Bijlage 2. De OAC-leden hebben daarnaast veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij deze vraag een toelichting te geven. Daarbij valt op dat de OAC-leden vrezen dat bekendmaking voorafgaand aan de OAC-vergadering ertoe zal leiden dat werkgevers en werknemers contact zullen zoeken met de OAC-leden hetgeen de onpartijdigheid en de objectiviteit niet ten goede zal komen. Naast beïnvloeding vooraf is een aantal OAC-leden bevreesd voor represailles achteraf van teleurgestelde werkgevers en werknemers. Er zijn er daarnaast ook die geen enkel bezwaar hebben tegen openbaarmaking van hun naam; zij geven aan te hechten aan transparantie. Als deze OAC-leden niettemin een bezwaar hebben, dan gaat het uitsluitend om het vermelden van hun naam op een lijst als deze via internet raadpleegbaar zou zijn.

4.3 Beoordeling en conclusie

De OAC vervult een belangrijke rol in de ontslagprocedure. Het is aan CWI om ervoor zorg te dragen dat de OAC-leden onder optimale condities hun taak kunnen uitvoeren. Daarvoor is mede de controleerbaarheid van de procedure door de OAC-leden van belang. Zo moet het voor de OAC-leden mogelijk zijn om op eenvoudige wijze na te gaan of CWI alle waarborgen in acht heeft genomen in de procedure. Het is voorts van groot belang dat de OAC-leden in staat zijn om een onafhankelijk en onpartijdig advies uit te brengen. De onafhankelijkheid kan in het gedrang komen als CWI te weinig afstand zou bewaren tijdens de OAC-vergaderingen. De onpartijdigheid tot slot ziet op het vermijden van vooringenomenheid bij het OAC-lid ten opzichte van partijen.

4.3.1 Controle door de OAC

Actieve en adequate informatieverwerving

Een bestuursorgaan verwerft bij de voorbereiding van zijn handelingen de relevante informatie.

Een bestuursorgaan dat advies vraagt voorziet de adviseur of het adviserend college met het oog op de uitvoering van zijn taak actief en desgevraagd van adequate informatie.

Teneinde de functie van OAC-lid naar behoren te kunnen uitoefenen is het van belang dat de OAC-leden inzicht hebben in het verloop van de procedure in een individueel geval. Wil de OAC haar taak naar behoren kunnen uitoefenen dan is het van belang dat CWI de OAC van alle relevante informatie voorziet. Dit betekent dat het complete ontslagdossier, inclusief het voortgangsformulier, de standaardbrieven en de telefoonnotities, naar de OAC-leden wordt gezonden. In het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat relevante informatie bewust aan de OAC-leden wordt onthouden of dat de OAC-leden een verkeerde voorstelling van zaken wordt voorgespiegeld. Wel ontbreekt op een aantal locaties het inzicht in de noodzaak om alle relevante informatie te verstrekken. In de praktijk komt het daarom voor dat de OAC-leden adviseren op basis van onvolledige informatie. Zo zijn er ontslaglocaties die het voortgangsformulier niet meezenden met het ontslagdossier. Zonder dit voortgangsformulier is het voor de OAC-leden niet mogelijk om vast te stellen of zij over alle stukken uit het ontslagdossier beschikken, of voldaan is aan het vereiste van hoor en wederhoor, hoe is gereageerd op eventuele verzoeken tot mondeling horen en of de uiterste inzenddatum voor indiening van een reactie al is verstreken.

Door niet in alle gevallen het complete dossier toe te sturen aan de OAC-leden wordt de OAC in de uitoefening van haar taak belemmerd. Deze handelwijze levert een schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving op. Dit vereiste houdt in dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van zijn handelingen de relevante informatie verwerft. Dit betekent dat als een bestuursorgaan advies inwint daarvoor nood-

zakelijk is dat het bestuursorgaan de adviseur of het adviserend college met het oog op de uitvoering van zijn taak actief en desgevraagd van adequate informatie voorziet.

4.3.2 Onafhankelijkheid van de OAC

Onpartijdigheid

Een bestuursorgaan stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

Het vereiste van onpartijdigheid houdt ook in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van beïnvloeding van een adviseur of adviserend college te vermijden.

Wil de OAC haar taak verder naar behoren kunnen uitoefenen, dan is het van belang dat de onafhankelijkheid van de OAC is gewaarborgd. Dit betekent onder meer dat CWI beïnvloeding van de OAC zo veel mogelijk dient te voorkomen. Om die reden wordt er geen samenvatting van het ontslagdossier verstrekt en is verder het beleid dat de behandelend consulent nooit optreedt als technisch voorzitter. Op twee locaties wordt dit beleid echter niet uitgevoerd. CWI heeft daardoor niet voldaan aan het vereiste van onpartijdigheid. Een bestuursorgaan stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden. Het vereiste van onpartijdigheid houdt ook in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van beïnvloeding van een adviseur of adviserend college te vermijden. Daarvoor is – zoals CWI ook zelf aangeeft – nodig dat de behandelend (senior)consulent niet de eigen zaken voorziet in de OAC. Nu beide locaties zich binnen één district bevinden zou een mogelijke oplossing zijn dat de (senior)consulent niet op de eigen maar op de andere locatie de OAC-vergadering voorziet.

Voorts is van belang dat beide OAC-leden hun advies in elkaars aanwezigheid uitbrengen. Er is niet voor niets gekozen voor een paritair samengestelde commissie. Het werkgevers- en het werknemerslid dienen ervoor te zorgen dat zowel het werkgeversstandpunt als het werknemersstandpunt worden meegenomen in de besluitvorming. Als er niet tijdig een vervanger kan worden gevonden voor het verhinderde OAC-lid is het derhalve geen optie dat het OAC-lid op een ander moment zijn advies uitbrengt. Dit heeft bovendien tot gevolg dat elk OAC-lid afzonderlijk met de technisch voorzitter de zaken bespreekt. Van een paritaire overlegstructuur verwordt het advies dan tot een bilateraal overleg met CWI. Dit laatste bergt het risico in zich dat CWI onvoldoende afstand tot de OAC bewaart. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman moet de OAC-vergadering daarom worden uitgesteld als er geen vervanger is voor een verhinderd OAC-lid. Door dit na te laten is niet voldaan aan het vereiste van onpartijdigheid dat ook een actieve opstelling van het bestuursorgaan impliceert als het gaat om het vermijden van iedere vorm van beïnvloeding van een adviseur of adviserend college.

4.3.3 *Transparantie en de OAC*

Onpartijdigheid

Een bestuursorgaan stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

Dit houdt ook in dat als door op zich te billijken omstandigheden in een eerdere fase contact is geweest met slechts één van de bij de besluitvorming betrokken twee partijen het bestuursorgaan het evenwicht tussen beide partijen herstelt door er voor te zorgen dat de betrokken ambtenaar in de besluitvormingsfase geen rol vervult.

Een belangrijke waarborg om partijdigheid te voorkomen is de mogelijkheid voor OAC-leden om zich te verschonen. Het OAC-lid neemt daartoe zelf het initiatief. Het waken over de onpartijdigheid dient echter niet alleen aan het OAC-lid zelf te worden overgelaten. Ook de burger moet een middel in handen hebben om zich ervan te vergewissen dat bij een OAC-lid géén sprake zal zijn van ongeoorloofde belangenverstrengeling. CWI houdt echter – op een enkele uitzondering na – de namen van de bij een ontslagaanvraag betrokken OAC-leden geheim.

Het belang van het verstrekken van de namen van de OAC-leden is gelegen in de transparantie en de controleerbaarheid van de ontslagprocedure. Zowel werknemer als werkgever heeft er belang bij te weten wie er in de OAC zitting heeft (gehad). De OAC is paritair samengesteld mede om voor betrokken partijen het draagvlak van de te nemen beslissing te verbreden. Hieraan wordt afbreuk gedaan als niet bekend is wie er precies heeft geadviseerd. De waarde van het advies wordt mede bepaald door het vertrouwen dat de partijen kunnen stellen in de personen die hebben geadviseerd. Wanneer betrokken partijen niet mogen weten wie er in een individueel geval hebben geadviseerd, genereert dat wantrouwen. De partijen hebben er belang bij om te kunnen nagaan dat er zich geen omstandigheden hebben voorgedaan op grond waarvan iemand zich had dienen te verschonen (bijvoorbeeld in geval van belangenverstrengeling) en om zich ervan te overtuigen dat inderdaad zowel een werknemers- als een werkgeverslid aan de advisering heeft deelgenomen.

Om de onpartijdigheid verder te waarborgen zouden ook partijen moeten kunnen voorkomen dat een mogelijk vooringenomen OAC-lid in de ontslagprocedure adviseert. Daarvoor is nodig dat de namen van de betrokken OAC-leden niet alleen achteraf maar ook vooraf bekend worden gemaakt. Dit klemt temeer nu er tegen een eenmaal door CWI verleende ontslagvergunning geen mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaat en het verleende ontslag niet ongedaan kan worden gemaakt. Juist met het oog hierop mag van CWI worden verwacht te waarborgen dat de ontslagprocedure transparant en controleerbaar is voor de werknemer en werkgever.

Het belangrijkste argument van CWI om de namen van de OAC-leden niet

bekend te maken is dat daarvoor onder de OAC-leden onvoldoende draagvlak zou zijn. De onder OAC-leden gehouden enquête heeft daarentegen uitgewezen dat de vrees dat te weinig OAC-leden zitting willen nemen als de namen bekend worden gemaakt volstrekt niet terecht is.

Bij een aantal leden bestaat bezwaar tegen het vooraf bekendmaken van de namen van de leden OAC, omdat zij vrezen dat partijen van tevoren contact met hen zullen opnemen om de beslissing te beïnvloeden. Dit kan worden ondervangen door in de regels te bepalen dat zulk voorafgaand contact niet is toegestaan en dit ook te vermelden bij de bekendmaking van de namen.

Alles overziend is de Nationale ombudsman van mening dat het niet openbaar maken van de namen van de OAC-leden strijdig is met het vereiste van onpartijdigheid.

4.4 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman ziet in het voorafgaande aanleiding om CWI de volgende aanbevelingen te doen.

1. Zorg dat de OAC-leden het complete ontslagdossier inclusief het voortgangsformulier ontvangen.
2. Sluit uit dat de behandelend (senior)consulent de OAC technisch voorziet.
3. Tref zodanige maatregelen dat bij het uitbrengen van advies altijd beide OAC-leden aanwezig zijn.
4. Maak de namen van de bij de ontslaanvraag betrokken OAC-leden bekend voordat de OAC-vergadering plaats vindt ofwel maak op voorhand per ontslaglocatie de OAC-ledenlijst bekend en vermeld in de beschikking de namen van de betrokken OAC-leden.

5 Tijdigheid en zorgvuldigheid

5.1 Vooraf

De CWI-ontslagprocedure is een bestuursrechtelijke procedure waarop de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. In vrijwel alle andere bestuursrechtelijke procedures is het mogelijk om tegen een besluit van een bestuursorgaan bezwaar aan te tekenen en vervolgens kan het besluit ook nog aan de bestuursrechter ter toetsing worden voorgelegd. Bezwaar en beroep vormen belangrijke waarborgen in het bestuursrecht om fouten in de besluitvorming te herstellen. In de CWI-ontslagprocedure moet het daarentegen in één keer goed; herstelmogelijkheden zijn er niet. Het ontbreken van de mogelijkheid van bezwaar en beroep in de CWI-ontslagprocedure is ingegeven door de gedachte dat er snel duidelijkheid moet zijn over de gegrondheid van de ontslagaanvraag. Deze gedachte ligt ook aan de strakke planning van de CWI-ontslagprocedure ten grondslag. Vaak is met name het (financiële) belang van de werkgever met een snelle afhandeling gediend. De procedure moet echter niet alleen voortvarend verlopen maar ook uiterst zorgvuldig zodat fouten worden voorkomen. Voor het achterhalen van relevante informatie staat CWI een aantal mogelijkheden ter beschikking. Als CWI van deze mogelijkheden gebruik maakt, zal de procedure echter langer duren.

5.2 Bevindingen

5.2.1 Tijdigheid

Termijnen

In de ontslagprocedure van CWI spelen termijnen een belangrijke rol. Drie termijnen zijn hier van belang: de beslistermijn, de streeftermijn en de opzegtermijn. CWI dient binnen een redelijke termijn te beslissen op de ontslagaanvraag. Een redelijke termijn is volgens art. 4:13, tweede lid, van de Awb maximaal acht weken. CWI streeft er echter naar om binnen vier tot zes weken te beslissen. Zowel de door CWI in acht te nemen beslistermijn als de streeftermijn gaat in op het moment dat de ontslagaanvraag als compleet wordt aangemerkt en voor verweer naar de werknemer wordt gestuurd. Voor de werkgever is daarnaast nog van belang dat hij de ontslagvergunning krijgt op een voor het opzeggen van het dienstverband gunstig moment.

De streeftermijn

In de toelichting op het ontslagbesluit staat dat CWI ernaar streeft binnen vier tot zes weken te beslissen. Tussen CWI en het Ministerie van SZW zijn nadere afspraken gemaakt over de afhandelingstermijn van ontslagaanvragen. Zo is voor 2007 afgesproken dat CWI 80% van de ontslagzaken afhandelt binnen zes weken. De invoering van deze

streefnorm is een gevolg van door werkgevers geuite onvrede over de duur van de ontslagprocedure bij CWI.

Streefnorm voor afhandeling binnen zes weken		
Jaar	Streefnorm	Gerealiseerd
2005	77%	82,6%
2006	79%	86,1%
2007	80%	–

Twee kanttekeningen dienen echter bij deze streefcijfers te worden geplaatst.

1. De aanvragen op grond van arbeidsongeschiktheid worden buiten beschouwing gelaten, omdat hierbij advies van het UWV moet worden ingewonnen. De duur van de afhandeling kan in dat geval niet in het geheel op het conto van CWI worden geschreven, ook het UWV is daar mede verantwoordelijk voor.
2. De streeftermijn heeft alleen betrekking op verleende vergunningen. Het is voor de werkgever belangrijk om snel uitsluitel te hebben zodat binnen een redelijke termijn na het indienen van de aanvraag kan worden opgezegd.

