



Rapport

Datum: 8 maart 2006

Rapportnummer: 2006/075

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de algemeen directeur van de gemeente Appingedam zijn, per brief van 8 maart 2005 ingediende, klacht met betrekking tot de handelwijze van zijn direct leidinggevenden heeft afgehandeld op basis van onjuiste informatie en een ontoereikende afweging van de omstandigheden van zijn geval.

Beoordeling

Bevindingen

1. Verzoeker is in dienst van de gemeente Appingedam, waar hij tot zijn ziekmelding werkte in een functie op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening. Op 10 maart 2004 meldde hij zich ziek bij zijn leidinggevenden na een incident met een cliënt. De verzuimbegeleiding van zieke werknemers van de gemeente is opgedragen aan een externe arbodienst (zie Achtergrond, onder 3.).

De arbodienst verklaarde verzoeker per 13 juli 2004 voor 50% hersteld voor ander, passend, werk dan die van de functie waarin hij tot zijn ziekmelding werkte.

2. De arbodienst rapporteerde de gemeente bij brief van 27 juli 2004 over een werkhervattingsplan. Dat rapport bevat onder meer de conclusie, dat verzoeker zeer beperkt tot niet geschikt meer was voor zijn eigen functie, en dat de verantwoordelijkheid voor de ontstane situatie niet alleen bij de werkgever kon worden gelegd, omdat die slechts een geringe invloed had op een verandering in de visie van verzoeker, en op maatschappelijke ontwikkelingen. Volgens de arbodienst mocht daarom van verzoeker een grote inspanning worden verlangd om actief te zoeken naar ander werk. Indien de gemeente geen passende vacature had, kon verzoeker ander passend werk doen, al dan niet bij de gemeente. Ook adviseerde de arbodienst om verzoeker gedurende één jaar externe ondersteuning te geven om zo de mogelijkheden tot passend werk buiten de eigen organisatie te kunnen realiseren, onder meer door training en begeleiding, het volgen van een werkervaringstraject en bemiddeling.

3. Verzoeker hervatte het werk op 13 juli 2004 gedeeltelijk in een andere, adviserende functie bij de gemeente. Medio september 2004 begon hij in een part-time functie als secretaris van een adviescommissie, met als hoofdtaak het opstellen van adviezen ten behoeve van het college van burgemeester en wethouders.

4. Verzoeker had op 9 november 2004 een onderhoud met zijn leidinggevenden, waarin onder meer is gesproken over een eventuele andere functie binnen de eigen organisatie, en de mogelijkheid van tijdelijk werk, ter voorbereiding op een overgang naar een passende functie bij een intergemeentelijke instelling, die in 2006 zou gaan functioneren.

Verzoeker is er daarbij op gewezen, dat een goede vervulling van zijn werkzaamheden kon bijdragen aan het te zijner tijd kunnen verkrijgen van een nieuwe functie.

5. De arbodienst rapporteerde op 15 november 2004 aan de gemeente, dat verzoeker nog steeds voor 50% arbeidsongeschikt was, maar full-time ander passend werk verrichtte. De arbodienst merkte daarbij op, dat indien dat passende werk voor langere tijd mogelijk zou zijn en afspraken voor de lange termijn zouden zijn gemaakt, verzoeker volledig arbeidsgeschikt kon worden gemeld. De arbodienst wees er verder nog op, dat het reïntegratietraject was beëindigd en dat de werkgever geen vervolgcacties had afgesproken.

6. Op 9 december 2004 had verzoeker een gesprek met zijn leidinggevenden over onder meer zijn functioneren en zijn perspectieven op een andere functie. In dat gesprek is er op gewezen, dat het ontbrak aan de ruimte voor een full-time functie als secretaris en dat er eerst na 1 januari 2006 zicht zou zijn op een passende functie bij de nieuwe intergemeentelijke instelling. Ook is verzoeker meegedeeld, dat indien hij gedeeltelijk arbeidsongeschikt zou blijven, naar een andere functie kon worden gezocht, maar indien hij volledig arbeidsgeschikt kon worden geacht hem ontslag diende te worden verleend, omdat er in dat geval bij de gemeente geen passende functie voor hem was.

7. De arbodienst rapporteerde op 15 december 2004 onder meer, dat indien er voor verzoeker tot januari 2006 passend werk zou zijn een verzuimbegeleiding niet langer nodig was. Volgens de arbodienst diende dan wel een plan van aanpak voor de lange termijn te worden opgesteld en dienden onderling duidelijke afspraken te worden gemaakt.

