



Rapport

Datum: 16 februari 2007
Rapportnummer: 2007/033

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) de schijn van ongeoorloofde belangenverstremgeling van het Districtshoofd Juridische Zaken CWI van het district Zuidoost Nederland in verband met diens nevenfuncties bij twee zorginstellingen, welke instellingen in 2005 bij de CWI Maastricht collectief ontslag hadden aangevraagd, na de afhandeling van verzoekers klacht niet heeft kunnen wegnemen.

Beoordeling

I Bevindingen

1. Verzoeker was werkzaam als senior adviseur in dienst van een zorggroep. Deze zorggroep vormde het overkoepelend orgaan van een tweetal stichtingen in de zorgsector. Verzoekers werkgever verzocht in maart 2005 aan de CWI toestemming om het dienstverband met een aantal werknemers, waaronder verzoeker, te beëindigen. Bij besluit van 1 juli 2005 onthield de CWI aan verzoekers werkgever haar toestemming om de arbeidsverhouding met verzoeker op te zeggen.

2. Verzoeker wendde zich op 9 december 2005 tot de Nationale ombudsman omdat er volgens hem sprake was van ongeoorloofde belangenverstremgeling bij de behandeling van de ontslagaanvraag. Hij wees erop dat de heer S. die als districtshoofd Juridische Zaken van de CWI Zuidoost Nederland betrokken was bij de aanvraag, lid was van de Raad van Toezicht van de ene stichting en voorzitter van de Raad van Toezicht van de andere stichting.

In een reactie richting verzoeker op zijn daarover bij de CWI ingediende klacht had de CWI laten weten dat de heer S. zelf geen enkele bemoeienis had gehad met de ontslagaanvraag omdat de beoordeling van ontslagaanvragen op een lager niveau was neergelegd en ontslagbeschikkingen werden getekend door de locatiehoofden.

Verzoeker meende dat de heer S. geen enkele moeite had gedaan om ook maar de schijn van belangenverstremgeling weg te nemen. Verzoeker merkte op dat de heer S. op 25 januari 2005 een verkennend gesprek had gevoerd met een hoofd personeelszaken van één van de stichtingen. Verder was de ontslagaanvraag van die stichting gericht aan de CWI ter attentie van de heer S. Ten slotte was er, toen de vermeende belangenverstremgeling van de heer S. in een tweetal verweerschriften was aangekaart, door de CWI niet op dit verweer ingegaan.

3. In reactie op de klacht en de daarover gestelde vragen van de Nationale ombudsman gaf de heer S. bij brief van 1 februari 2006 eerst een toelichting op het verkennend gesprek dat had plaatsgevonden. Dit gesprek had de opzet om het hoofd personeelszaken te informeren over de vigerende wet- en regelgeving met betrekking tot (collectief) ontslag en

had ruim voordat er een ontslagaanvraag was ingediend plaatsgevonden. Volgens hem was er in dat gesprek niet gesproken over de specifieke/ concrete situatie bij de werkgever, niet over concrete functies en ook niet over concrete personen. Het betrof een algemene uitleg over wet- en regelgeving zoals die door de heer S. vrijwel dagelijks aan werkgevers, werknemers en hun vertegenwoordigers wordt verstrekt. De heer S. benadrukte dat hij in dat gesprek duidelijk had aangegeven dat hij, indien het daadwerkelijk tot ontslagaanvragen zou komen, daar geen enkele rol in zou willen, kunnen en mogen vervullen. Een en ander was overeenkomstig de daaromtrent geldende voorschriften binnen de CWI. De heer S. had dit ook kenbaar gemaakt aan de leiding en de betrokken medewerkers van de afdeling Juridische zaken, locatie Maastricht. De werkgever zou per abuis in de adressering van de ontslagaanvragen de naam van de heer S. hebben genoemd. Pas op het moment dat verzoeker een klacht had ingediend werd de heer S. daarvan op 17 oktober 2005 op de hoogte gebracht en kon hij kennis nemen van het inmiddels afgehandelde ontslagdossier. Volgens de heer S. heeft hij als districtshoofd niet de mogelijkheid om te treden in de eigen bevoegdheid van de vestigingshoofden binnen zijn district wanneer het gaat om de behandeling en beoordeling van concrete ontslagaanvragen. Volgens de heer S. worden er in zijn district jaarlijks honderden ontslagaanvragen ingediend door werkgevers waarmee hij op een of andere wijze een 'relatie' heeft, zakelijk, privé of anderszins. Daarnaast kan het ook zo zijn dat hij een 'relatie' heeft met een voor ontslag voorgedragen werknemer. Al die aanvragen worden overeenkomstig de voorschriften niet door de heer S. behandeld, en afgedaan door de managers en hun medewerkers van de afdeling Juridische zaken op de vestigingen 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Maastricht. Volgens de heer S. is hij in zijn bijna veertig jaar functioneren in maatschappelijke, publieke en semi-publieke functies nimmer aangesproken op ongeoorloofde belangenverstrengeling. In zijn reactie gaf de heer S. verder nog aan dat hij geen lid meer was van de Raad van toezicht van één van beide stichtingen, maar nog wel voorzitter van de Raad van toezicht van de andere stichting.