Als wordt gekeken naar de afhandelingstermijn, inclusief de geweigerde vergunningen, dan zijn de percentages als volgt.

Afhandeling binnen zes weken (inclusief geweigerde vergunningen)		
Jaar	Alle ontslagaanvragen	Exclusief arbeidsongeschiktheid
2005	73,0%	79,4%
2006	75,5%	82,9%

Opzegtermijn en opzegmoment

Als CWI de werkgever de gevraagde ontslagvergunning verleent, mag de werkgever het dienstverband opzeggen. De werkgever dient hierbij de toepasselijke opzegtermijn in acht te nemen. De werkgever mag daarbij de door hem in acht te nemen opzegtermijn met één maand bekorten (zolang de resterende opzegtermijn niet minder dan één maand beslaat). Op deze wijze wordt de duur van de procedure bij CWI – tot op zekere hoogte – verdisconteerd met de opzegtermijn. Opzegging tegen het einde van de maand is het meest gebruikelijk. Als een vergunning wordt afgegeven net over de maandgrens heen, geeft dat een extra kostenpost voor de werkgever van een maandsalaris. Bij collectieve ontslagen kan dat fors oplopen. Voor de werkgever is het daarom van (financieel) belang dat hij de ontslagvergunning krijgt op een voor het opzeggen van het dienstverband gunstig moment (hierna: het opzegmoment).

5.2.2 Zorgvuldige besluitvorming

Algemeen

In het kader van de zorgvuldige besluitvorming is het van belang dat CWI kan beschikken over voldoende informatie. Belangrijke informatie wordt vaak al door partijen zelf aangedragen. De werkgever doet dat in de onderbouwing van de ontslaanvraag en de werknemer in zijn verweerschrift.²⁶ Om de voor de beslissing op de ontslaanvraag relevante gegevens boven water te krijgen staat CWI daarnaast nog een aantal andere bevoegdheden ter beschikking. Zo kan CWI andere instanties, zoals het UWV en de Arbeidsinspectie, om advies vragen. Ook is het mogelijk dat extra schriftelijke ronden van hoor en wederhoor worden ingelast. De werkgever en werknemer uitnodigen voor het geven van een mondelinge toelichting behoort eveneens tot de mogelijkheden. Hieronder passeren deze laatste twee bevoegdheden de revue.

Extra schriftelijke ronde van hoor en wederhoor

Het uitgangspunt van CWI is dat bij een goed onderbouwde ontslaanvraag met één ronde van hoor en wederhoor, bestaande uit de ontslaanvraag van de werkgever en de reactie daarop van de werknemer, kan worden volstaan. Indien het verweer van de werknemer echter vragen oproept vindt een tweede schriftelijke ronde van hoor en wederhoor plaats. Bij iedere extra ronde van hoor en wederhoor krijgen achtereenvolgens werkgever en werknemer ieder tien dagen de tijd voor hun schriftelijke reactie.

Mede om te voorkomen dat ontslagprocedures onnodig lang duren, besluit CWI niet vaak tot het instellen van een tweede schriftelijke ronde en zeker niet tot het instellen van een derde schriftelijke ronde van hoor en wederhoor.

Aantal schriftelijke ronden van hoor en wederhoor (alle ontslaggronden)				
	2004	2005	2006	2007 ²⁷
Een	78%	79%	82%	83%
Twee	19%	18%	16%	14%
Meer dan twee	3%	3%	3%	3%

In de praktijk zendt CWI bij het agenderen van een ontslaanvraag voor de OAC de werkgever een afschrift van het verweerschrift van werknemer ter kennisneming toe met de mededeling dat CWI over voldoende gegevens beschikt om tot een beslissing te komen. Het komt soms voor dat de werkgever toch verzoekt om schriftelijk te mogen reageren op dit verweerschrift. In beginsel wordt zo'n verzoek niet gehonoreerd. Mocht echter de werkgever niettemin een schriftelijke reactie geven voordat op de ontslaanvraag is beslist, dan start daarmee automatisch een extra ronde van hoor en wederhoor.²⁸

Als gekeken wordt per ontslaggrond dan wordt bij arbeidsongeschiktheid pro-

²⁶ Zie daarover hoofdstuk 3.

²⁷ Over de periode januari tot en met juni.

²⁸ Zie rapport van de Nationale ombudsman 2004/273.

centueel gezien het vaakst volstaan met één schriftelijke ronde van hoor en wederhoor (91%). Bij individuele ontslaanvragen wegens bedrijfseconomische redenen ligt dat percentage beduidend lager (73%).²⁹

Aan een aantal locatie- en districtshoofden is de vraag voorgelegd in hoeverre het mogelijk is om binnen zes weken te beslissen als er wordt overgegaan tot een tweede ronde van hoor en wederhoor. Dit is afhankelijk van hoe snel partijen reageren. Als partijen de uiterste inzenddatum aanhouden wordt het moeilijk. Het verweerschrift komt in dat geval binnen op de vijftiende dag. Vervolgens heeft de werkgever tien dagen en de werknemer tien dagen. Dan moet binnen zeven dagen én de OAC bijeen zijn geweest én de beslissing zijn genomen, anders kan er niet binnen de 42 dagen worden beslist. Bovendien gaat het hier om kalenderdagen. Komt de reactie van de werkgever bijvoorbeeld binnen op zaterdag, dan kan het pas op maandag naar de werknemer worden doorgezonden. Op deze manier gaan er dagen verloren, in periodes met feestdagen kan dat nog verder oplopen.

Mondelinge toelichting door partijen

De procedure via CWI vindt in veruit de meeste gevallen geheel schriftelijk plaats. De artikelen 4:7 en 4:8 Awb geven respectievelijk de werkgever en de werknemer de mogelijkheid om een mondelinge behandeling te vragen. In de Toelichting op het Ontslagbesluit wordt echter aangegeven dat mondeling horen zoveel mogelijk beperkt moet blijven tot die gevallen waarin het noodzakelijk is om een volledig beeld te krijgen. Hiervoor worden als redenen gegeven dat een schriftelijke procedure efficiënter verloopt hetgeen wenselijk is gezien de grote aantallen ontslaanvragen en dat bij een schriftelijke procedure op eenvoudiger wijze zicht kan worden gehouden op de voortgang van de procedure. CWI stimuleert dan ook dat de procedure schriftelijk plaatsvindt; partijen worden daarom niet gewezen op de mogelijkheid een mondelinge behandeling te vragen. Het is echter niet geheel uitgesloten dat partijen in de gelegenheid worden gesteld een mondelinge toelichting te geven. CWI kan daartoe ambtshalve besluiten maar vaker zal dit zijn naar aanleiding van een uitdrukkelijk verzoek van één van de partijen. Als sprake is van een vrijblijvend aanbod om één en ander mondeling toe te lichten, zal CWI hierop niet ingaan.

Uit de enquête onder OAC-leden is naar voren gekomen dat volgens ongeveer de helft van de respondenten CWI vaak genoeg overgaat tot een mondelinge behandeling. De algemene opvatting is dat de schriftelijke stukken doorgaans voldoende houvast bieden om tot een goed advies en een juiste beslissing te komen. Als er op basis van de schriftelijke stukken nog vragen zijn dan is dat eerder reden om een tweede ronde van hoor en wederhoor te houden. In de gevallen waarin CWI beide partijen wel in de gelegenheid stelt hun standpunt mondeling toe te lichten, is het merendeel van de respondenten van oordeel dat dit een toegevoegde waarde heeft. Dit kan zijn omdat sommige mensen zich beter kunnen uitdrukken in een gesprek dan op papier. Ook weet een enkeling uit ervaring dat werkgever en werknemer door een gesprek tot een oplossing kunnen geraken. Er lijkt vooral behoefte

²⁹ Zie voor een volledig overzicht Bijlage 4.

aan een hoorzitting te zijn als de stukken van werkgever en werknemer op cruciale punten niet met elkaar te verenigen zijn:

“Een hoorzitting kan een tweede of derde ronde voorkomen en duidelijkheid verschaffen”³⁰

Op verzoek van CWI zijn de resultaten van de enquête wat betreft het mondeling horen tijdens ons onderzoek aan CWI ter beschikking gesteld. CWI heeft in een reactie daarop laten weten dat deze resultaten CWI steunen in het voornemen om vaker partijen in de gelegenheid te stellen een mondelinge toelichting te geven. Met ingang van 1 januari 2008 zal CWI in zaken waarin nu een tweede schriftelijke ronde van hoor en wederhoor zou worden gestart, in plaats daarvan overgaan op het beleggen van een hoorzitting.

5.2.3 Termijnen: bespoedigen of vertragen

Om de ontslagprocedure zo snel mogelijk te laten verlopen, hanteert CWI een strakke planning waarbij aan termijnen strikt de hand wordt gehouden. Er kunnen echter goede redenen zijn een verzoek om uitstel te honoreren. Aan de andere kant kan CWI ook proberen de zaken te bespoedigen door bijvoorbeeld strategisch te plannen.

Uitstel- en rappelbeleid

Uitgangspunt is dat CWI geen uitstel verleent. Termijnen kunnen uitsluitend worden verlengd indien bijzondere omstandigheden dat noodzakelijk maken. In dat geval zal in beginsel slechts een uitstel van enkele dagen worden verleend.

Wat het rappelbeleid betreft: hier is het uitgangspunt dat CWI in beginsel ook niet rappelleert. Als de werknemer echter in het geheel niet reageert op de uitnodiging om op de ontslagaanvraag te reageren, dan zal CWI controleren of de brief naar het juiste adres is gestuurd. Dit kan op verschillende manieren. Als er echter twijfel blijft bestaan, dan wordt navraag gedaan bij de Gemeentelijke Basisadministratie voor persoonsgegevens. Blijkt het adres onjuist dan gaat een nieuwe uitnodiging naar het juiste adres.

Rekening houden met streeftermijn en opzegmoment

CWI houdt op verschillende manieren rekening met de streeftermijn en/of het opzegmoment, onder meer door de schriftelijke ronden van hoor en wederhoor te bespoedigen door met kortere termijnen te werken, en door de procedure heel gericht te plannen.

Bekorting van de termijn voor een schriftelijke reactie is alleen mogelijk wanneer de betrokken partij daarmee instemt. In een eerder rapport van de Nationale ombudsman is aan de orde gekomen dat tot bekorting van de reactietermijn voor de werknemer is overgegaan omdat CWI de zaak in verband met het nakende opzegmoment en een dreigend faillissement wilde afronden voor het einde van de maand.³¹ Het is de Nationale ombudsman verder gebleken dat de mogelijkheid van het bekorten van de termijnen,

³⁰ Respondent 125.

³¹ Zie rapport van de Nationale ombudsman 2006/124.

in ieder geval in het verleden, door CWI werd benut om binnen de streeftermijn van zes weken te blijven.

Gegeven het belang van de werkgever om de beschikking voor het einde van de maand in huis te hebben roostert CWI de OAC-vergaderingen zoveel mogelijk in voor het einde van de maand. Deze werkwijze leidt er soms toe dat een nog niet volledig dossier al wordt geagendeerd voor de OAC-vergadering omdat de reactietermijn voor werknemer binnen enkele dagen afloopt. Komt er een verweer van de werknemer dan wordt dit onmiddellijk aan de OAC-leden nagezonden. Ook kan het voorkomen dat een nagekomen stuk pas op de vergadering wordt verspreid; dan wordt een leespauze ingelast. Er is volgens CWI geen sprake van belangenafweging, maar van zo snel mogelijk afwickelen en gericht plannen. Volgens CWI zal dit echter nooit (mogen) leiden tot verminderde kwaliteit van de ontslagtoets.

Als de OAC-vergadering kort voor het einde van de maand of voor het einde van de streeftermijn plaatsvindt, dan is er daarna niet veel tijd meer om de beslissing op de ontslaanvraag uit te werken. De behandelend (senior)consulent probeert in die gevallen de beschikking al zo ver mogelijk voor te bereiden.

5.3 Beoordeling en conclusie

Om tot zorgvuldige besluitvorming te komen staat CWI een aantal bevoegdheden ter beschikking. Maakt CWI van deze mogelijkheden gebruik, dan duurt de ontslagprocedure langer.

5.3.1 Mondelinge toelichting

Hoor en wederhoor

Een bestuursorgaan stelt de betrokkenen in staat te worden gehoord bij de voorbereiding van een handeling of beslissing.

Het vereiste van hoor en wederhoor betekent dat een bestuurorgaan burgers in de gelegenheid moet stellen om voor hun belangen op te komen.

De CWI-ontslagprocedure wijkt op verschillende punten af van de ontbindingsprocedure bij de rechtbank. Een belangrijk verschil is dat partijen hun standpunt persoonlijk voor de rechter kunnen bepleiten terwijl de CWI-ontslagprocedure geheel schriftelijk verloopt. Niet iedere werknemer zal echter in staat zijn om het verweer goed op papier te zetten; ook zullen er werkgevers zijn die moeite hebben de redenen voor het ontslag goed uiteen te zetten. Als uitsluitend schriftelijk wordt gecommuniceerd kunnen misverstanden ontstaan doordat verschillende interpretaties mogelijk zijn en ook kunnen bepaalde nuances verloren gaan. Om die redenen is het van belang dat in aanvulling op de schriftelijke stukken ook nog een mondelinge toelichting kan worden gegeven.

In de zaken waarbij werkgever en werknemer het inhoudelijk niet eens zijn, is ook steeds sprake van een situatie waarin het geven van een mondelinge toelichting op grond van art. 4:7 Awb of art. 4:8 Awb is voorgeschreven. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat een mondelinge toelichting ook nog een belangrijke rechtsbeschermende functie heeft als herstel van fouten niet mogelijk is via bezwaar en beroep.