8. Verzoeker deelde de gemeente per e-mail van 4 januari 2005 mee, dat nu er geen plan van aanpak was opgesteld en hem zijn huidige en toekomstige positie bij de gemeente niet duidelijk was, hij zolang er geen schriftelijke afspraken waren halve dagen aanwezig zou zijn en zijn tijd verder zou besteden aan het vinden van een betrekking elders. Op 5 januari 2005 meldde verzoeker zich ziek.

9. De arbodienst rapporteerde de gemeente op 12 januari 2005 dat verzoeker nog steeds voor 50% arbeidsongeschikt moest worden beschouwd, en dat de huidige situatie onduidelijk en ongewenst was, met het advies om zo spoedig mogelijk een gesprek met hem aan te gaan.

10. Verzoeker mailde zijn leidinggevende op 14 januari 2005 dat hij wegens ziekte vermoedelijk niet op de eerstvolgende zitting van de commissie op 19 januari 2005 aanwezig zou zijn. Hij deelde verder mee dat de commissie al de beschikking had over de benodigde stukken, maar dat degenen die op die zitting zouden worden gehoord geen uitnodiging was gestuurd. In verband daarmee gaf verzoeker aan waar de desbetreffende dossiers lagen.

11. Verzoeker verzocht het UWV op 5 januari 2005 om een deskundigenoordeel over de reïntegratie-inspanningen van zijn werkgever (zie Achtergrond, onder 3.). Bij brief van 20 januari 2005 gaf het UWV als oordeel, dat de gemeente ten behoeve van verzoeker niet voldoende en geschikte reïntegratie-activiteiten had verricht, alsmede:

“...Maatregelen zijn te laat genomen en/of inhoudelijk onvoldoende (probleemanalyse, plan van aanpak). Voorgestelde maatregelen door externe adviseurs zijn niet overgenomen zonder duidelijke reden. Gedrag van (verzoeker; N.o.) is door de werkgever te coulant geaccepteerd, waardoor vertraging in de voortgang van het proces. Het behaalde reïntegratie-resultaat is onvoldoende.

De ondernomen reïntegratie-inspanningen door werkgever zijn niet voldoende en/of niet geschikt...”

Tevens verklaarde het UWV, dat uit het medisch advies van 7 januari 2005 van de verzekeringsarts was gebleken dat verzoeker volledig arbeidsgeschikt kon worden geacht voor de eigen functie.

12. Eén van verzoekers leidinggevendenden nodigde hem op 3 februari 2005 uit voor gesprek op 7 februari 2005, met als doel een spoedige en gehele terugkeer in zijn eigen, oude functie en om verdere afspraken te maken.

Op 7 februari 2005 werd onder meer afgesproken dat verzoeker volledig arbeidsgeschikt zou worden beschouwd en dat hij na enige weken geleidelijk het werk zou hervatten in zijn oude, tot 10 maart 2004 vervulde functie. Ook werd afgesproken het gemis aan onderling vertrouwen te herstellen.

Verzoeker reageerde op het verslag van dat gesprek met onder meer de opmerking, dat zijn vertrouwen en ook zijn gezondheid te lijden had onder de omstandigheid dat, zoals in het gesprek naar voren was gekomen, zonder zijn medeweten en bij zijn afwezigheid in zijn computerbestanden was gekeken. Verder stelde verzoeker dat hij zich al per 1 oktober 2004 als volledig arbeidsgeschikt beschouwde, maar zich, zoals was afgesproken, per 7 februari 2005 arbeidsgeschikt meldde.

13. Verzoeker wendde zich per brief van 8 maart 2005 tot het college van burgemeester en wethouders van Appingedam met een klacht over de omstandigheid dat zijn leidinggevendenden pas nadat hij het UWV om een oordeel had verzocht bereid bleken hem als arbeidsgeschikt te beschouwen. Verder klaagde hij erover dat één van zijn leidinggevendende in zijn computerbestanden had gekeken, zonder hem daar vooraf in te kennen of te vragen de benodigde gegevens te verstrekken.

14. Ingevolge het mandaatsbesluit van het college van burgemeester en wethouders van Appingedam van 29 juli 1999 is verzoekers klacht behandeld door de algemeen directeur van de gemeente. Verzoeker is op 29 maart 2005 gehoord. In het verslag van het horen is

onder meer de afspraak vastgelegd, dat een kort verslag zou worden gemaakt en dat verzoeker zou kunnen reageren door van zijn instemming met de inhoud blijk te geven of mogelijke omissies aan te geven.