4. Bij brief van 31 maart 2006 gaf de Raadsman Ombudszaken CWI namens de Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen een reactie op de klacht. Uit zijn onderzoek kwam naar voren dat de ontslagaanvragen bij de CWI-vestigingen worden behandeld en daarop wordt beslist onder de verantwoordelijkheid van het locatiehoofd Juridische zaken van die vestigingen. Dit is een uitloei van de regeling zoals die is vastgelegd in het Mandaatbesluit CWI (zie Achtergrond onder 1.). In het onderhavige geval heeft het locatiehoofd ook de vergadering van de ontslagadviescommissie voorgezeten. De heer S. heeft als districtshoofd Juridische zaken dus geen feitelijke bemoeienis met het ontslagdossier van verzoeker kunnen hebben en ook geen invloed gehad op de uiteindelijke beslissing. Het Mandaatbesluit CWI geeft aan hoe de bevoegdheden moeten worden verdeeld waardoor voldaan is aan de eis van een onpartijdige en onafhankelijke behandeling van de ontslagaanvraag, aldus de CWI.

5. In antwoord op een daarover door de Nationale ombudsman gestelde vraag erkende de CWI dat bij de betrokkenen bij een ontslagprocedure de indruk van belangenverstremgeling kan worden gewekt als een districtshoofd Juridische zaken een nevenfunctie heeft bij een werkgever en de ontslagaanvraag van die werkgever binnen dat district wordt behandeld. Het is volgens de CWI de verantwoordelijkheid van de medewerker zelf om de afweging te maken of het in bepaalde situaties niet beter is om niet bij de behandeling van een zaak betrokken te willen zijn. Dit geldt in sterkere mate voor medewerkers met beslissingsbevoegdheid, zoals een districtshoofd of een locatiehoofd, en ook voor de leden van de ontslagadviescommissie. In de zaak van verzoeker heeft CWI Juridische zaken bij de Raadsman Ombudszaken CWI aannemelijk weten te maken dat de heer S. als districtshoofd feitelijk geen bemoeienis heeft gehad met de beslissing op de ontslagaanvraag van verzoeker.

6. Op de vraag of er voor de situatie als de onderhavige binnen de CWI beleid is, heeft de CWI verwezen naar een bepaling inzake de uitoefening van nevenfuncties die is opgenomen in de collectieve arbeidsovereenkomst CWI. In artikel 2.2.4 van deze cao (zie Achtergrond onder 2.) staat dat de werknemer die voornemens is nevenwerkzaamheden te verrichten daartoe vooraf schriftelijk en gemotiveerd toestemming moet vragen aan de werkgever. Deze cao-bepaling is verder uitgewerkt in het Handboek HRM van CWI. In dit handboek zijn een aantal beleidsuitgangspunten opgenomen (zie Achtergrond, onder 3.).

De CWI is van mening dat er aldus met betrekking tot het verrichten van nevenwerkzaamheden op voldoende duidelijke wijze beleid is ontwikkeld. Wel zouden, aldus de CWI Raadsman Ombudszaken, extra maatregelen kunnen worden getroffen om (de schijn van) belangenverstremgeling tegen te gaan. In verband daarmee heeft hij CWI Juridische zaken aanbevolen om in ontslagkwesties waar zich mogelijk (de schijn van) belangenverstremgeling kan voordoen de zaak over te dragen aan een ander district. In aanvulling hierop heeft de CWI laten weten dat de aanbeveling is overgenomen. Daar waar zich mogelijk (de schijn van) belangenverstremgeling kan voordoen, zal de behandeling van de ontslagzaak worden overgedragen aan een ander district binnen de CWI.