Volgens een aantal OAC-leden is een belangrijk voordeel van het geven van een mondelinge toelichting dat het verhelderend kan werken en sneller leidt tot een oplossing. Voorts kan mondeling horen bijdragen aan het gevoel van partijen dat aan hun standpunt serieus aandacht is geschonken.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat als er inhoudelijk verweer is gevoerd, een mondelinge toelichting een belangrijke bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de ontslagprocedure. CWI voert echter een actief en passief ontmoedigingsbeleid op dit punt. Dit heeft tot gevolg dat van de mogelijkheid een mondelinge toelichting te geven slechts bij uitzondering gebruik wordt gemaakt. Dit is in strijd met het vereiste van hoor en wederhoor dat het bestuursorgaan voorschrijft dat de betrokkenen in staat worden gesteld om bij de voorbereiding van een handeling of beslissing te worden gehoord.

CWI heeft de Nationale ombudsman in reactie op het verslag van bevindingen laten weten dat CWI voornemens is om vanaf 1 januari 2008 in de zaken waarin tot op heden tot een tweede schriftelijke ronde werd besloten, partijen voortaan uit te nodigen voor een mondelinge toelichting. Deze verandering is mede ingegeven door de wens van onder meer de Nationale ombudsman om in de CWI-ontslagprocedure meer evenwicht te willen zien in de verhouding werkgever-werknemer en meer transparantie te willen in de afweging in de procedure. Hoewel de Nationale ombudsman dit zeker een stap in de goede richting vindt, gaat de gekozen maatregel naar zijn oordeel niet ver genoeg. In alle zaken waarin inhoudelijk verweer is gevoerd zouden partijen in de gelegenheid moeten worden gesteld een mondelinge toelichting te geven.

5.3.2 Streefnorm

Actieve en adequate informatieverwerking

Een bestuursorgaan verwerft bij de voorbereiding van zijn handelingen de relevante informatie.

Het stellen van streefnormen mag geen afbreuk doen aan het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving.

CWI dient binnen een redelijke termijn te beslissen op de ontslagaanvraag. Een redelijke termijn is volgens art. 4:13, tweede lid, van de Awb maximaal acht weken. CWI streeft er echter naar om binnen vier tot zes weken te beslissen. Tussen CWI en het Ministerie van SZW zijn nadere afspraken gemaakt over de afhandelingstermijn van

ontslagaanvragen. Zo is voor 2007 afgesproken dat CWI 80% van de ontslagzaken afhandelt binnen zes weken. Ontslagaanvragen op grond van arbeidsongeschiktheid en de geweigerde vergunning vallen buiten deze streefnorm. Zodra gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om een extra schriftelijke ronde van hoor en wederhoor te houden, komt de afhandelingstermijn van zes weken in gevaar. Voor het mondeling laten toelichten van de schriftelijke stukken door werkgever en werknemer geldt hetzelfde. De Nationale ombudsman acht het niet ondenkbaar dat het sturen op de zes-weken-termijn ertoe leidt dat om die reden wordt afgezien van het zetten van deze onderzoeksstappen. Het is dan ook de vraag of in bepaalde gevallen de in de streefnorm gehanteerde termijn van zes weken niet te kort is gesteld. Bij één extra ronde van hoor en wederhoor en ook bij het bieden van de mogelijkheid de standpunten mondeling te laten toelichten is het volgens de Nationale ombudsman nog steeds mogelijk om binnen de wettelijke beslistermijn van maximaal acht weken te blijven. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de streefnorm de actieve en adequate informatieverwerking belemmert. Bovendien is de Nationale ombudsman van oordeel dat de gehanteerde streefnorm onvoldoende recht doet aan de verschillende categorieën van procedures die zijn te onderscheiden. Er zou om die reden beter met gedifferentieerde afhandelingstermijnen kunnen worden gewerkt. Wat onder afhandeling binnen een redelijke termijn wordt verstaan kan immers verschillen per categorie. De binnen de CWI-ontslagprocedure te onderscheiden categorieën zijn:

1. procedures waarin geen inhoudelijk verweer wordt gevoerd;
2. procedures waarin inhoudelijk verweer wordt gevoerd en
3. procedures waarin UWV-advies wordt gevraagd

Bij elke categorie zou een passende afhandelingstermijn moeten worden gekozen. Het dient daarbij in de optiek van de Nationale ombudsman geen verschil te maken of de vergunning al dan niet wordt verleend.

5.3.3 Belang van de werkgever

Onpartijdigheid

Een bestuursorgaan stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

Het verbod van vooringenomenheid houdt ook in dat als bij de besluitvorming twee partijen zijn betrokken het bestuursorgaan zich actief opstelt om het evenwicht tussen beide partijen te bewaken.

CWI houdt rekening met het financiële belang van de werkgever om voor het einde van de maand de ontslagvergunning in huis te hebben. De streefnorm is ook ingevoerd naar aanleiding van klachten van werkgevers over de in hun ogen lange duur van de procedure. Het rekening houden met het opzegmoment en het behalen van de streefnorm

hebben er in ieder geval in het verleden toe geleid dat is overgegaan tot het bekorten van de wettelijke voorgeschreven termijnen. Het ging daarbij steeds om het bekorten van de termijn die de werknemer was gegund.

Het rekening houden met de streefnorm en met het opzegmoment heeft er daarnaast voor gezorgd dat CWI zaken agendeert voor de OAC waarin het dossier nog niet volledig is. De Nationale ombudsman heeft geconstateerd dat de OAC-leden, als gevolg van deze werkwijze, kort vóór de vergadering en soms ook tijdens de vergadering nog nadere stukken ontvangen. Uit de enquête onder OAC-leden is gebleken dat meer dan 90% van de respondenten hiermee geen moeite heeft;³² zij vinden dat er voldoende tijd is om de nagekomen stukken te lezen. Mocht dat niet zo zijn dan kunnen de OAC-leden de zaak doorschuiven naar de volgende OAC-vergadering. De Nationale ombudsman heeft geen aanwijzingen dat deze werkwijze invloed heeft op de zorgvuldigheid van de besluitvorming. Wel kan bij de werknemer de indruk ontstaan dat zijn verweer niet of onvoldoende is meegewogen bij de besluitvorming. Zeker als het inroosteren van een ontslagzaak voor de OAC terwijl het verweerschrift nog niet is ingediend wordt gecombineerd met het snel afwerken van de beslissing. Daardoor komt het voor dat daags na het indienen van het verweerschrift de beslissing op de ontslagaanvraag wordt genomen. De werknemer ontvangt in een enkel geval zelfs per kerende post een – voor hem vaak negatieve – beslissing.

Het vereiste van onpartijdigheid houdt in dat een bestuursorgaan zich actief opstelt om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden. Met het sterk sturen op de zes-weken-termijn, het rekening houden met het opzegmoment, het bekorten van de reactietermijn van de werknemer, het voortijdig agenderen van dossiers voor de OAC en het snel uitwerken van de beslissing is het financiële belang van de werkgever gediend, terwijl bij de werknemer de indruk gewekt kan worden dat zijn standpunt niet is meegenomen in de besluitvorming. Door vooral oog te hebben voor het (hoofdzakelijk financiële) belang van de werkgever heeft CWI het vereiste van onpartijdigheid niet voldoende in acht genomen.

³² 95% vond het geen probleem als stukken kort voor de vergadering werden toegestuurd en 91% vond het evenmin bezwaarlijk om op de vergadering stukken te ontvangen.

5.4 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman ziet in het voorafgaande aanleiding om CWI de volgende aanbevelingen te doen.

1. Nodig in alle zaken waarin inhoudelijk verweer is gevoerd zowel werkgever als werknemer uit voor een mondelinge toelichting.
2. Formuleer gedifferentieerde streeftermijnen en stel daarbij de afhandelingstermijn voor procedures waarin inhoudelijk verweer is gevoerd op acht weken.
3. Richt de ontslagprocedure zo in dat er meer oog is voor het belang van de werknemer bij een zorgvuldige besluitvorming.

6 Reactie CWI*

Hoofdstuk 3: werkgever versus werknemer.

1 *Sluit betrokkenheid van het management bij besluitvorming uit na eerder contact voorafgaand aan de ontslaanvraag.*

Ik lees de aanbeveling vanuit de constatering in het rapport dat overheveling van dossiers slechts ‘onder bijzondere omstandigheden’ aan een ander district worden overgedragen en de op 1 oktober jl. afgeronde reorganisatie waardoor het aantal leidinggeven- den is beperkt. In dat kader ben ik met u van mening dat de mogelijkheden voor overdracht aan een ander district verruiming behoeven.

Voor zover de aanbeveling ziet op uitsluiting van betrokkenheid van het manage- ment bij eerdere informatieve contacten voorafgaand aan collectieve ontslaanvragen, brengt de bedoelde reorganisatie mee dat het management minder tijd heeft voor dergelijke contacten. Dit betekent dat een nieuwe balans moet worden gezocht tussen de wens van de betreffende werkgever om een ‘gesprekspartner op niveau’, de fysieke mogelijkheden om een collega in te schakelen (benodigde extra (reis)tijd) en het geschetste risico van schijn van partijdigheid.

2 *Stel een tevredenheidsonderzoek onder werknemers op.*

Uw aanbeveling om ook een tevredenheidsonderzoek onder werknemers te arrangeren, neem ik graag over. In dit opzicht meld ik overigens ook graag dat CWI recent een onderzoek heeft laten uitvoeren naar de bekendheid en het gebruik van de ‘Beleidsregels Ontslagtaak CWI’, waarbij de onderzoeksgroep bestond uit gemachtigden optredend voor werkgever of werknemer.

3 *Neem een actievere onderzoeksrol in naar het (verweerschrift van de) werknemer.*

De praktijk om geen inhoudelijke weging van het verweerschrift te laten plaats- vinden, direct na ontvangst (anders dan de beoordeling of de casus rijp is voor voorlegging aan de OAC) is een direct uitvloeisel van het wettelijk kader (artikel 2:1 en 2:2 van het Ontslagbesluit). De aanbeveling ziet daarmee op het wettelijk kader dat CWI bindt. Voorts suggereert het ten onrechte een inhoudelijk kwalitatieve toets van de ontslaan- vraag door CWI op het moment van binnenkomst. De toets op de aanvraag betreft feitelijk ontbrekende gegevens en bescheiden, bij gebrek waarvan de aanvraag buiten behandeling kan worden gesteld. Overigens: wanneer in het verweerschrift wordt verwezen naar bewijs- stukken die niet zijn bijgevoegd, zal CWI daar actief naar vragen. Voor zover met de aan- beveling wordt bedoeld op een alerte en actieve houding om soortgelijke ‘gebreken’ in het verweerschrift te herstellen, kan ik mij daar iets bij voorstellen. Een actieve houding om

*Zie voor de begeleidende brief bijlage 5.

ontbrekende argumentatie bij de werknemer op te halen – zoals de aanbeveling lijkt te bedoelen – is naar mijn mening strijdig met de in onderzoeksvraag 1 geformuleerde gelijkwaardige positie voor werkgever en werknemer.

4 *Realiseer gelijke en gelijktijdige informatieverstrekking.*

Naar aanleiding van het verslag van bevindingen was intern al geconcludeerd dat een extra brief aan de werknemer (na ontvangst van zijn verweerschrift) met een toelichting op de volgende stap in het proces (doorgaans voorlegging aan de OAC) meer evenwicht in de informatiepositie van partijen zou brengen. Deze aanbeveling neem ik graag over.

Hoofdstuk 4: de ontslagadviescommissie (OAC).

1 *Geef de OAC-leden het complete ontslagdossier inclusief voortgangsformulier.*

Deze aanbeveling verrast mij, omdat de resultaten van de enquête onder de OAC-leden en het rapport geen enkele reden geven er aan te twijfelen dat de OAC-leden relevante informatie wordt onthouden.

Ik zie wel dat de uitvoeringspraktijk niet uniform is, waardoor bijvoorbeeld verschillend wordt omgegaan met het voortgangsformulier. Hoewel dit formulier intern bedoeld is en daarmee geen nieuwe of relevante informatie bevat, kan het de OAC-leden wel helpen om in een oogopslag een compleet beeld te krijgen van de gevolgde procedure. Uit oogpunt van verdere facilitering van de OAC-leden zal het voortgangsformulier daarom standaard aan het dossier worden toegevoegd.

2 *Sluit uit dat de dossierbehandelaar de OAC technisch voorziet.*

Het Protocol Ontslagadviescommissies 2003 staat het niet toe dat de technisch voorzitter van de OAC-vergadering zijn eigen zaken voorziet. Beleidsmatig voldoet CWI daarmee al aan deze aanbeveling.

Uit het onderzoek blijkt echter dat de praktijk – zij het in beperkte mate – anders is. De gegeven suggestie om – waar mogelijk – het voorzitterschap op een andere locatie dan de werklocatie plaats te laten vinden, wil ik – naast mogelijk andere alternatieven – graag in overweging nemen.

3 *Garandeer dat beide OAC-leden gelijktijdig hun advies uitbrengen.*

Los van de in mijn brief geuite inhoudelijke bezwaren tegen de conclusie, heb ik als zodanig geen problemen met de aanbeveling zelf.

4 *Maak de namen van de OAC-leden bekend.*

Hoewel het rapport in ieder geval de ruimte biedt voor meerdere oplossingsvarianten, heeft CWI eerder al aangegeven over de resultaten van uw enquête in overleg

met de Star te willen treden. Een verandering van ons standpunt zonder expliciet het standpunt van de Star hierbij te betrekken, acht ik – in het licht van de tot op heden uitgedragen en in uw rapport weergegeven standpunt – niet zorgvuldig.

Hoofdstuk 5: tijdigheid en zorgvuldigheid.

1 Nodig partijen in zaken met inhoudelijk verweer standaard uit voor een hoorzitting.

Het wettelijk kader waarbinnen CWI opereert, schrijft een in beginsel schriftelijke procedure voor. Omdat proforma-procedures om WW-rechten veilig te stellen, nagenoeg niet meer voorkomen, heeft CWI de ruimte gezien om actiever te sturen op het mondeling horen van partijen in die zaken waarin een tweede ronde van hoor en wederhoor aan de orde is. In de praktijk zal het horen dus in 2008 al vaker plaatsvinden. De aanbeveling gaat een stap verder dan het wettelijk kader en behelst alle zaken met inhoudelijk verweer.

2 Formuleer gedifferentieerde streeftermijnen.

De aanbeveling om verschillende categorieën te onderscheiden met daarvoor passende afhandelingstermijnen, zal ik graag in overweging nemen.