15. Verzoeker rappelleerde de algemeen directeur per brief van 13 april 2005 omdat hij nog geen verslag had ontvangen en het zijns inziens gebruikelijk was om een klacht binnen vier weken af te handelen. De algemeen directeur zond verzoeker op 19 april 2005 het verslag van de hoorzitting toe. In de begeleidende brief deelde zij onder meer het volgende mee:

“Conform afspraak wordt het u eerst toegezonden voor mogelijke omissies. Wilt u deze zonodig aangeven.

Na instemming van beide kanten kan het verslag worden getekend.”

Verzoeker reageerde per brief van 26 april 2005 met een aantal op- en aanmerkingen, die betroffen zijn weergave van hetgeen er volgens hem ter zitting door hem was verklaard en aanvullingen op hetgeen er volgens hem in dat verslag ontbrak.

De algemeen directeur deelde verzoeker op 27 april 2005 onder meer mee, dat tijdens het horen was afgesproken om een kort verslag te maken, dat wil zeggen een verslag dat recht deed aan de inhoud en het verloop van het gesprek, met verzoek om eventuele omissies in laatstbedoelde zin apart aan te geven.

16. De algemeen directeur informeerde verzoeker per brief van 12 mei 2005 over de afhandeling van de klacht, de conclusies en de gemaakte overwegingen. In deze brief staat onder meer het volgende:

Na de ziekmelding op 10 maart 2004 en in de loop van het reïntegratieproces hadden de leidinggevenden op de binnen de organisatie gebruikelijke manier de contacten met verzoeker onderhouden en was adequaat gereageerd op adviezen van de deskundige, externe instanties. De constatering van de bedrijfsarts (arbodienst) op 6 september 2004 dat een Plan van Aanpak ontbrak, had voor beide, gezamenlijk voor een herstel verantwoordelijke, partijen aanleiding kunnen zijn dat op te pakken. Er was wel overleg gevoerd over, en ook ingestemd met een werkhervattingsplan.

Procedureel waren van beide kanten zaken niet of niet juist opgepakt, maar inhoudelijk hadden de betrokken leidinggevenden zich voldoende ingespannen om voor verzoeker tot een oplossing, in welke zin dan ook, te komen.

Computerbestanden zijn digitaal opgeslagen informatie, die, evenals schriftelijk vastgelegde informatie, het eigendom is van de organisatie. Dergelijke informatie dient op enig moment schriftelijk te worden gearchiveerd en zo toegankelijk voor de organisatie te zijn gemaakt. Dat dit niet altijd gebeurt is ingegeven door pragmatisch handelen. In het

geval van afwezigheid, bijvoorbeeld wegens ziekte, kan de leidinggevende besluiten via de automatiseringsafdeling bepaalde digitale bestanden vrij te geven voor andere medewerkers, hetgeen duidt op een voldoende borging van de privacy van de betrokken medewerker. Een beperkt gebruik van mail voor privé-doeleinden is toegestaan en de desbetreffende bestanden kunnen in een map "privé" worden opgeslagen.

Aan de klacht voor zover die betreft de intermenselijke verhoudingen, droeg het in toenemende mate ontbreken van goede communicatie in belangrijke mate bij. Daarnaast speelde zeer waarschijnlijk een rol verzoekers beperkte (psychische) belastbaarheid en in de werksituatie ondervonden agressie, zoals was gerapporteerd door de bedrijfsarts. Daardoor kon verzoekers beleving van de gesprekken met zijn leidinggevende zijn gekleurd.

De klacht met betrekking tot de procedurele tekortkomingen ten aanzien van het Plan van Aanpak oordeelde de algemeen directeur gegrond en de klacht over de inzage in computerbestanden en die met betrekking tot verzoekers verhouding met één van de leidinggevendenden niet gegrond.

De algemeen directeur verklaarde zich bereid om, indien daaraan behoefte bestond, een gesprek tussen verzoeker en de betrokken leidinggevendenden te regelen.

17. Verzoeker wendde zich op 25 mei 2005 tot de Nationale ombudsman met een klacht over de klachtafhandeling om de volgende redenen:

- de uitkomst van de klachtafhandeling is gebaseerd op een verslag van de hoorzitting, dat onjuistheden en onwaarheden bevat, en dat, in strijd met de gemaakte afspraak, niet door hem is ondertekend;
- de constatering dat er voldoende is ondernomen om hem te reïntegreren is niet juist, en vindt geen steun in het deskundigenoordeel van het UWV;
- de constatering dat de bescherming van de privacy voldoende is gewaarborgd is niet juist, omdat de interne regeling in zijn situatie niet voorziet. Ook is voorbij gegaan aan de onwenselijkheid van een inbreuk op de privacy, en
- de constatering dat zijn geestelijke gesteldheid zijn beleving van zijn relatie met de leidinggevende heeft gekleurd is niet terecht; de wijze waarop de leidinggevende in zijn geval gebruik maakte van zijn positie om zich toegang te verschaffen tot zijn computerbestanden is in het algemeen intimiderend en geen subjectief gevoelen.