7. Verzoeker reageerde bij brief van 14 juni 2006 op de reacties van de CWI. Volgens hem vond het verkennend gesprek tussen de heer S. en het hoofd personeelszaken van zijn werkgever plaats vier weken vóórdat de melding collectief ontslag naar de CWI was verzonden. De vergissing die de werkgever daarbij maakte door deze melding te richten aan de heer S. vergrootte daarbij in ieder geval de schijn van belangenverstremgeling. Eén van de zaken die verzoeker het meest trof was dat er van de kant van de heer S. en/of de CWI aan de ene kant en de werkgever aan de andere kant geen openheid werd gegeven over de positie van de heer S. Verder zag hij in de aanbeveling van de CWI Raadsman Ombudszaken een erkenning van het feit dat de afdeling Juridische zaken van de CWI de schijn van belangenverstremgeling in stand heeft gehouden.

8. In aanvulling op zijn brief van 14 juni 2006 liet verzoeker bij brief van 19 juni 2006 weten dat de werkgever op 1 mei 2006 opnieuw aan de CWI Maastricht toestemming had gevraagd het dienstverband met verzoeker te beëindigen. Volgens verzoeker werd de werkgever in deze procedure wel bijzonder coulant door de CWI behandeld omdat de CWI de werkgever keer op keer uitstel verleende voor het aanvoeren van de ontslaggronden.

9. Bij brief van 20 september 2006 informeerde verzoeker de Nationale ombudsman erover dat de CWI Maastricht bij besluit van 14 september 2006 - ondertekend door het hoofd Juridische Zaken van de locatie Maastricht - aan de werkgever van verzoeker toestemming had verleend om het dienstverband met verzoeker op te zeggen. Verzoeker liet in aanvulling daarop weten dat hij de CWI had verzocht om de namen bekend te maken van de leden die in de ontslagadviescommissie hadden gezeten omdat de CWI volgens hem een aantal van zijn argumenten uit zijn verweerschriften niet had betrokken in de overwegingen. Hij vernam van de CWI dat hij dit verzoek schriftelijk moest richten aan het districtshoofd Juridische zaken, de heer S.

II Beoordeling

10. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden. Bij het verbod van vooringenomenheid kan een onderscheid worden gemaakt tussen subjectieve en objectieve toetsing van onpartijdigheid. Subjectieve toetsing concentreert zich op de vraag of een bestuursorgaan werkelijk partijdig of vooringenomen is in een specifieke zaak. Bij objectieve toetsing gaat het om de vraag of de vrees redelijkerwijs gerechtvaardigd is dat een bestuursorgaan partijdig is; zijn er feiten en omstandigheden die een vrees voor partijdigheid kunnen rechtvaardigen? Ook de schijn van partijdigheid moet worden vermeden. Daarbij gaat het slechts om objectief gerechtvaardigde schijn van partijdigheid.

11. Voor de Nationale ombudsman is niet aannemelijk geworden dat de heer S. feitelijk bemoeienis heeft gehad met de ontslagaanvraag voor verzoeker. Van subjectieve partijdigheid is derhalve niet gebleken.

12. Bij de beoordeling of behoorlijk is gehandeld dient, zoals gezegd, niet alleen getoetst te worden aan de subjectieve partijdigheid maar dient ook getoetst te worden of de schijn van partijdigheid is vermeden. Bij de laatstgenoemde toetsing speelt de subjectieve beleving van de burger een belangrijke rol.

In de onderhavige zaak is de schijn van partijdigheid in de ogen van verzoeker gewekt door het gesprek dat de heer S. vóór aanvang van de procedure heeft gevoerd met het hoofd personeelszaken van één van de stichtingen en door het feit dat de ontslagaanvragen van die stichting waren gericht aan de CWI ter attentie van de heer S.

Gelet op de band die de heer S. had met de beide onder de werkgever van verzoeker vallende stichtingen, heeft hij alleen al door vóór aanvang van de ontslagprocedure een oriënterend gesprek te voeren met het hoofd personeelszaken van één van de stichtingen niet voorkomen dat - een objectief gerechtvaardigde - schijn van partijdigheid ontstond. Deze schijn werd nog eens versterkt doordat de ontslagaanvragen van die stichting ter attentie van de heer S. waren gestuurd.