3 Richt de procedure anders in met meer oog voor het belang van de werknemer.

CWI geeft aan de ontslagprocedure uitvoering binnen een krachtenveld dat zich op dossierniveau ‘beperkt’ tot de werkgever en werknemer(s) (al dan niet vertegenwoordigd door deskundige rechtshulpverleners). De procedure als zodanig is echter evenzeer al jarenlang onderwerp van wisselend intensieve discussies op hoog bestuurlijk en politiek niveau. In dat opzicht staan in de uitvoering de wettelijke kaders voorop en streeft CWI er naar invulling aan zijn taak te geven op een manier die boven iedere twijfel verheven blijft. Tegelijk is CWI niet ‘doof’ voor de signalen die ‘links en rechts’ worden afgegeven en probeert het binnen de wettelijke mogelijkheden optimaal invulling te geven aan de soms tegenstrijdige wensen en belangen van de vele ‘toeschouwers’ langs de lijnen van dit veld. Uit het rapport maak ik op dat dit op onderdelen (bijvoorbeeld door het tempo dat in de procedure wordt aangehouden onder invloed van de prestatieafspraken die met het ministerie van SZW worden gemaakt) het risico meebrengt dat de schijn ontstaat van partijdigheid en vooringenomenheid.

In dat kader zal ik bezien in hoeverre dit aanpassingen in de uitvoeringspraktijk vraagt. Dat ‘het vereiste van onpartijdigheid niet in voldoende mate in acht (wordt) genomen’, is echter een conclusie die ik niet zou willen trekken.

Aanbevelingentabel

De aanbevelingen van de Nationale ombudsman en de reactie daarop van CWI zijn in onderstaande tabel samengevat.

Aanbeveling Nationale ombudsman	Reactie CWI		
	Wordt opgevolgd	Wordt in overweging genomen	Wordt niet opgevolgd
3.1 Sluit uit dat het locatie- of districtshoofd de uiteindelijke beslissing op de ontslagaanvraag neemt als hij betrokken is geweest in de fase voorafgaand aan de ontslagaanvraag.		●	
3.2 Stel ook een tevredenheidsonderzoek onder werknemers in en stel op basis van de resultaten de dienstverlening zo mogelijk bij.	●		
3.3 Realiseer de uit art. 3:2 Awb voortvloeiende onderzoeksplicht volledig door ook naar aanleiding van het verweerschrift van de werknemer indien daartoe aanleiding is actief om nadere inlichtingen te verzoeken.			●
3.4 Informeer op gelijke wijze en gelijktijdig met de werkgever ook de werknemer als er een extra schriftelijke ronde wordt gestart of als de ontslagaanvraag zal worden voorgelegd aan de OAC.	●		
4.1 Zorg dat de OAC-leden het complete ontslagdossier inclusief het voortgangsformulier ontvangen.	●		
4.2 Sluit uit dat de behandelend (senior)consulent de OAC technisch voorziet.		●	
4.3 Tref zodanige maatregelen dat bij het uitbrengen van advies altijd beide OAC-leden aanwezig zijn.	●		
4.4 Maak de namen van de bij de ontslagaanvraag betrokken OAC-leden bekend voordat de OAC-vergadering plaats vindt ofwel maak op voorhand per ontslaglocatie de OAC-ledenlijst bekend en vermeld in de beschikking de namen van de betrokken OAC-leden.		●	
5.1 Nodig in alle zaken waarin inhoudelijk verweer is gevoerd zowel werkgever als werknemer uit voor een mondelinge toelichting.			●
5.2 Formuleer gedifferentieerde streeftermijnen en stel daarbij de afhandelingstermijn voor procedures waarin inhoudelijk verweer is gevoerd op acht weken.		●	
5.3 Richt de ontslagprocedure zo in dat er meer oog is voor het belang van de werknemer bij een zorgvuldige besluitvorming.		●	

7 Nawoord Nationale ombudsman

Wettelijk kader

De reactie van CWI op het conceptrapport met de aanbevelingen maakt duidelijk dat CWI worstelt met het bestuursrechtelijke karakter van de CWI-ontslagprocedure. CWI is immers een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). CWI laat zich bij de invulling van de procedure primair leiden door het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhouding 1945 (BBA) en het Ontslagbesluit. CWI heeft daarbij onvoldoende oog gehad voor de Awb en de daaraan ten grondslag liggende noties. Op meer plaatsen in haar reactie op het conceptrapport verwijst CWI naar het wettelijk kader, daarmee doelend op het BBA en het Ontslagbesluit. Dit wettelijk kader zou CWI beletten in ieder geval twee aanbevelingen op te volgen:

- ▶ Het inwinnen van nadere informatie bij de werknemer (terwijl dat wel bij de werkgever gebeurt).
- ▶ Het in alle procedures op tegenspraak gelegenheid bieden voor een mondelinge toelichting door werkgever en werknemer.

Iedere aanbeveling van de Nationale ombudsman is geënt op een eis van behoorlijkheid. Deze twee aanbevelingen vloeien daarnaast ook voort uit de Awb. Het wettelijke kader van het BBA en het Ontslagbesluit kunnen geen beletsel vormen om de aanbevelingen over te nemen, voorzover dit de Awb zou doorkruisen.

IWI-onderzoek

CWI legt een verband tussen het onderzoek van de Nationale ombudsman en eerder onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Volgens CWI heeft IWI in 2004 vele verbeteringen geconstateerd die resulteren in een zorgvuldige en uniforme uitvoering. CWI voegt daaraan nog het volgende toe:

“Hoewel de Nationale ombudsman een zelfstandige taak heeft, lijken de conclusies van IWI mij wel belangwekkende constateringën als het gaat om bestuurlijke zorgvuldigheid in het algemeen en ‘onpartijdige behandeling van aanvragen’ in het bijzonder.”

Het gaat er echter niet om dat de Nationale ombudsman een zelfstandige taak heeft, als wel om de vraag welke normen bepalend zijn voor een behoorlijke inrichting van de CWI-ontslagprocedure. Voor de Nationale ombudsman zijn daarbij de beginselen van zorgvuldigheid van het onderzoek en de toepassing van het beginsel van hoor en wederhoor van essentiële betekenis. Het door IWI verrichte onderzoek heeft zich bovendien beperkt tot de uniforme uitvoering van de ontslagtaak op de – toen nog – zestien locaties. Uniforme uitvoering van de ontslagtaak garandeert nog niet dat het onderzoek ook zorgvuldig is of dat het beginsel van hoor en wederhoor in acht is genomen.

Behoorlijkheidstoets

Ten slotte onderstreept de Nationale ombudsman dat hij toetst aan de behoorlijkheidseisen, zo ook in dit onderzoek naar de CWI-ontslagprocedure. Wanneer er in de procedure waarborgen voor een behoorlijke procedure ontbreken, wordt de kwaliteit van die procedure aangetast. Dat betekent dat het bij deze toetsing niet gaat om – zoals het CWI stelt – “incidentele afwijkingen die vervolgens worden uitvergroot”. Het gaat om de in de procedure verwerkte beginselen voor een behoorlijke procedure die partijen het vertrouwen kunnen geven dat het er in die procedure ook eerlijk aan toegaat. Als onvoldoende recht wordt gedaan aan bepaalde beginselen voor een behoorlijke procedure dan wordt dat vertrouwen aangetast.

Concluderend constateert de Nationale ombudsman dat CWI weigert om de volgende twee aanbevelingen over te nemen:

- ▶ Verzoek ook naar aanleiding van het verweerschrift van de werknemer om nadere inlichtingen en
- ▶ Nodig in alle zaken waarin inhoudelijk verweer is gevoerd zowel werkgever als werknemer uit voor een mondelinge toelichting.

De Nationale ombudsman oordeelt dat dit in strijd is met de behoorlijkheid en afbreuk doet aan een eerlijke procedure.

Bijlage I Vragenlijst

- 1 *Documentatie*

Graag ontvangen wij van u de navolgende documentatie:

 - 1.1 Een overzicht van de leden van de ontslagadviescommissies met de volgende data:
 - ▶ Naam-Adres-Woonplaats-gegevens (in verband met toezending enquêtes)³³
 - ▶ Voorgedragen door werkgeversorganisatie of werknemersorganisatie
 - ▶ Hoofdfunctie
 - ▶ Duur lidmaatschap ontslagadviescommissie
 - ▶ Aan welke vestiging(en) CWI verbonden
 - 1.2 Rapportage klanttevredenheidsonderzoek juridische zaken CWI ontslag 2006
 - 1.3 Rapportages van CWI Raadsman ombudszaken
 - 1.4 Jaarverslag CWI 2005 en 2006 (zodra dat beschikbaar is)
 - 1.5 Kwartaal/halfjaarrapportages over 2005, 2006 en 2007
 - 1.6 Naslagbundel leden ontslagadviescommissie
 - 1.7 Operational audit naar de rechtmatige en uniforme uitvoering van de ontslagtaak
 - 1.8 Rapportage juridische zaken, klachten en claims
 - 1.9 Referentiewerkproces
 - 1.10 Regelingenboek ontslagtaak CWI
 - 1.11 Organisatiebesluit CWI
 - 1.12 Procuratiebesluit CWI
 - 1.13 Zijn er, naast het Ontslagbesluit, het Reglement ontslagadviescommissies CWI 2003, het Protocol ontslagadviescommissies 2003 en de Beleidsregels Ontslagtaak CWI, nog andere (al dan niet interne) richtlijnen of werkinstructies waarvan de CWI gebruik maakt? Zo ja, kunt u ons van afschriften voorzien?
 - 1.14 Als, in aanvulling op het Reglement Ontslagadviescommissies, regels zijn opgesteld omtrent verschoning van CWI-medewerkers of commissieleden, dan ontvang ik hiervan graag een afschrift.
 - 1.15 Voor zover er nog andere relevante documenten zijn, verzoek ik u mij deze eveneens toe te zenden.
- 2 *Algemeen*
 - 2.1 Is de feitelijke gang van zaken gedurende de ontslagprocedure bij de 16 districts-kantoren dezelfde? Zo nee, waarin verschilt deze en wat is de oorzaak of zijn de oorzaken van deze verschillen?
 - 2.2 Welke maatregelen hebt u de afgelopen jaren getroffen om de transparantie van de CWI-procedure te vergroten? In dit verband verneem ik ook graag wat u naar aanleiding van het IWI-rapport 'Gelijke gevallen, gelijke behandeling?' nog heeft ondernomen in dit verband.
 - 2.3 Welke maatregelen hebt u de afgelopen jaren getroffen om de uniformiteit te verbeteren?

³³ In een later stadium is er voor gekozen de enquêtes te zenden door tussenkomst van CWI.

- 3 *Medewerkers CWI*
- 3.1 Hoe zijn de 16 districtskantoren georganiseerd (functies met bijbehorend takenpakket en aantallen fte's)?
- 3.2 Komen combinatiefuncties voor (worden de ambtenaren van de CWI bijvoorbeeld ook ingezet bij arbeidsbemiddeling)?
- 3.3 Als er sprake is van combinatiefuncties, welke combinaties komen dan voor?
- 3.4 Wanneer is sprake van (on)verenigbare nevenfuncties?
- 3.5 Op welke wijze worden nevenfuncties geregistreerd?
- 3.6 Rouleren medewerkers van de CWI tussen de verschillende afdelingen?
- 3.7 Welke CWI-functionarissen kunnen als voorzitter van de commissie fungeren? Is dat ook de functionaris die de beschikking ondertekent?
- 3.8 Welke CWI-functionaris stelt de beschikking doorgaans op?
- 3.9 Wat zijn de taken en bevoegdheden van de behandelend consulent?
- 3.10 Als een werkgever contact opneemt met een ontslagkantoor in verband met een voorgenomen ontslag, wie staat hem dan te woord?
- 3.11 Als een werknemer contact opneemt met een ontslagkantoor voorafgaand of naar aanleiding van een ontslagaanvraag, wie staat hem dan te woord?
- 3.12 Indien de aanvraag van de werkgever onvolledig is: door wie en op welke wijze (telefonisch, face-to-face of schriftelijk) wordt de werkgever geïnformeerd over hetgeen hij nog dient aan te leveren?
- 3.13 Als het verweer van de werknemer uitblijft, niet is gemotiveerd of relevante stukken niet zijn overgelegd, door wie en op welke wijze (telefonisch, face-to-face of schriftelijk) wordt de werknemer geïnformeerd over hetgeen hij nog dient aan te leveren?
- 3.14 Hebben werknemers en werkgevers, tijdens de procedure, een vaste contactpersoon?
- 3.15 Hebben (grotere) werkgevers bij de CWI, los van eventueel lopende procedures, vaste contactpersonen waarmee zij bijvoorbeeld overleg kunnen plegen over voorgenomen ontslagen of bij wie zij advies kunnen inwinnen?
- 3.16 Worden van telefoongesprekken, voorafgaand aan dan wel lopende een concrete ontslagaanvraag, notities gemaakt? Waarom wel/niet?
- 3.17 Indien notities worden gemaakt: hoe worden deze bewaard?
- 4 *Hoor- en wederhoor*
- 4.1 In hoeveel zaken in 2005 en in 2006 is uitdrukkelijk om een hoorzitting verzocht en hoe vaak is dit verzoek gehonoreerd?
- 4.2 Wat zijn de gronden om een nadrukkelijk verzoek af te wijzen?
- 4.3 Vindt mondeling horen in de praktijk vaker op verzoek van de werknemer of werkgever plaats?
- 4.4 Onder welke omstandigheden gaat de CWI uit eigen beweging over tot mondeling horen?