18. De algemeen directeur van de gemeente Appingedam reageerde bij brief van 28 juli 2005 op de klacht. In deze brief staat onder meer het volgende.

Het deskundigenoordeel van het UWV met betrekking tot de aard en de duur van het reïntegratieproces is deels op formele gronden gebaseerd. Er was geen Plan van Aanpak en dat is voor het UWV op grond van de wet belangrijk. Op verzoekers ziekmelding is echter adequaat gereageerd en in de maanden daarna is ook voldoende met betrokkene gecommuniceerd. In situaties als deze is het als werkgever lastig te worden geconfronteerd met emoties van de werknemer en daar rekening mee te houden. Agressie is een sterk ziekmakend fenomeen waarmee medewerkers regelmatig worden geconfronteerd.

De rapportage van onder meer de arbodienst maakte duidelijk, dat sprake was van ziekte, maar niet in die mate, dat het had kunnen leiden tot een ontslag in verband met blijvende arbeidsongeschiktheid (Wao-ontslag). Daarmee was ook duidelijk dat het UWV en de Wao in dit geval geen rol speelden, hetgeen overigens geen reden kan zijn om de formele procedure niet te volgen. Verzoeker hersteld verklaren zonder een volledige terugkeer in de eigen functie of een andere definitieve oplossing, was op dat moment niet mogelijk, zodat, ook gelet op het advies van de bedrijfsarts dat inhield dat verzoeker gedeeltelijk arbeidsgeschikt was, voorshands was gekozen voor ander passend werk. In de periode vanaf juli 2004 kampte verzoeker ook nog met privé problemen, die de situatie lastiger maakten.

De gemeente was verrast door de mededeling van het UWV van 20 januari 2005, dat verzoeker weer volledig geschikt was voor de eigen functie, en ook verbaasd over verzoekers reactie, dat hij zich al vanaf 1 oktober 2004 arbeidsgeschikt beschouwde, ook gelet op de mededeling van de bedrijfsarts van 15 november 2004, dat hij verzoeker 50% arbeidsgeschikt achtte.

Per 16 juli 2002 wordt elke nieuwe medewerker geautoriseerd voor bepaalde faciliteiten. De medewerker krijgt een passeerwoord en een brief met een beschrijving van de procedure en de regels. De gemeente heeft een privacyreglement, met onder meer regels voor e-mail en internetgebruik.

Uit de brief voor de medewerker blijkt duidelijk dat het passeerwoord bedoeld is om ongewenst gebruik te voorkomen en de privacy van de medewerker te beschermen. In de praktijk zijn bijna of geheel gereed gekomen documenten niet bereikbaar voor andere medewerkers, tenzij deze zijn opgeslagen in een voor hen toegankelijk bestand. Daarover zijn afspraken gemaakt, echter in het geval van verzoeker, als secretaris van een adviescommissie, was dat niet zo. De eigendom van die documenten en bestanden berust echter bij de gemeente. In het geval van verzoeker was het door het verstrekken van zijn passeerwoord aan de leidinggevende mogelijk dat deze toegang kon krijgen tot verzoekers e-mail. De betrokken leidinggevende verklaarde echter uitsluitend te hebben gezocht naar de voor een aanstaand overleg benodigde gegevens. Uit het feit dat verzoeker zich op 5 januari 2005 ziek meldde per e-mail en niet, zoals was afgesproken, persoonlijk bij de leidinggevende, was opgemaakt dat hij geen contact wenste. Omdat het nodig was om op

korte termijn te kunnen beschikken over namen en adressen in verband met een aanstaande commissievergadering en ook voor de voortgang van de werkzaamheden, was toegang tot verzoekers bestanden gezocht. De betrokken leidinggevende heeft, conform de regels, via de systeembeheerder in januari 2005 toegang gekregen tot verzoekers bestanden en deze ingezien.

Weliswaar was het opmaken van een verslag van het horen voldoende, maar er was met verzoeker afgesproken dat hij ofwel kon tekenen voor akkoord, ofwel eventuele omissies kon aangeven. Uit het dossier bleek van regelmatig weerkerende miscommunicatie, zodat een ondertekening van het verslag of verzoekers eventuele reactie daarop meer zekerheid zou kunnen geven.