De CWI heeft aldus gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Centrale organisatie werk en inkomen, district Zuidoost Nederland, is gegrond wegens schending van het verbod van vooringenomenheid.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat de CWI de aanbeveling van de CWI Raadsman Ombudszaken heeft overgenomen om daar waar zich mogelijk (de schijn van) belangenverstremgeling kan voordoen, de behandeling van de ontslagzaak over te dragen aan een ander district van de CWI.

Onderzoek

Op 13 december 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer T. te Rijckholt, met een klacht over een gedraging van de Centrale organisatie werk en inkomen te Maastricht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen te Amsterdam, werd een onderzoek ingesteld.

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

Ook de bij de gedraging betrokken medewerker werd om een reactie gevraagd.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De Centrale organisatie werk en inkomen deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker en de bij de gedraging betrokken medewerker gaven geen aanleiding het verslag te wijzigen/aan te vullen.

INFORMATIEOVERZICHT

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

Klachtenformulier van verzoeker van 4 oktober 2005.

Klachtafhandelingsbrief van de CWI Juridische zaken Zoetermeer van 25 november 2005.

Verzoekschrift van verzoeker van 9 december 2005.

Reactie op de klacht van de betrokken medewerker, de heer S., van 1 februari 2006.

Reactie op de klacht van de CWI Raadsman Ombudszaken (namens de Raad van bestuur CWI) van 31 maart 2006.

Notitie van een telefoongesprek tussen de behandelend medewerker van de Nationale ombudsman met de contactpersoon CWI van 12 mei 2006.

Brief van verzoeker van 14 juni 2006.

Brief van verzoeker van 19 juni 2006.

Twee brieven van verzoeker, beide gedateerd 10 juli 2006.

Brief van verzoeker van 20 september 2006.

E-mail van een adviseur Ombudszaken CWI aan de behandelend medewerker van de Nationale ombudsman van 24 november 2006.

Achtergrond

1. Mandaatbesluit 2004 CWI (besluit van de Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen van 19 oktober 2004)

"...De Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen,

Besluit:

(...)

Artikel 2. Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945

De Raad van bestuur mandateert en machtigt tot het voorbereiden, nemen en bekend maken van primaire beslissingen op grond van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945: de Adjunct-directeur Uitvoering, de Landelijk manager Juridische Zaken, de teamleiders Juridische Zaken, de hoofden Juridische Zaken en locatiewoofden Juridische Zaken..."

2. Collectieve arbeidsovereenkomst CWI (van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2005)

"...2.2.4 Nevenwerkzaamheden

a indien de werknemer voornemens is nevenwerkzaamheden te gaan verrichten, dient hij daartoe vooraf schriftelijk en gemotiveerd toestemming aan de werkgever te vragen. Dit met uitzondering van gekozen politieke functies, waarvoor slechts een meldingsplicht geldt..."

3. Handboek HRM van CWI:

"...De grenzen van wat wel en wat niet mogelijk is, moeten per individu/functie worden gezien. Indien (mogelijke) belangenverstrengeling c.q. onverenigbaarheid van de huidige functie en de nevenwerkzaamheden door de werkgever wordt geconstateerd en/of wordt verwacht en deze onverenigbaarheid niet door het maken van schriftelijke afspraken of het eventueel ruilen van taken e.d. kan worden opgelost, mag de werknemer niet met zijn nevenwerkzaamheden starten, c.q. moet hij ze direct stopzetten dan wel direct een andere functie buiten het CWI zoeken en aanvaarden. In een dergelijk geval zal uiteraard geen toestemming worden gegeven voor het verrichten van nevenwerkzaamheden.

(...)

In het algemeen is de vraag of door een nevenwerkzaamheid een goede functievervulling of het goed functioneren van het CWI, voor zover dat in verband staat met de functievervulling van de werknemer, niet in redelijkheid is verzekerd. Voor de beoordeling van de toelaatbaarheid, eventueel onder voorwaarden, van bepaalde nevenwerkzaamheden, is het nuttig te beschikken over voorwaarden waaraan die toelaatbaarheid kan worden getoetst. Voor deze criteria kunnen de volgende aandachtsgebieden worden genoemd:

- onoorsbare belangenverstrengeling
- botsing van (financiële/organisatorische/persoonlijke) belangen
- schade aan het aanzien van 'het ambt' en/of de organisatie..."