- 4.5 Wie zijn doorgaans aanwezig bij dan wel uitgenodigd voor de hoorzitting?
- 4.6 Hoe bepalen CWI-medewerkers of een aanvraag volledig is? Zijn daarvoor richtlijnen? Is er een intakeformulier? Welke rol speelt de checklist Ontslag bedrijfseconomische redenen hierbij?
- 4.7 Onder welke omstandigheden wordt gekozen voor een tweede (of zelfs derde) schriftelijke ronde van hoor en wederhoor?
- 4.8 Wanneer wordt schriftelijk contact opgenomen met één van de partijen?
- 4.9 Wanneer wordt telefonisch contact opgenomen met één van de partijen?
- 4.10 Vindt naar uw inschatting vaker telefonisch contact met de werknemer of met de werkgever plaats?
- 4.11 In welke gevallen en op welke wijze wordt de andere partij op de hoogte gesteld van het telefonisch dan wel schriftelijk contact en heeft deze altijd de gelegenheid daarop te reageren?

5 *Termijnen*

- 5.1 Onder welke omstandigheden is het mogelijk om de termijnen voor aanvulling van een onvolledige aanvraag, (8 dagen), het verweer (twee weken), de tweede ronde hoor- en wederhoor (beide 10 dagen) te bekorten of te verlengen?
- 5.2 Houdt de CWI rekening met het belang dat de werkgever erbij heeft om een ontslagvergunning te ontvangen op een in verband met de opzegging gunstig moment? Op welke wijze?

6 *Professionaliteit leden ontslagadviescommissie*

- 6.1 Welke eisen worden gesteld aan de leden van de ontslagadviescommissie?
- 6.2 Wanneer is sprake van (on)verenigbare nevenfuncties?
- 6.3 Speelt de CWI ook een rol bij de educatie van de leden? Zo ja, hoe wordt hieraan vorm gegeven?
- 6.4 Op welke wijze informeert de CWI de leden over bijvoorbeeld wijzigingen in relevante wettelijke regelingen?

7 *Totstandkoming advies*

- 7.1 Hoe bereiden de leden van de ontslagadviescommissie zich voor op een commissievergadering? Welke stukken ontvangen zij en hoe lang van te voren?
- 7.2 Stelt de CWI de leden van de ontslagadviescommissie in het bezit van een (samenvattende) notitie of een uitgewerkte concept-beschikking?
- 7.3 Hoeveel tijd heeft de commissie gemiddeld per dossier om tot een advies te komen?
- 7.4 Hoe waarborgt de CWI dat hetgeen in de ontslagadviescommissie is besproken op een later moment (bijvoorbeeld tijdens een onderzoek door de Nationale ombudsman) nog op adequate wijze kan worden weergegeven?
- 7.5 Is de behandelend consulent altijd aanwezig bij de relevante beraadslagingen?

- Zo nee: wie draagt dan zorg voor de verslaglegging?
- 7.6 Wordt in sommige gevallen ook een formeel verslag van de beraadslagingen opgemaakt? Waarom wel/niet?
- 7.7 Wordt dit verslag ter beschikking gesteld aan partijen?
- 7.8 Is er na de beraadslagingen nog wel eens contact met een commissielid en zo ja waarom (bijvoorbeeld in verband met de motivering van de beschikking)?
- 7.9 Wordt er, indien de leden niet unaniem zijn in hun oordeel, naar gestreefd dat toch een unaniem advies volgt? Zo ja: op welke wijze gebeurt dat?
- 7.10 Hoe vaak komt het naar uw inschatting voor dat de leden nadere vragen wensen te stellen of van mening zijn dat het dossier niet volledig is?

8 *Totstandkoming beschikking*

- 8.1 Hoe vaak kwam het in 2005 en 2006 voor dat de adviescommissie verdeeld was?
- 8.2 In hoeveel gevallen leidde dit tot een afwijzing dan wel toekenning van de ontslagvergunning?
- 8.3 Hoe vaak is er in 2005 en 2006 van een unaniem toewijzend advies afgeweken?
- 8.4 Hoe vaak is er in 2005 en 2006 van een unaniem afwijzend advies afgeweken?
- 8.5 Wat zijn de belangrijkste redenen voor het afwijken van een unaniem advies?
- 8.6 Hoe komt bij een verdeeld advies de besluitvorming tot stand (wordt er bijvoorbeeld extra informatie ingewonnen)?
- 8.7 Hoe vaak en onder welke omstandigheden is er in 2005 en 2006 gebruik gemaakt van kop-staartbeschikkingen?
- 8.8 Hoe waarborgt u dat de beschikkingen, qua opbouw en kwaliteit van de motivering, zoveel mogelijk uniform zijn?
- 8.9 Vinden, bijvoorbeeld steekproefsgewijs, controles plaats op de kwaliteit van beschikkingen? Zo ja, hoe gaat dat in zijn werk? Zo nee, waarom niet?

9 *Klachten bij CWI*

- 9.1 Hoe vaak is er in 2005 en in 2006 geklaagd over de ontslagvergunningsprocedure en waarop hadden de klachten betrekking?
- 9.2 Wat waren de uitkomsten van deze procedures?
- 9.3 Kunt u voorbeelden geven van veranderingen in de werkwijze van de CWI die zijn doorgevoerd naar aanleiding van klachten?
- 9.4 Op welke wijze zorgt u ervoor dat dergelijke wijzigingen bekend raken in de gehele organisatie?

Bijlage2 Rapport enquête OAC-leden

Repsons

	Aantal	percentage
Verzonden enquêtes	321	100%
Ingevuld retour	244	76%
Niet ingevuld retour	3	1%
Niet geretourneerd	74	23%

I Achtergrondinformatie

I.1 Sinds wanneer bent u lid van een OAC?

Sinds	Aantal
2007	1
2006	8
2005	5
2004	23
2003	30
2002	8
2001	3
2000	15
1999	16
1998	14
1997	6
Vóór 1997	110
Blanco	5
Totaal	244

Om de vier jaar vindt de (her)benoeming van de OAC-leden plaats. Dit verklaart de sterke instroom in de periode 1999/2000 en 2003/2004. Herbenoeming vindt veelvuldig plaats; 110 respondenten zijn langer dan tien jaar lid van de OAC.

I.2 Waarin schuilt uw bijzondere waarde voor het werk van de OAC?

	Onafhankelijkheid	Kennis van de arbeidsmarkt	Zicht op werkgevers-/ werknemersbelangen	Levenservaring
Nauwelijks	2%	4%	0%	4%
Minder sterk	9%	14%	5%	10%
Sterk	40%	52%	39%	45%
Zeer sterk	42%	23%	55%	32%
Blanco	7%	6%	2%	9%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Ook de open vraag waarin de bijzonder waarde voor het werk van de OAC nog meer schuilde werd door velen ingevuld. De meest gegeven antwoord was juridische kennis, meer in het bijzonder kennis van het arbeids- en ontslagrecht.

1.3 Wat is uw hoofdfunctie (als u bent gepensioneerd, vermeld dan tevens uw laatste hoofdfunctie en eventuele huidige relevante activiteiten)?

De hoofdfunctie is zeer divers. Circa 25 OAC-leden gaf aan met (vroeg)pensioen te zijn.

1.4 Verricht u thans nog andere relevante activiteiten (zoals nevenfuncties)?

Maar liefst 156 OAC-leden (64%) vulde hier een nevenactiviteit in.³⁴ Velen blijken ook anderszins actief in de vakbond of bijvoorbeeld in de gemeentepolitiek. Uit vrijwel alle nevenactiviteiten komt een sterke sociale en maatschappelijke betrokkenheid naar voren.

1.5 Wat is uw leeftijd?

Leeftijdscategorie	Aantal
< 35	7
36-40	15
41-45	14
51-55	21
56-60	28
61-65	49
66-70	4
71-75	7
> 76	3
Blanco	1
Totaal	244

1.6 Door welke werkgevers- of werknemerscentrale bent u voorgedragen?

	Aantal (van totaal)	
VNO/NCW ³⁵	45	(64)
MKB	31	(52)
BZW	9	(16)
LTO	11	(22)
AWVN/FME	0	(3)
Totaal werkgevers	96	(157)
FNV ³⁶	75	(109)
CNV	23	(36)
MHP/Unie	14	(19)
Totaal werknemers	112	(164)
Blanco	36	
Totaal	244	(321)

³⁴ 65 OAC-leden (27%) gaven aan dat zij geen relevante nevenactiviteiten hadden en 23 OAC-leden (9%) lieten deze vraag onbeantwoord.

³⁵ Daaronder is mede begrepen LWV.

³⁶ Daaronder is mede begrepen ABVAKABO.

1.7 Op welke locatie(s) heeft u zitting in de OAC (gehad)?

District Noordwest

Haarlem	16 (23)
Zaandam*	10 (21)

District Middenwest

Amersfoort	17 (20)
Den Haag	13 (23)

District Noord

Groningen	7 (14)
Leeuwarden	16 (16)
Assen*	13 (15)

District Oost

Hengelo	15 (22)
Arnhem	18 (21)
Apeldoorn*	14 (21)

District Zuidwest

Rotterdam	11 (19)
Breda	18 (22)
Middelburg*	9 (15)

District Zuidoost

Eindhoven	22 (22)
Maastricht	22 (25)
Den Bosch*	19 (22)

* Opgeheven locatie.

1.8 Wilt u per 1 oktober 2007 herbenoemd worden in de OAC?

	Aantal	Percentage
Ja	197	80%
Nee	41	17%
Blanco	6	3%
Totaal	244	100%

Uit de motivering en uit de antwoorden op vraag 1.9 blijkt dat degenen die aangaven per 1 oktober 2007 te willen stoppen dit veelal deden omdat zij niet langer actief deelnemen aan het arbeidsproces dit in verband met (vroeg-)pensioen. Een aantal gaf aan dat zij vanwege hun leeftijd niet herbenoemd wilden worden, zodat zij plaats konden maken voor jongere mensen.

“Ik vind het belangrijk dat er van tijd tot tijd verversing komt in de OAC's zeker nu het aantal OAC's terugloopt is de kans dat ‘oude’ OAC-leden lang blijven zitten groot. Belangrijk is dat je een actueel beeld hebt van functioneren organisaties, arbeidsmarkt en juridische kennis.”³⁷

Er waren er echter ook die aangaven dat zij liever zouden worden herbenoemd, maar dat zij vanwege het bereiken van de 65-jarige leeftijd niet zouden worden voorgedragen. Ook het opheffen van enkele lokaties was voor enkele OAC-leden reden om niet voor een nieuwe termijn aan te willen treden.

Het grootste deel van de OAC-leden gaf evenwel aan dat zij graag herbenoemd willen worden. Het is belangrijk en zinvol werk waar zij vanwege hun achtergrond ook

³⁷Respondent 104 (leeftijdscategorie 56-60).

geschikt voor zijn. Het onafhankelijk advies vormt een extra waarborg dat tot een juiste beslissing wordt gekomen en daar willen zij zich sterk voor maken.

“In de afgelopen jaren is er te vaak in vooroverleg met werkgevers een mening gegeven door CWI (de overheid gedoogde dit) en te weinig kritisch gestaan tegenover UWV-adviezen. Door een kritisch/objectieve insteek in de OAC denk ik een (klein) verschil te kunnen maken.”³⁸

2. Educatie

2.1 Hoe vaak woont u de door de CWI georganiseerde landelijke informatiebijeenkomsten bij?

	Aantal	Percentage
Altijd/Vaak	154	63%
Soms	67	27%
Zelden/Nooit	21	9%
Blanco	2	1%
Totaal	244	100%

2.2 Hoe vaak woont u de door het districtskantoor georganiseerde informatiebijeenkomsten bij?

	Aantal	Percentage
Altijd/Vaak	163	67%
Soms	57	23%
Zelden/Nooit	21	9%
Blanco	3	1%
Totaal	244	100%

2.3 Worden er vanuit de werkgevers-/werknemersorganisatie informatiebijeenkomsten voor OAC-leden georganiseerd?

	Aantal	Percentage
Nee	113	46%
Ja	125	51%
Blanco	6	3%
Totaal	244	100%

Van de OAC-leden die aangaven dat er vanuit de achterban ook informatiebijeenkomsten werden georganiseerd gaf 69% aan deze bijeenkomsten altijd of vaak te

³⁸ Respondent 226

bezoeken. 23% ging soms en 6% bezocht deze bijeenkomsten zelden tot nooit.³⁹ Het aantal bijeenkomsten dat wordt georganiseerd ligt doorgaans tussen de één en twee bijeenkomsten.

2.4 **Wordt u door de werkgevers-/werknemersorganisatie geïnformeerd over bijvoorbeeld wijzigingen in relevante wettelijke regelingen?**

	Aantal	Percentage
Nee	120	49%
Ja	120	49%
Blanco	4	2%
Totaal	244	100%

De OAC-leden die aangaven dat zij door de achterban niet werden geïnformeerd werd gevraagd of zij daar wel of geen behoefte aan hadden. Er waren ongeveer evenveel OAC-leden die aangaven daar wel behoefte aan te hebben als dat er OAC-leden waren die kenbaar maakten daar geen behoefte aan te hebben.

De OAC-leden die wel worden geïnformeerd over actuele ontwikkelingen gaven aan dat dit vaak gebeurde door middel van nieuwsbrieven en een klein deel van de OAC-leden noemde ook nog de door hun achterban georganiseerde bijeenkomsten.

2.5 **Hebt u behoefte aan meer educatie (meerdere antwoorden mogelijk)?**

60% van de respondenten geeft aan dat zij geen behoefte heeft aan meer educatie. 40% van de respondenten heeft echter wel behoefte aan meer educatie. Bijeenkomsten georganiseerd door CWI werd 34 keer genoemd; voor meer bijeenkomsten georganiseerd door werkgevers- of werknemersorganisatie bestond bij 44 OAC-leden animo. Meer schriftelijke informatie vanuit CWI zou door 19 respondenten gewaardeerd worden tegenover 34 respondenten die dit graag van de werkgevers- of werknemersorganisatie zouden ontvangen.⁴⁰

2.6 **Aanvullende opmerkingen bij dit onderdeel:**

Voor een aantal OAC-leden is de informatieverschaffing door CWI en/of achterban van minder belang omdat zij er vanwege hun hoofdfunctie voor zorgen dat hun kennis op pijl is. Deze OAC-leden zijn vaak werkzaam als personeelsadviseur of als arbeidsrechtjurist. Wel geeft een enkeling aan dat het jammer is dat er vanuit de achterban weinig bijeenkomsten worden georganiseerd.