Beoordeling

I. Inleiding

19. Verzoeker in dienst van de gemeente Appingedam en was werkzaam in een functie op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening. Hij meldde zich op 10 maart 2004 ziek bij zijn leidinggevende na een incident met een cliënt.

De externe arbodienst, die voor de gemeente de verzuimbegeleiding doet, verklaarde verzoeker op 12 juli 2004 voor 50% hersteld voor ander, passend werk dan dat van de tot 10 maart 2004 vervulde functie. Op 27 juli 2004 rapporteerde de arbodienst, dat verzoeker niet of nauwelijks geschikt was voor zijn oude functie en dat in dit geval niet alleen van de werkgever, maar ook van verzoeker een grote inspanning mocht worden verlangd om actief te zoeken naar ander werk, eventueel bij een andere werkgever. Medio september 2004 begon verzoeker in een part-time functie als secretaris van een adviescommissie.

20. Op 9 november 2004 is met verzoeker gesproken over passend, tijdelijk werk, ter voorbereiding op een eventuele functie bij een nieuwe, na 1 januari 2006 actieve, intergemeentelijke instelling. De arbodienst stelde op 15 november 2004 vast, dat verzoeker full-time werkte, maar nog wel voor 50% arbeidsongeschikt was, en dat indien er voor langere tijd passend werk voor hem was en afspraken zouden zijn gemaakt, verzoeker volledig arbeidsgeschikt kon worden beschouwd. Ook wees de arbodienst erop, dat verzoekers reïntegratietraject was beëindigd en dat de gemeente geen vervolgacties had afgesproken. Op 9 december 2004 spraken verzoekers leidinggevenden met verzoeker over zijn functioneren en de perspectieven op een andere functie. Zo is hem meegedeeld dat er geen ruimte was voor een full-time functie als secretaris van de adviescommissie, en dat indien hij volledig arbeidsgeschikt zou worden verklaard, er voor hem binnen de organisatie geen passende functie was, zodat hem dan ontslag diende te worden verleend. De arbodienst rapporteerde de gemeente op 15 december 2004, dat indien er tot januari 2006 passend werk voor verzoeker was, er geen verzuimbegeleiding meer nodig was, maar dat dan wel een plan van aanpak voor de lange termijn diende te

worden opgesteld en duidelijke afspraken dienden te worden gemaakt.

21. Omdat verzoeker daar op 5 januari 2005 om had gevraagd, gaf het UWV op 20 januari 2005 een deskundigenoordeel over de reïntegratie-inspanningen van de gemeente. Het komt erop neer, dat te laat en inhoudelijk onvoldoende maatregelen zijn getroffen, waardoor het resultaat van de reïntegratie onvoldoende was. Volgens het UWV was ook te coulant gereageerd op verzoekers gedrag, waardoor de voortgang van het reïntegratieproces was vertraagd. Verder gaf het UWV aan, verzoeker op medische gronden per 7 januari 2005 volledig arbeidsgeschikt te achten. Op 7 februari 2005 sprak verzoeker met één van zijn leidinggevenden af, dat hij volledig arbeidsgeschikt kon worden beschouwd en op korte termijn zijn oude functie weer zou hervatten. In een reactie na dat gesprek stelde verzoeker zichzelf al vanaf 1 oktober 2004 volledig arbeidsgeschikt te beschouwen.

22. Verzoeker wendde zich op 8 maart 2005 tot het college van burgemeester en wethouders van Appingedam met een klacht over de omstandigheid dat zijn leidinggevenden pas na een deskundigenoordeel van het UWV bereid bleken hem als arbeidsgeschikt te beschouwen en met een klacht over het feit dat een leidinggevende tijdens zijn afwezigheid wegens ziekte, buiten zijn medeweten, zijn computerbestanden had geraadpleegd.

Op 25 mei 2005 wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman omdat het college zijn klacht, aldus verzoeker, had afgehandeld op basis van onjuiste informatie en een ontoereikende afweging van de omstandigheden van zijn geval.

II. Ten aanzien van de afhandeling van verzoekers klacht

23. Volgens verzoeker is het besluit waarmee zijn klacht is afgedaan gebaseerd op een verslag van de hoorzitting dat onwaarheden en onjuistheden bevat, en is dat verslag, in strijd met de daarover gemaakte afspraak, niet door hem getekend.

De, tot afhandeling van klachten bevoegde, algemeen directeur van de gemeente Appingedam heeft verzoeker er naar aanleiding van zijn op- en aanmerkingen op dat verslag op gewezen dat het niet ging om een woordelijk verslag van hetgeen ter zitting naar voren is gekomen, maar om een verslag dat recht doet aan de inhoud en het verloop van dat gesprek.

24. Ingevolge artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht worden beide partijen gehoord en wordt van het horen een verslag gemaakt. Die verplichting is echter niet aan enige vorm gebonden. Waar het om gaat is dat de hoofdlijnen van het ter zitting besprokene, alsmede eventuele nieuwe feiten en omstandigheden worden vastgelegd. Een apart verslag is niet vereist: het volstaat om in de brief waarmee de klacht wordt afgedaan te vermelden wat er op de zitting aan de orde is gesteld. Evenmin is vereist dat

het verslag ter inzage of voor een akkoord aan partijen wordt voorgelegd. De op de hoorzitting verkregen informatie dient met name ter ondersteuning en verduidelijking van het klaagschrift.

Het horen, en daarmee het verslag van de hoorzitting, is zo een hulpmiddel om de, schriftelijke, klacht te kunnen afdoen op een wijze die recht doet aan de klager.

25. In het aan verzoeker toegezonden verslag is vermeld dat een kort verslag zou worden gemaakt, en dat hij vervolgens kon aangeven dat hij óf daarmee kon instemmen óf mogelijke omissies aangeven. Deze afspraak is duidelijk. De brief van de algemeen directeur van 19 april 2005, waarmee het verslag aan verzoeker is gezonden, bevatte het verzoek eventuele omissies aan te geven zodat het verslag na instemming van beide kanten zou worden getekend. Die weergave is niet overeenkomstig de in het verslag verwoorde afspraak.

Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd.

Mede gelet op de brief van de directeur van 27 april 2005 waarin verzoeker nog eens is gewezen op de bedoeling van het verslag, voert het in dit geval te ver om te stellen dat de algemeen directeur zich had verplicht tot een verslag dat ook de instemming van verzoeker had. Voldoende was dat verzoeker de gelegenheid heeft gehad mogelijke omissies in het verslag naar voren te brengen. Het is echter ook duidelijk dat het verslag niet heeft bijgedragen aan het daarmee beoogde doel: het vermijden van een nieuwe communicatiestoornis.

De onderzochte gedraging is op dit punt al met al behoorlijk.

III. Ten aanzien van de verzuimbegeleiding.

26. Ingevolge de Arbeidsomstandighedenwet dienen werkgevers een verzuimpreventiebeleid te voeren, dat onder meer ten doel heeft om al in een vroegtijdig stadium initiatieven te nemen tot reïntegratie van een arbeidsongeschikt geworden werknemer. De begeleiding door een bedrijfsarts of een arbodienst is daar onderdeel van. Bij dreigend langdurig verzuim maakt de arbodienst uiterlijk in de zesde week van het verzuim een probleemanalyse en, indien een werkhervatting mogelijk lijkt, stellen werkgever en werknemer gezamenlijk, uiterlijk in de achtste week van het verzuim, een schriftelijk plan van aanpak op. In dat plan wordt beschreven wat het doel is, wat wordt ondernomen om dat doel te bereiken en binnen welke termijnen.

27. Volgens de tot afhandeling van verzoekers klacht bevoegde algemeen directeur van de gemeente Appingedam was naar aanleiding van verzoekers ziekmelding op 10 maart 2004 op de gebruikelijke wijze gehandeld en adequaat gereageerd op de adviezen van de

deskundige, externe instanties. De directeur voegde hieraan toe dat weliswaar, door beide partijen, niet de voorgeschreven procedure is gevolgd, maar dat de betrokken leidinggevenden zich voldoende hebben ingespannen om tot een oplossing te komen.

28. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur werken. Dat brengt mee, dat wettelijke verplichtingen met betrekking tot het vastleggen en verwerken van informatie, zoals in dit geval het opstellen van een plan van aanpak voor verzoekers reïntegratie, worden nagekomen. Zoals de algemeen directeur van de gemeente ook zelf al vaststelde is die verplichting niet nagekomen.