“Ik houd mij beroepshalve goed op de hoogte, maar ik vind dat ook de werknemersorganisatie daarin een taak heeft naar haar OAC-vertegenwoordigers.”⁴¹

³⁹ 2% blanco.

⁴⁰ Respondent 131.

Daar staat tegenover dat de CWI wel bijeenkomsten organiseert. Ook het JZ-bulletin dat CWI maandelijks toezendt aan alle OAC-leden wordt in hoge mate gewaardeerd.

“Schriftelijke informatie vanuit CWI, is laatste jaren van hoog niveau!”⁴²

De volgende vragen hebben betrekking op de OAC waarin u thans zitting heeft.

3. Dossier

Op het voortgangsformulier staat aangegeven wanneer en op welke wijze CWI contact heeft gehad met werkgever, werknemer en UWV. Bevindt het voortgangsformulier zich in de u toegestuurde dossiers?*

	Aantal	Percentage
Altijd	182	74%
Vaak	31	13%
Soms	4	2%
Zelden	7	3%
Nooit	15	6%
Blanco	5	2%
Totaal	244	100%

Bevinden de (standaard)brieven aan werkgever, werknemer en UWV zich in de u toegestuurde dossiers?*

	Aantal	Percentage
Altijd	230	94%
Vaak	11	5%
Soms	2	1%
Zelden	0	0%
Nooit	0	0%
Blanco	1	0%
Totaal	244	100%

Bevinden eventuele telefoonnotities zich in de u toegezonden dossiers?*

	Aantal	Percentage
Altijd	78	32%
Vaak	55	23%
Soms	52	21%
Zelden	36	15%
Nooit	20	8%
Blanco	3	1%
Totaal	244	100%

* Deze vraag is eveneens voorgelegd aan de locatie- en districtshoofden.

⁴² Respondent 100

Bevindt zich in het u toegezonden dossier een door CWI vervaardigde samenvatting van of toelichting op het dossier?*

	Aantal	Percentage
Altijd	22	9%
Vaak	21	9%
Soms	45	18%
Zelden	51	21%
Nooit	100	41%
Blanco	5	2%
Totaal	244	100%

3.5 Hoe vaak komt het naar uw indruk voor dat er sprake is van een tweede (of zelfs derde) ronde hoor en wederhoor? Laat bij de beantwoording de ‘formele zaken’ buiten beschouwing.

	Aantal	Percentage
In meer dan 75% van de zaken	62	25%
Tussen de 50% en de 75% van de zaken	59	24%
Tussen de 25% en 50% van de zaken	53	22%
In minder dan 25% van de zaken	68	28%
Blanco	2	1%
Totaal	244	100%

3.6 Hoe vaak had u het idee dat de zaak nog niet voldoende rijp was voor een OAC (met andere woorden: dat (nog) een extra ronde van hoor en wederhoor wenselijk was)? Laat bij de beantwoording de ‘formele zaken’ buiten beschouwing.

	Aantal	Percentage
In meer dan 75% van de zaken	3	1%
Tussen de 50% en de 75% van de zaken	2	1%
Tussen de 25% en 50% van de zaken	20	8%
In minder dan 25% van de zaken	218	98%
Blanco	1	0%
Totaal	244	100%

Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat in minder dan 25% van de gevallen de zaak naar hun oordeel nog niet rijp was voor advisering. Een deel van hen geeft aan dat het zelfs om veel minder dan 25% van de zaken gaat:

“Dat wil zeggen minder dan 1%.”

* Deze vraag is eveneens voorgelegd aan de locatie- en districtshoofden.

Het komt slechts bij uitzondering voor dat partijen mondeling worden gehoord. Vindt u dat CWI vaker partijen in de gelegenheid dient te stellen om hun standpunt mondeling toe te lichten?

	Aantal	Percentage
Ja	112	46%
Nee	123	50%
Blanco	9	4%
Totaal	244	100%

De helft van de respondenten geeft bij 3.7 en 3.8 aan dat CWI vaak genoeg overgaat tot het mondeling horen. De algemene opvatting is dat de schriftelijke stukken vaak voldoende houvast bieden om tot een goed advies en een juiste beslissing te komen. Als er op basis van de schriftelijke stukken nog vragen zijn dan is dat reden om een tweede ronde van hoor en wederhoor te starten. In de gevallen waarin CWI wel overgaat tot het mondeling horen is het merendeel van de respondenten van oordeel dat dit een toegevoegde waarde heeft. Een aantal respondenten is bang dat de zaak dan minder objectief zou kunnen worden bekeken. Maar de meeste respondenten zien vooral voordelen. Zo is er duidelijk oog voor dat sommige mensen zich beter uit kunnen drukken in een gesprek dan op papier. Ook blijkt uit een aantal reacties dat op een dergelijke bijeenkomst werkgever en werknemer tot een oplossing zijn gekomen. Er lijkt vooral behoefte aan een hoorzitting te zijn als de stukken van werkgever en werknemer op cruciale punten niet met elkaar te verenigen zijn:

“Een hoorzitting kan een tweede of derde ronde voorkomen en duidelijkheid verschaffen”⁴³

Maar voor een ander OAC-lid is de zaak ook dan volstrekt helder:

“Ik ben geen voorstander van hoorzittingen, een ontslagaanvraag dient goed te worden gedocumenteerd. Indien niet het geval – geen vergunning!”⁴⁴

4 Aanhouding

4.1 In hoeveel zaken heeft u om aanhouding verzocht?

	Aantal
< 5	150
5-10	56
10-15	8
15-20	7
> 25	14
Blanco	8
Totaal	244

⁴³ Respondent 125.

⁴⁴ Respondent 104.

4.2 Als u om aanhouding vraagt, wat is daarvoor de belangrijkste reden?

	Aantal (meer antwoorden waren mogelijk)
Ik wil nadere informatie van de werkgever	111
Ik wil nadere informatie van de werknemer	7
Ik wil nadere informatie van beide	100
Anders	32
Blanco	5

De belangrijkste reden voor aanhouding lijkt het bewerkstelligen van een extra ronde van hoor en wederhoor te zijn. De werkgever is in ...% van de zaken niet in de gelegenheid gesteld om op het verweer van de werknemer te reageren. Het valt voorts op dat 16 respondenten expliciet aangeeft dat de belangrijkste reden voor aanhouding is dat zij (nader) advies van het UWV willen. Daarbij wordt door een enkel OAC-lid nog aangetekend dat het UWV-advies soms maandenlang uitblijft.

4.3 Wordt de reden van aanhouding aangegeven op het zogenoemde 'bolletjes'-formulier?

29 respondenten gaven aan de reden van aanhouding niet te vermelden op het formulier. 11 respondenten deden dit in sommige gevallen. Het overgrote deel van de respondenten (188)⁴⁵ gaf aan dat de reden van aanhouding werd genoteerd, zij het niet altijd op het formulier (17 respondenten kozen voor de optie 'anders'). Wie de reden van aanhouding noteerde kon blijkens de gegeven antwoorden variëren (meerdere antwoorden waren mogelijk). In de meeste gevallen was dit de behandelend consulent (88 keer genoemd) of de technisch voorzitter (84 keer). In 13 gevallen werd de reden van aanhouding genoteerd door één van de OAC-leden.

4.4 Hebt u wel eens aangehouden om een hoorzitting te kunnen houden?

	Aantal	Percentage
Nee	201	82%
Ja	36	15%
Blanco	7	3%
Totaal	244	100%

36 OAC-leden hebben in een enkel geval een hoorzitting gehouden. De reden daarvoor was vaak dat een toelichting van partijen noodzakelijk werd geacht voor het ophelderen van bepaalde onduidelijkheden. Ook bij collectieve ontslagen is door een aantal OAC-leden overgegaan tot het beleggen van een hoorzitting. De ervaringen van deze OAC-leden zijn positief:

⁴⁵ 16 blanco.

⁴⁶ Respondent 189.

“Hoorzitting levert altijd de gewenste informatie op en dikwijls nog meer.”⁴⁶

Van de 201 respondenten die invulden nog nooit te hebben aangehouden om een hoorzitting te beleggen, verwacht 59% dit in de toekomst evenmin te doen tegenover 24% die dat wel verwacht te gaan doen. 17 % van de respondenten liet zich hierover niet uit.

5 Bijeenkomst OAC

5.1 Hoe vaak hebt u op jaarbasis zitting in een OAC?

Dit varieert. Doorgaans is er 6 tot 8 keer per jaar een OAC-vergadering.

5.2 Komt het voor dat de technisch voorzitter ook de behandelend (senior-)consulent is?

	Aantal	Percentage
Nee	161	66%
Ja	75	31%
Blanco	8	3%
Totaal	244	100%

Van de 75 respondenten die antwoorden dat het voorkwam dat de technisch voorzitter ook de behandelend (senior-)consulent vindt 93% dit niet problematisch; 7% vindt dit wel problematisch.

5.3 Hebt u voldoende voorbereidingstijd?

	Aantal	Percentage
Ja	231	95%
Nee	10	4%
Blanco	3	1%
Totaal	244	100%

Vrijwel alle OAC-leden vinden de voorbereidingstijd voldoende. De stukken worden over het algemeen tijdig toegestuurd. De OAC-leden plannen deze voorbereiding ook in, hetgeen goed gaat omdat de datum van de OAC-vergadering ruim van te voren bekend is. In het verleden, in tijden van economische teruggang, is de werkdruk soms onaanvaardbaar hoog geweest. Een enkeling geeft aan dat het ook nu nog voorkomt dat er te veel ontslag aanvragen staan geagendeerd voor één OAC-vergadering.

5.4 *Hebt u voldoende voorbereidingstijd als er op de zitting nog een stuk wordt overgelegd?*

	Aantal	Percentage
Ja	222	91%
Nee	17	7%
Blanco	5	2%
Totaal	244	100%

Afgezien van enkeling die vindt dat alle stukken van te voren moeten worden toegestuurd, vindt meer dan 90% van de OAC-leden dat er voldoende voorbereidingstijd is als er op de OAC-vergadering nog een stuk wordt overgelegd. Zij geven aan dat dit maar zelden voorkomt, er altijd een leespauze wordt ingelast en dat als het om meer complexe stukken gaat de zaak wordt doorgeschoven naar een volgende OAC-vergadering.

5.5 *Is er voldoende tijd tijdens de bijeenkomst van de OAC?*

	Aantal	Percentage
Ja	242	99%
Nee	0	0%
Blanco	2	1%
Totaal	244	100%

De respondenten zijn – op twee blanco stemmen na – unaniem: er is voldoende tijd tijdens de OAC-vergadering en mocht er meer tijd nodig zijn dan is ingepland, bijvoorbeeld bij een complexe zaak, dan vergaderen ze door.

5.6 *Bent u ooit vanwege bijvoorbeeld ziekte of een begrafenis op het laatste moment verhinderd geweest een OAC bij te wonen?*

	Aantal	Percentage
Nee	198	81%
Ja	45	19%
Blanco	1	0%
Totaal	244	100%

De OAC werd uitgesteld (8 keer); de dossiers zijn overgedragen aan een ander lid (34 keer); ik heb telefonisch/schriftelijk advies uitgebracht (7 keer); anders (5 keer).⁴⁷

⁴⁷ Meer antwoorden waren mogelijk.

5.7 *Is het wel eens voorgekomen dat het andere OAC-lid niet aanwezig was?*

	Aantal	Percentage
Nee	203	83%
Ja	39	16%
Blanco	2	1%
Totaal	244	100%

Bij deze vraag komt hetzelfde beeld naar voren als bij vraag 5.6. De OAC-leden zijn zelden verhinderd. Als het andere OAC-lid echter niet aanwezig was, dan vond de OAC doorgang (12 keer); werd de OAC uitgesteld (8 keer) of bracht het verhinderde OAC-lid telefonisch/schriftelijk advies uit (19 keer).

5.8 *Bent u wel eens ingevallen voor een OAC-lid?*

	Aantal	Percentage
Nee	49	20%
Ja	193	79%
Blanco	2	1%
Totaal	244	100%

Veel OAC-leden zijn wel eens ingevallen voor een OAC-lid, zij kregen de te bestuderen stukken op tijd.

5.9 *Is er na de beraadslagingen nog wel eens contact met u opgenomen door CWI?*

	Aantal	Percentage
Nee	164	68%
Ja	78	31%
Blanco	2	1%
Totaal	244	100%

Als CWI met een OAC-lid contact opnam, was dit vaak in het kader van een aangehouden zaak. Deels waren deze contacten van meer organisatorische aard of werd het OAC-lid over de afloop van de zaak bericht. Ook kwam het een enkele keer voor dat er nadere informatie beschikbaar was gekomen. Ook werd door CWI met een aantal OAC-leden contact opgenomen als er was afgeweken van een unaniem advies. Een drietal OAC-leden gaf aan dat zij soms zelf contact opnamen met CWI omdat zij benieuwd waren naar de motivering in een bepaalde zaak. Als CWI contact opnam met een OAC-lid, was dat 28 keer het locatiehoofd of de technisch voorzitter en 30 keer de behandelend consulent. Bij de overige 18 keer werd geen melding gemaakt door wie er contact is opgenomen.