De constatering dat de gemeente als werkgever daarin dus is tekortgeschoten, doet de situatie echter onvoldoende recht. Een dergelijk plan zou in dit geval niet of nauwelijks meer hebben kunnen inhouden dan hetgeen in feite, vanaf het moment dat verzoeker weer deels ging werken ook is gerealiseerd. Verzoeker hervatte het werk in september 2004 in een door hem geambieerde functie als secretaris van een adviescommissie, die kennelijk passend is geacht voor de periode dat hij gedeeltelijk arbeidsgeschikt werd geacht. Een andere passende functie, al dan niet in deeltijd, binnen de gemeentelijke organisatie was niet beschikbaar. Van een passende functie bij een nieuwe intergemeentelijke instelling kon pas sprake zijn in 2006. Voorts valt niet in te zien welk praktisch belang kon zijn gemoeid met een actieve inspanning van de gemeente ten behoeve van een reïntegratie van verzoeker buiten de eigen organisatie, zolang niet duidelijk was of, en per wanneer hij weer volledig arbeidsgeschikt en daarmee volledig beschikbaar was voor een passende werkring elders.

Gelet op het voorgaande kan de algemeen directeur worden gevolgd in haar standpunt dat de betrokken leidinggevenden zich voldoende hebben ingespannen voor een reïntegratie van verzoeker, ondanks dat er geen schriftelijk plan van aanpak was opgesteld.

De onderzochte gedraging is in zoverre eveneens behoorlijk.

IV. Ten aanzien van de inbreuk op de privacy

29. Volgens verzoeker was zijn privacy geschonden doordat zijn leidinggevende, buiten zijn medeweten en aanwezigheid, toegang heeft gezocht tot de op zijn computer opgeslagen bestanden.

De algemeen directeur stelde dat dergelijke informatie gemeentelijk eigendom is en dat, indien die informatie niet voor de organisatie toegankelijk is, de leidinggevende kan besluiten via de automatiseringsafdeling bepaalde bestanden vrij te geven. Deze werkwijze biedt een voldoende waarborg voor de privacy van de betrokken medewerker.

30. Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen heeft een ieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

31. De door de gemeente, de werkgever, aan verzoeker ter beschikking gestelde computer is een instrument dat is verstrekt om de opgedragen werkzaamheden - het verwerken van elektronische informatie - te kunnen doen. Het gebruik van die computer door een andere werknemer, in de uitoefening van zijn functie, vormt op zichzelf geen inbreuk op enig recht van verzoeker. Dat kan zich wel voordoen indien daardoor tevens vrije toegang wordt gegeven tot gegevens die verzoekers persoon betreffen, zoals zijn e-mailverkeer, maar daarvan is niet gebleken.

32. Uit het privacyreglement van de gemeente (zie Achtergrond, onder 2.) blijkt dat daarmee is beoogd het e-mailverkeer en het internetverkeer aan regels te binden. Het heeft echter geen betrekking op zakelijke, niet persoonsgebonden bestanden. Ook de Wet bescherming persoonsgegevens (zie Achtergrond, onder 2.) bevat geen aanknopingspunt voor de stelling dat de privacy wordt geschonden, indien een werkgever zich toegang verschafft tot de in de aan werknemer voor de uitoefening van zijn functie ter beschikking gestelde computer en de daarin opgeslagen zakelijke bestanden raadpleegt.

33. In dit geval heeft de betrokken leidinggevende via de systeembeheerder toegang verkregen tot de door verzoeker gebruikte computer en de daarin opgeslagen documenten en bestanden, om zo de informatie te krijgen die nodig was in verband met de werkzaamheden van de adviescommissie, waarvan verzoeker de secretaris was.

Op zichzelf behoeft de ziekte van een om die reden afwezige werknemer geen beletsel te zijn om met hem contact op te nemen in verband met de voortgang van de werkzaamheden. In de omstandigheden van dit geval, die erop wezen dat verzoeker geen contact wilde met zijn direct leidinggevenden, is echter voorstelbaar dat de betrokken leidinggevende ervoor koos verzoeker niet thuis te benaderen.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Appingedam, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 26 mei 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer V. te Leens, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Appingedam. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

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

Tevens werd het college een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

De gemeente berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. De adviezen, rapporten en berichten van de arbodienst aan de gemeente en/of verzoeker van 27 juli, 15 november en 15 december 2004, alsmede 12 januari 2005.
2. Het deskundigenoordeel van het UWV van 20 januari 2005.
3. Verzoekers klaagschrift aan het college van burgemeester en wethouders van Appingedam van 8 maart 2005.
4. De brief van de algemeen directeur van de gemeente Appingedam van 12 mei 2005 tot afhandeling van verzoekers klacht.
5. Het verzoekschrift van 25 mei 2005.
6. De reactie van de algemeen directeur van 28 juli 2005 op de bij de Nationale ombudsman ingediende klacht.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Ingevolge artikel 9:10, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt van het horen van de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft een verslag gemaakt. Blijkens de Memorie van Toelichting geldt volgens de wetgever voor de inhoud

van het verslag hetzelfde als voor het verslag van de bezwaarschriftprocedure. De hoofdlijnen van het verhandelde tijdens de hoorzitting moeten worden vastgelegd. Als er nieuwe feiten en omstandigheden naar voren komen, moeten deze worden vermeld. Een apart verslag is niet vereist. Ook in de afdoeningsbrief kan worden vermeld wat er tijdens het horen aan de orde is gesteld. Een afzonderlijk verslag heeft wel de voorkeur. (Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 25 837, nr. ,pag. 21)

2. Bescherming persoonlijke levenssfeer

Ingevolge de Wet bescherming persoonsgegevens wordt onder persoonsgegeven verstaan: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Onder verwerking van persoonsgegevens wordt verstaan: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder onder meer het raadplegen of gebruiken.

Ingevolge het privacyreglement e-mail- en internetgebruik van de gemeente Appingedam (besluit van het college van burgemeester en wethouders van 14 maart 2002) dienen medewerkers de beschikbare elektronische communicatiemiddelen primair te gebruiken voor het uitvoeren van de aan hen door de gemeente opgedragen taken. Incidenteel gebruik voor privé doeleinden is in beginsel toegestaan.

Sedert medio 2002 wordt aan medewerkers van de gemeente, die toegang moeten hebben tot het gemeentelijk computernetwerk onder meer een standaard informatiebrief uitgereikt. In deze brief wordt erop gewezen dat, gelet op het belang van het beveiligen van informatie, het aan de medewerker verstrekte passeerwoord strikt persoonlijk en vertrouwelijk is, alsmede:

“...De geheimhouding biedt een grote mate van privacybescherming, bijvoorbeeld als het gaat om het in productie hebben van teksten die nog niet voltooid zijn of nog niet met anderen zijn doorgesproken. Het is immers niet nodig dat flarden teksten door anderen worden gelezen alvorens u daartoe de gelegenheid geeft.

Let wel: een systeembeheerder (...) KAN ALTIJD in geval van nood inzage nemen in uw bestanden. Dat zal dan ook prompt geschieden indien u bijvoorbeeld met vakantie gaat en verzuimt de door anderen tijdens uw vakantie benodigde bestanden aan hen beschikbaar te stellen...”

3. Verzuimbegeleiding

Werkgevers moeten op grond van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) een verzuimpreventiebeleid voeren. Verzuimbegeleiding door een bedrijfsarts of een deskundige en onafhankelijke organisatie, zoals een erkende arbodienst, is daar een onderdeel van. In de “Wet verbetering poortwachter” en de “Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar” staan regels met betrekking tot de procesgang in de eerste twee

ziektejaren. Het doel is onder meer om vroegtijdige initiatieven voor reïntegratie te stimuleren.

Op de werkgever en de werknemer rust in die periode van twee jaren een aantal verplichtingen. Het betreft onder meer:

week 1: de werkgever geeft de ziekmelding binnen een week door aan de arbodienst, met daarbij de informatie die nodig is voor een deskundige ondersteuning van de verzuimbegeleiding;

week 6: bij dreigend langdurig verzuim stelt de arbodienst, na consultatie van de werknemer, uiterlijk in de zesde week een probleemanalyse op, inclusief een advies over toekomstige werkhervatting;

week 8: Als uit het oordeel van de arbodienst blijkt dat er mogelijkheden tot werkhervatting zijn stellen werkgever en werknemer samen een schriftelijk plan van aanpak op. Daarin staan activiteiten, doelen en termijnen beschreven en wanneer een periodieke evaluatie van het plan plaatsvindt. Zonodig wordt na evaluatie het plan bijgesteld;

week 12: indien de werknemer nog ziek is, dient de werkgever dat aan het UWV door te geven;

week 46-52: aan het einde van het eerste ziektejaar stellen werkgever en werknemer een eerstejaars-evaluatieverslag op, dat mede omvat het doel voor het tweede ziektejaar en de afspraken om dat doel te bereiken. De werkgever blijft het reïntegratiedossier bijhouden en zich inspannen voor reïntegratie van de zieke werknemer binnen het eigen bedrijf of daarbuiten.

Als de reïntegratie-inspanningen onvoldoende zijn geweest dan kan het UWV beide partijen een sanctie opleggen, afhankelijk van de vraag wie te weinig inspanningen heeft verricht. Verschillen werkgever en werknemer van mening over de mogelijkheden om passende arbeid te verrichten of over de inspanningen die voor reïntegratie worden geleverd, dan kunnen zij bij het UWV gedurende de hele periode een deskundigenoordeel aanvragen.