5.10 Geeft u bij de volgende stellingen aan of de stelling overwegend waar of overwegend niet waar is.

a) Ik heb alle stukken volledig gelezen.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	216	89%
Overwegend niet waar	27	11%
Blanco	1	0%
Totaal	244	100%

b) Ik heb voor aanvang van de OAC een – voorlopig – standpunt ingenomen.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	232	95%
Overwegend niet waar	10	4%
Blanco	2	1%
Totaal	244	100%

c) De technisch voorzitter vat ieder dossier kort samen voordat de beraadslaging begint.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	143	59%
Overwegend niet waar	99	40%
Blanco	2	1%
Totaal	244	100%

d) De OAC verloopt volgens een vast stramien.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	219	90%
Overwegend niet waar	20	8%
Blanco	5	2%
Totaal	244	100%

e) De volgorde van het bolletjesformulier wordt bij de beraadslagingen aangehouden.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	157	64%
Overwegend niet waar	80	33%
Blanco	4	2%
Totaal	244	100%

f) De discussie vindt plaats binnen het kader van de aangevoerde ontslaggrond.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	231	95%
Overwegend niet waar	10	4%
Blanco	3	1%
Totaal	244	100%

g) Bij de discussie wordt altijd stilgestaan bij de redelijkheidstoets.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	231	95%
Overwegend niet waar	9	4%
Blanco	4	1%
Totaal	244	100%

h) Ik geef altijd aan waarom ik tot het advies ben gekomen.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	237	97%
Overwegend niet waar	6	3%
Blanco	1	0%
Totaal	244	100%

i) Ik heb voldoende gelegenheid om mijn standpunt toe te lichten.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	243	100%
Overwegend niet waar	0	0%
Blanco	1	0%
Totaal	244	100%

j) De medewerkers van CWI hebben adequate antwoorden op mijn vragen.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	236	97%
Overwegend niet waar	7	3%
Blanco	1	0%
Totaal	244	100%

k) De technisch voorzitter is objectief.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	230	94%
Overwegend niet waar	10	4%
Blanco	4	2%
Totaal	244	100%

5.11 Geeft u bij de volgende stellingen aan of de stelling overwegend waar of overwegend niet waar is. Geeft u vervolgens aan hoe u dat waardeert.

l) De technisch voorzitter mengt zich niet in de discussie.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	70	29%
Overwegend niet waar	163	67%
Blanco	11	4%
Totaal	244	100%

De respondenten waarderen de inbreng van de voorzitter positief, zijn deskundigheid wordt op prijs gesteld.

“Hij beïnvloedt niet, doch geeft objectieve informatie.”⁴⁸

m) De technisch voorzitter laat zich tijdens de discussie niet uit over zijn/haar oordeel.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	119	49%
Overwegend niet waar	113	46%
Blanco	12	5%
Totaal	244	100%

De respondenten waarderen dit positief. Uit de reacties blijkt dat de technisch voorzitter doorgaans eerst de OAC-leden aan het woord laat.

n) De behandelend consulent laat zich tijdens de discussie niet uit over zijn/haar oordeel.

	Aantal	Percentage
Overwegend waar	133	55%
Overwegend niet waar	95	39%
Blanco	16	6%
Totaal	244	100%

De behandelend consulent beperkt zich doorgaans tot de feiten. De respondenten waarderen dit positief.

⁴⁸ Respondent 153

6 Onpartijdigheid

6.1 *Hebt u in de afgelopen periode een beroep gedaan op uw verschoningsrecht (meerdere antwoorden mogelijk)?*

	Aantal	Percentage
Nee	179	74%
Ja, het betrof een (oud-)cliënt	10	4%
Ja, het betrof een familielid/kennis	12	5%
Ja, gemachtigde was (oud)collega	13	5%
Ja, anders	23	9%
Combinatie	7	3%
Totaal	244	100%

Andere opties die nog werden genoemd waren onder meer bekendheid met het bedrijf dat de vergunning aanvroeg; het ging om een werknemer van het eigen bedrijf; het betrof een buurtgenoot.

6.2 *Hebt u in de afgelopen periode meegemaakt dat een medelid naar uw oordeel niet onpartijdig was en zich naar uw mening had moeten beroep op zijn/haar verschoningsrecht (meerdere antwoorden mogelijk)?*

	Aantal	Percentage
Nee	229	95%
Ja	13	5%
Blanco	2	0%
Totaal	244	100%

Het ging onder meer om de situatie dat het medelid op de hand van werknemer of werkgever was.

De volgende vragen hebben betrekking op het bekend maken van de namen van de leden van de OAC, zoals dat gebruikelijk is bij rechters en leden van bezwaarschriftadviescommissies. Het gaat uitsluitend om uw naam, niet om uw adresgegevens.

6.3 *Ik heb er wellgeen bezwaar tegen dat mijn naam voorafgaande aan de OAC bekend wordt gemaakt.*

	Aantal	Percentage
Wel bezwaar	93	38%
Geen bezwaar	140	57%
Blanco	11	5%
Totaal	244	100%

6.4 *Ik heb er wel/geen bezwaar tegen dat mijn naam in de beschikking bekend wordt gemaakt.*

	Aantal	Percentage
Wel bezwaar	102	42%
Geen bezwaar	130	53%
Blanco	12	5%
Totaal	244	100%

6.5 *Ik heb er wel/geen bezwaar tegen dat mijn naam in een klachtprocedure bekend wordt gemaakt.*

	Aantal	Percentage
Wel bezwaar	80	33%
Geen bezwaar	154	63%
Blanco	10	4%
Totaal	244	100%

6.6 *Ik heb er wel/geen bezwaar tegen dat mijn naam wordt opgenomen in een lijst met alle leden van de OAC per locatie (maximaal 24 leden per locatie).*

	Aantal	Percentage
Wel bezwaar	23	9%
Geen bezwaar	215	88%
Blanco	6	3%
Totaal	244	100%

6.7 *Ik heb er wel/geen bezwaar tegen dat deze lijst via internet raadpleegbaar is.*

	Aantal	Percentage
Wel bezwaar	98	40%
Geen bezwaar	139	57%
Blanco	7	3%
Totaal	244	100%

6.8 *Ik heb er wel/geen bezwaar tegen dat deze lijst op verzoek wordt toegezonden.*

	Aantal	Percentage
Wel bezwaar	75	31%
Geen bezwaar	161	66%
Blanco	8	3%
Totaal	244	100%

6.9 Mocht u hierboven hebben aangegeven bezwaar tegen één of meerdere manieren waarop uw naam bekend zou kunnen worden gemaakt, vormen deze bezwaren dan voor u reden om het lidmaatschap van de OAC te beëindigen?

	Aantal	Percentage
Nee	137	56%
Ja	48	20%
Blanco	59	24%
Totaal	244	100%

Van de 68 OAC-leden die bij de vragen 6.3 tot en met 6.8 géén bezwaar hadden, lieten 44 deze vraag oningevuld; dit verklaard de hoge blanco score.

6.10 Mijn belangrijkste bezwaren zijn en/of aanvullende opmerkingen bij dit onderdeel:

De OAC-leden hebben veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij deze vraag een toelichting te geven. Daarbij valt op dat de OAC-leden vrezen dat bekendmaking voorafgaand aan de OAC-vergadering ertoe zal leiden dat werkgevers en werknemers contact zullen zoeken met de OAC-leden hetgeen de onpartijdigheid en de objectiviteit niet ten goede zal komen. Naast beïnvloeding vooraf is een aantal OAC-leden bevreesd voor represailles achteraf van teleurgestelde werkgevers en werknemers.

“Bij ongunstige uitslag kan ik (of erger nog mijn familie) bedreigd worden”⁴⁹

Er zijn er daarnaast ook die geen enkel bezwaar hebben tegen openbaarmaking van hun naam; zij geven aan te hechten aan transparantie.

“Het geheel moet transparant zijn, ik heb niets te verbergen.”⁵⁰

Een aantal OAC-leden is blijkens hun toelichting sterk gekant tegen het vermelden van hun naam op een lijst als deze via internet raadpleegbaar is.

⁴⁹ Respondent 12.

⁵⁰ Respondent 98.

7 Totstandkoming advies

7.1 Maakt u gebruik van de mogelijkheid om een toelichting te geven op het 'bolletjes'-formulier?

	Aantal	Percentage
Altijd	47	19%
Vaak	29	12%
Soms	64	26%
Zelden	45	18%
Nooit	54	21%
Blanco	5	2%
Totaal	244	100%

7.2 Hoe vaak is het voorgekomen dat u tot een verdeeld advies kwam?

7.3 Hoe vaak is er bij uw weten afgeweken van 'uw' unanieme OAC-advies?

De respondenten bevestigen dat het niet vaak voorkomt dat de OAC-leden het niet eens zijn en dat het nog zeldzamer is dat van een unaniem advies wordt afgeweken door CWI.

*"Tot nu toe altijd gekomen tot een unaniem advies. Weliswaar af en toe na pittige discussies (in positieve zin)."*⁵¹

8 Afsluitende opmerkingen

8.1 Als u in meerdere OAC's zitting heeft (gehad), zijn u dan verschillen opgevallen?

De meeste geïnterviewden gaven aan dat de verschillen niet heel groot zijn. De werkwijze en sfeer kan per locatie wel eens verschillen, maar dit beïnvloedt het resultaat niet. Al terugblikkend merkt een OAC-lid op:

*"De gang van zaken is zakelijker en professioneler geworden."*⁵²

8.2 Hebt u nog opmerkingen of suggesties wat betreft de zorgvuldigheid van de ontslagprocedure?

Een substantieel aantal van de respondenten geeft aan dat de locaties en CWI-medewerkers waarmee zij te maken hebben zeer zorgvuldig werken.

*"Als er één instantie is die zorgvuldigheid heeft is het CWI wel. Daar zouden andere overheidsinstanties van kunnen leren."*⁵³

⁵¹ Respondent 170.

⁵² Respondent 241.

⁵³ Respondent 215.

Ook grijpt een aantal respondenten deze gelegenheid aan om te pleiten voor het beleggen van een hoorzitting zodat partijen een mondelinge toelichting kunnen geven.

“Wellicht is het invoeren van hoorprocedure indien werknemer dit wenselijk acht goede zaak. Nu lijkt de procedure op een ‘black box’.”⁵⁴

8.4 Wellicht heeft de Nationale ombudsman nog vragen naar aanleiding van deze enquête. Als er met u contact mag worden opgenomen, vult u dan s.v.p. uw contactgegevens in.

	Aantal	Percentage
Anoniem	40	16%
Niet-anoniem	204	84%
Totaal	44	100%

⁵⁴ Respondent 1.

Bijlage3 Formulier ontslagcommissie Juridische Zaken

Formulier ontslagcommissie

Ontslagzaaknummer : 2007001163-XX
Behandelend consulent :

Werkgever	Werknemer
Naam werkgever. Adreswerkgever 1 9999 WG Werkgever Telefoon: Aard bedrijf : 41 Detail-/groothandel reparatie	Naam werknemer Adreswerknemer 1 9999 WN WERKNEMER Geboortedatum : 1 januari 1950 Sofinummer : 111111110

Ontslaggrond is : **Disfunctioneren**

WG			WN	
J	N		J	N
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Is ongeschiktheid voor de functie aannemelijk gemaakt?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Vloeit de ongeschiktheid niet voort uit ziekte of gebreken van de werknemer?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Heeft voldoende contact met werknemer plaatsgevonden teneinde te proberen verbetering in diens functioneren teweeg te brengen?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Heeft werkgever voldoende zorg aan de arbeidsomstandigheden besteed?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Is ontslag ook (overigens) redelijk?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Toelichting (bij verdeeld advies een korte schets van het meningsverschil) s.v.p. op de achterzijde vermelden.

Advies werkgeversvertegenwoordiger als bedoeld in art. 6 lid 4, BBA 1945

Verlenen / aanhouden / onthouden

Datum :

Advies werknemersvertegenwoordiger als bedoeld in art. 6 lid 4, BBA 1945

Verlenen / aanhouden / onthouden

Datum :

Beslissing namens de Raad van Bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen

Verlenen / onthouden

Datum : Handtekening :

MCD 2007.01774

Bijlage 4 Tabel

Aantal malen dat partijen zijn gehoord door CWI voor de beslissing

Aantal maal, per ontslaggrond, per jaar (relatief deel)

	Alle ontslaggronden							2001-2007 Gemiddeld
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Enmaal	24.812 (85%)	28.747 (85%)	39.878 (83%)	45.954 (79%)	48.696 (78%)	42.603 (79%)	27.778 (82%)	9.651 (83%)
Tweemaal	3.761 (13%)	4.338 (13%)	7.007 (15%)	10.466 (18%)	11.523 (19%)	9.598 (18%)	5.288 (16%)	1.627 (14%)
Meer dan tweemaal	731 (2%)	756 (2%)	1.398 (3%)	1.716 (3%)	1.866 (3%)	1.551 (3%)	1.004 (3%)	345 (3%)
	Bedrijfseconomische redenen, individueel							2001-2007 Gemiddeld
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Enmaal	8.105 (81%)	8.791 (78%)	13.166 (74%)	20.467 (71%)	24.338 (71%)	20.215 (72%)	13.208 (75%)	4.513 (77%)
Tweemaal	1.516 (15%)	2.101 (19%)	3.969 (22%)	7.223 (25%)	8.627 (25%)	6.867 (24%)	3.871 (22%)	1.163 (20%)
Meer dan tweemaal	354 (4%)	343 (3%)	697 (4%)	1.043 (4%)	1.285 (4%)	1.069 (4%)	602 (3%)	207 (4%)
	Bedrijfseconomische redenen, collectief							2001-2007 Gemiddeld
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Enmaal	1.574 (78%)	4.066 (90%)	7.944 (81%)	7.159 (78%)	7.693 (83%)	8.184 (83%)	4.666 (89%)	1.989 (93%)
Tweemaal	367 (18%)	368 (8%)	1.429 (15%)	1.701 (18%)	1.419 (15%)	1.510 (15%)	416 (8%)	138 (6%)
Meer dan tweemaal	66 (3%)	78 (2%)	385 (4%)	348 (4%)	200 (2%)	153 (2%)	149 (3%)	19 (1%)
	Arbeidsongeschiktheid							2001-2007 Gemiddeld
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Enmaal	13.221 (92%)	14.042 (92%)	18.740 (91%)	18.163 (91%)	16.415 (90%)	13.945 (91%)	9.618 (90%)	3.046 (88%)
Tweemaal	1.022 (7%)	1.040 (7%)	1.607 (8%)	1.490 (7%)	1.380 (8%)	1.141 (7%)	898 (8%)	297 (9%)
Meer dan tweemaal	196 (1%)	229 (1%)	316 (2%)	304 (2%)	345 (2%)	304 (2%)	227 (2%)	103 (3%)
	Overige niet bedrijfseconomische redenen							2001-2007 Gemiddeld
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Enmaal	1.912 (66%)	1.848 (66%)	28 (93%)	165 (69%)	250 (65%)	259 (71%)	286 (69%)	103 (70%)
Tweemaal	856 (30%)	829 (30%)	2 (7%)	52 (22%)	97 (25%)	80 (22%)	103 (25%)	29 (20%)
Meer dan tweemaal	115 (4%)	106 (4%)	0 (0%)	21 (9%)	36 (9%)	25 (7%)	26 (6%)	16 (11%)

Opmerking: 2007 zijn alleen de maanden januari - juni gemeten. Bij de berekening van het gemiddelde is de meting over 2007 met 2 vermenigvuldigd. Dit vertekent het beeld, vaak kent het tweede halfjaar méér ontslaanvragen dan het eers

Bijlage 5 Schriftelijke reactie CWI



Centrale organisatie werk en inkomen

De Nationale ombudsman
t.a.v. dr. A.F.M. Brenninkmeijer
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Datum:
8 november 2007

Betreft: technische reactie op het conceptrapport van het onderzoek uit eigen beweging naar ontslagprocedure CWI

Geachte heer Brenninkmeijer,

Bij brief van 25 oktober jl. heeft u de Raad van bestuur CWI het conceptrapport van uw onderzoek naar ontslagprocedure bij CWI gestuurd met het verzoek om binnen twee weken te reageren op de beoordeling, conclusies en aanbevelingen die daarin zijn opgenomen. Een bestuurlijke reactie zoals u die vraagt, kan ik nog niet geven, omdat het daartoe benodigde inzicht in uw eindconclusie over de procedure ontbreekt.

(Geen) inzicht in eindconclusie

Uw rapport is zo opgebouwd dat het de gehele ontslagprocedure vanuit verschillende invalshoeken beschrijft. Vanuit die invalshoeken concentreert het onderzoek zich op aspecten uit de procedure. Vervolgens verbindt het onderzoek uit de waarnemingen op die aspecten conclusies en aanbevelingen. Deze benadering heeft meerdere keren tot gevolg dat de algemene (uitvoerings) praktijk buiten beeld raakt en het accent komt te liggen op de incidentele afwijkingen die vervolgens worden "uitvergroot" alsof deze de praktijk vormen.

Als voorbeeld noem ik uw aanbeveling (paragraaf 4.4 onder 3) dat maatregelen moeten worden getroffen die waarborgen dat beide DAC-leden altijd bij het uitbrengen van het advies aanwezig zijn. Deze aanbeveling volgt uit de eigen probleemanalyse in paragraaf 4.3.2 na een conclusie dat 'niet is voldaan aan het vereiste van onpartijdigheid'. Los van de inhoudelijke bezwaren die ik heb tegen die conclusie (2 zinnen daarvoor heeft u het over "het risico dat ..."), heb ik als zodanig geen problemen met de aanbeveling zelf. De vraag is echter of het probleem dat wordt geschetst ook een probleem is als de laatste alinea van paragraaf 4.2.2 stelt dat deze oplossing ziet op een situatie die zelden voorkomt en dat dan vaak op andere wijze is voorzien in een gelijktijdige inbreng van de twee DAC-geledingen'.



Het ontbreken van deze nuances of noties in het rapport, is een gemis, waardoor een verkeerd eindbeeld bij de lezer kan ontstaan.

Dit klemt temeer nu de vertaalslag terug naar de algemene (uitvoerings)praktijk en daarmee een algeheel oordeel daarover ontbreekt.

Luidt dat oordeel dat de praktijk niet voldoet of luidt het oordeel dat de procedure over het geheel genomen een zorgvuldig en evenwichtig proces is dat met enkele aanpassingen (aanbevelingen) nog verder is te verbeteren?

Ik ben van mening dat dit laatste het geval is en voel mij daarin gesteund door meerdere onderzoeken door de Inspectie werk en inkomen (IWI). Of het rapport eenzelfde oordeel zal bevatten, kan ik met het nu voorliggende concept evenwel niet overzien.

Het bovenstaande laat onverlet dat de waarnemingen, conclusies en aanbevelingen uit het conceptrapport, mij als zodanig wel attenderen op onderdelen uit de procedure die heroverweging en/of bijstelling vragen. Ik kom daar later op terug.

Allereerst wil ik namelijk enkele kanttekeningen plaatsen bij het onderzoek.

Onderzoeksopzet en -presentatie

Het is mij duidelijk dat de waarnemingen en conclusies in het conceptrapport zijn opgehaald bij meerdere bronnen. Welke informatie echter aan welke bronnen is ontleend, blijft onduidelijk. Dit is alleen anders wanneer het citaten vanuit de CWI-praktijk of de beleidsregels betreft of als de enquête onder de OAC-leden wordt aangehaald. Ik constateer echter ook dat arbeidsrechtsspecialisten zijn geraadpleegd. Welke standpunten zij hebben meegegeven, is onduidelijk.

Juist in een onderzoek naar (de schijn van) partijdigheid en/of vooringenomenheid, is het van essentieel belang dat conclusies en aanbevelingen die de schijn van partijdigheid en/of vooringenomenheid veronderstellen, daar zelf ook van verstoken blijven. Ik constateer dat het onderzoek zich (mede) concentreert op een aantal onderwerpen die eerder in concrete klachtprocedures aanleiding waren voor een (niet door CWI overgenomen) aanbeveling zoals bijvoorbeeld over de openbaarmaking van de namen van de leden van de OAC, welke aanbeveling in dit rapport wordt herhaald.

In een dergelijke situatie is het niet alleen erg belangrijk om te weten wie de bron is van welk standpunt, het is ook van essentieel belang dat standpunten correct worden weergegeven. Voorts moet bij het trekken van conclusies de nodige zorgvuldigheid in acht worden genomen.



Waar bijvoorbeeld over de discussie over de openbaarheid van de namen van de OAC-leden op pagina 32 een genuanceerde weergave van het door CWI en de Stichting van de Arbeid (Star) ingenomen standpunt staat, wordt deze als opmaat voor de conclusies op pagina 36 ten onrechte "vertaald" als zou *'daarvoor onder de OAC-leden onvoldoende draagvlak zijn'*.

De conclusie uit deze verkeerde weergave is vervolgens ook nog stelliger dan zij mag zijn. Dat die vrees *'volstrekt niet terecht is'*, herken ik niet uit het rapport. Ik zie een genuanceerd beeld waarin openbaarmaking voor de behandeling in de OAC-vergadering bij 38% van de respondenten op bezwaren stuit, terwijl dat in geval van een algemene lijst (dus losgekoppeld van een voorliggende ontslaanvraag) bij 'slechts' 9% van de respondenten het geval is.

De beantwoording van vraag 6.9 uit de enquête is zodanig dat daaraan geen conclusies kunnen worden verbonden. Uit de vraag blijkt dat deze alleen is bedoeld voor de respondenten die in de daaraan voorafgaande vragen hadden aangegeven, bezwaar te hebben tegen openbaarmaking van hun naam. Dat kunnen – gelet ook op de onder vraag 6.9 opgenomen toelichting – nooit alle 244 respondenten zijn, terwijl schijnbaar en ten onrechte wel alle respondenten deze vraag hebben ingevuld.

Hooguit kan de conclusie op dit onderdeel luiden dat een meerderheid van de OAC-leden in beginsel (maar wellicht onder restricties) geen bezwaar lijkt te hebben tegen bekendmaking van hun naam. Tegelijk komt daarbij echter ook naar voren dat een dergelijke aanpassing van de huidige praktijk voor een substantieel deel van de respondenten aanleiding kan/zal zijn om het lidmaatschap te beëindigen.

Onderzoekskader

De achterliggende jaren heeft IWI meerdere keren onderzoek gedaan naar de ontslagpraktijk bij CWI. IWI heeft daarbij kritisch gekeken naar de werkwijzen binnen CWI en in 2004 (Rapport "Gelijke gevallen, gelijke behandeling") vele verbeteringen geconstateerd die resulteren in een zorgvuldige en uniforme uitvoering.

Hoewel de Nationale ombudsman een zelfstandige taak heeft, lijken de conclusies van IWI mij wel belangwekkende constateringen als het gaat om bestuurlijke zorgvuldigheid in het algemeen en 'onpartijdige behandeling van aanvragen' in het bijzonder.

Ik begrijp dat voor IWI het Ontslagbesluit leidend is en voor u – vanuit het burgerperspectief – de Algemene wet bestuursrecht (Awb).



Uw onderzoekskader brengt echter wel mee dat de ontslagprocedure van CWI niet alleen moet worden getoetst aan de feitelijke ontslagpraktijk en de beleidsregels die CWI terzake heeft vastgesteld, maar ook aan de voor CWI geldende wet en regelgeving (BBA en Ontslagbesluit). Die regelgeving veronderstelt een 'in beginsel' schriftelijke procedure. Die kanttekening mis ik op punten waar dat speelt, waardoor ten onrechte de indruk wordt gewekt of kan ontstaan dat CWI meer ruimte heeft dan feitelijk het geval is.

Verder valt mij op dat het conceptrapport CWI confronteert met een (nieuw) normenkader uit de Awb. Bij de inrichting van het proces is daar eerder geen rekening mee gehouden en hoefde dat ook niet. Zo wordt de ontslagpraktijk – zo lees ik hoofdstuk 2 van het conceptrapport – getoetst aan zowel de eisen die gelden ten aanzien van de primaire besluitvorming als aan die welke gelden in de bezwaarfase. Dit normenkader is in ieder geval voor dat deel dat ziet op de bezwaarfase (de reikwijdte van de Awb op de procedure was uiteraard wel bekend) niet betrokken bij de inrichting van de beleidsregels en ontslagpraktijk.

Vanuit het (nieuw) normenkader constateer ik dat het conceptrapport een actieve onderzoeksrol van CWI verwacht bij het verwerven van de relevante informatie "bij de voorbereiding van zijn handelingen". Meer concreet zie ik een in hoofdstuk 3 een aanbeveling voor een inhoudelijke kwalitatieve toets op het verweerschrift van de werknemer.

Een dergelijke rol past naar mijn mening niet bij de gelijkwaardige procespositie voor werkgever en werknemer die het rapport in de 1^e onderzoeksvraag als gewenst veronderstelt. Daarbij past een onpartijdige positie van CWI. Of die onpartijdige positie ook ruimte laat voor een actievere rol naar de werknemer zoals in het rapport veronderstelt, kan ik niet 1-2-3 overzien. Op zijn minst behoort dat aanleiding te zijn voor nadere discussies, voordat daaraan de conclusies en aanbevelingen kunnen worden verbonden zoals nu wel gebeurt.

Aanbevelingen

In de bijlage bij deze brief geef ik een voorlopige reactie op de aanbevelingen zoals die blijken uit het conceptrapport. In deze brief zelf beperk ik mij tot drie thema's.

- *Horen*
Het wettelijke kader waarbinnen CWI opereert schrijft een in beginsel schriftelijke procedure voor.



Omdat proforma procedures om WW rechten veilig te stellen, nagenoeg niet meer voorkomen, heeft CWI de ruimte gezien om actiever te sturen op het mondeling horen van partijen in die zaken waarin een tweede ronde van hoor en wederhoor aan de orde is. In de praktijk zal het horen dus in 2008 al vaker plaatsvinden.

De aanbeveling gaat een stap verder dan het wettelijk kader en behelst alle zaken met inhoudelijk verweer.

- *Openbaarmaking namen leden OAC.*
Hoewel het conceptrapport in ieder geval de ruimte biedt voor meerdere oplossingsvarianten, heeft CWI eerder al aangegeven over de resultaten van uw enquête in overleg met de Star te willen treden. Een verandering van ons standpunt zonder expliciet het standpunt van de Star hierbij te betrekken, acht ik – in het licht van de tot op heden uitgedragen en in uw conceptrapport weergegeven standpunt – niet zorgvuldig.
- *Herinrichting van de procedure met meer oog voor het werknemersbelang.*
CWI geeft aan de ontslagprocedure uitvoering binnen een krachtenveld dat zich op dossierniveau 'beperkt' tot de werkgever en werknemer(s) (al dan niet vertegenwoordigd door deskundige rechtshulpverleners). De procedure als zodanig is echter evenzeer al jarenlang onderwerp van wisselend intensieve discussies op hoog bestuurlijk en politiek niveau.
In dat opzicht staan in de uitvoering de wettelijke kaders voorop en streeft CWI er naar invulling aan zijn taak te geven op een manier die boven iedere twijfel verheven blijft. Tegelijk is CWI niet 'doof' voor de signalen die 'links en rechts' worden afgegeven en probeert het – binnen de wettelijke mogelijkheden – optimaal invulling te geven aan de soms tegenstrijdige wensen en belangen van de vele 'toeschouwers' langs de lijnen van dit veld. Uit het conceptrapport maak ik op dat dit op onderdelen het risico meebrengt dat de schijn ontstaat van partijdigheid en vooringenomenheid. In dat kader zal ik bezien in hoeverre dit aanpassingen in de uitvoeringspraktijk vraagt. Dat 'het vereiste van onpartijdigheid niet in voldoende mate in acht (wordt) genomen', is echter een conclusie die ik niet zou willen trekken.

Resumerend

Een bestuurlijke reactie geef ik u graag, zodra ik inzicht in uw eindconclusie heb. Voor dit moment zie ik in het conceptrapport waardevolle aanbevelingen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Ik zal die aanbevelingen – zoals uit mijn reactie blijkt – ter harte nemen. Wel zal ik daarbij iedere keer stil staan bij de vraag of de daarmee beoogde verbetering wel een passend antwoord is op de in het rapport gesignaleerde punten.



Als ik terugkeer naar de aanleiding voor uw onderzoek (paragraaf 1.2) "*klachten en signalen (...) over een mogelijk gebrek aan transparantie, belangenverstremgeling en de schijn van partijdigheid*", dan concludeer ik dat uit uw onderzoek niet blijkt dat CWI zich daaraan schuldig maakt.

U heeft de aanleiding voor uw onderzoek vertaald in 3 onderzoeksvragen naar 'garanties' voor een feilloze procedure. Ik denk dat CWI in dat kader ver op weg is, maar laat die conclusie graag aan u.

Hoogachtend,



drs. R. de Groot,
voorzitter.


Uitgave: Bureau Nationale ombudsman

Vormgeving: Full House, Waddinxveen

Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen

Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

November 2007



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl

