



Rapport

Datum: 21 juni 1999

Rapportnummer: 1999/270

Klacht

Op 22 januari 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer E. te Rotterdam, ingediend door het Bureau voor Rechtshulp te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening Rijnmond te Rotterdam. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening te Zoetermeer, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker, die via zijn werkgever gedetacheerd was bij Arbeidsvoorziening Rijnmond, klaagt er over dat de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening Rijnmond (RDA) de door zijn werkgever voor hem ingediende ontslagaanvraag in behandeling heeft genomen. Aangezien Arbeidsvoorziening Rijnmond volgens verzoeker zelf partij was in deze aangelegenheid was de RDA naar verzoekers mening niet in staat de ontslagaanvraag onafhankelijk en objectief te beoordelen. Volgens verzoeker had de RDA zich dan ook van het geven van een oordeel dienen te onthouden.

Achtergrond

1. **Algemene wet bestuursrecht** (Wet van 4 juni 1992; Stb. 315) Artikel 2:4:

"1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.

2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden."

2. Uitspraak van de **Centrale Raad van Beroep** van 6 december 1996, JB 1997/13 "Een wrakingsgrond dient te zijn gelegen in feiten of omstandigheden die betrekking hebben op de (persoon van de) rechter die een zaak behandelt; een wrakingsgrond dient het betrokken lid of de betrokken leden van het rechterlijk college te betreffen, niet het rechterlijk college als zodanig. Kritiek op al dan niet constante rechtspraak van een rechterlijk college komt niet in aanmerking als wrakingsgrond." **ONDERZOEK** In het kader van het onderzoek werd het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening te Zoetermeer verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Noch het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening noch verzoeker gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoeker trad op 28 oktober 1996 voor bepaalde tijd in dienst bij zijn werkgever. Voor de duur van zijn arbeidsovereenkomst werd verzoeker door zijn werkgever gedetacheerd bij Arbeidsvoorziening Rijnmond, Centrum Vakopleidingen.

2.1. Bij brief van 27 november 1997 verzocht werkgever de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening Rijnmond (hierna: de RDA) hem voor verzoeker een ontslagvergunning te verlenen. In zijn toelichting merkte werkgever het volgende op:

"...(Verzoeker; N.o.) is voor bepaalde tijd bij onze stichting in dienst getreden. De aanstelling ving aan op 28.10.1996 en zou aanvankelijk voortduren tot en met 31.10.97 (bedoeld wordt 31.01.97; N.o.). Naderhand werd de aanstelling verlengd gedurende de periode van 01.02.1997 en tot en met 31.05.1997 en vervolgens tot en met 27.10.1997. Het voorgaande had tot gevolg kunnen hebben dat de aanstelling voor bepaalde tijd van rechtswege zou kunnen eindigen met ingang van 28.10.1997. Op 27.10.1997 werd aan (verzoeker; N.o.) mondeling medegedeeld dat zijn aanstelling voor bepaalde tijd verlengd zou worden gedurende de periode van 27.10.1997 tot en met 28.02.1998. De bevestiging hiervan treft u aan in de brief van de Arbeidsvoorziening Rijnmond d.d. 7 november 1997 (...). Nu er sprake is van een verlenging in verband met de beëindiging van de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is een ontslagvergunning vereist. Het verzoek betreffende de beëindiging van de arbeidsovereenkomst kan nu pas gedaan worden omdat de ondertekende wijziging van de arbeidsovereenkomst pas op 25.11.1997 in ons bezit kwam. Op grond van de verstrekte informatie verzoek ik de directeur van de Arbeidsvoorziening Rijnmond spoedig een ontslagvergunning te verstrekken opdat de arbeidsovereenkomst met ingang van 01.03.1998 beëindigd kan worden..." 2.2. De bijgevoegde brief van Arbeidsvoorziening Rijnmond van 7 november 1997 luidt als volgt:

"...Hiermee verzoek ik u, overeenkomstig de met u gemaakte afspraken, de tussen (werkgever; N.o.) en (verzoeker; N.o.) gesloten arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd te verlengen tot 1 maart 1998. (Verzoeker; N.o.) verricht administratieve werkzaamheden in het kader van opschonen en bewerken van geautomatiseerde bestanden, een project dat volgens planning voor 1 maart 1998 voltooid moet zijn. (Verzoeker; N.o.) is op 27-10-1997 mondeling medegedeeld dat zijn arbeidsovereenkomst met (werkgever; N.o.) voor bepaalde tijd verlengd zal worden, te weten tot 1 maart 1998. Het is mij bekend dat u zorg zult dragen voor de aanvraag van een ontslagvergunning ingaande 01-03-1998. De aanstellingsgegevens blijven ongewijzigd..."

3. Verzoeker stuurde de door hem op 21 december 1997 ingevulde vragenlijst aan de RDA terug. Hij voerde geen inhoudelijk verweer tegen de ontslagaanvraag.

4. Bij beslissing van 13 januari 1998 verleende de RDA werkgever toestemming de arbeidsverhouding met verzoeker te beëindigen. De RDA overwoog in zijn beslissing: "...dat als gevolg van beëindiging van de detacheringsovereenkomst door Arbeidsvoorziening Rijnmond per 01.03.1998 betrokkene's arbeidsplaats zal komen te vervallen..."

5. Bij brief van 9 september 1998 diende verzoekers gemachtigde een klacht in bij de RDA tegen het verlenen van de ontslagvergunning. In zijn brief merkte de gemachtigde het

volgende op:

"...Cliënt is op 28 oktober 1996 in dienst getreden bij (werkgever; N.o.) en vervolgens gedetacheerd bij Arbeidsvoorziening Rijnmond, Centrum voor Vakopleidingen, aanvankelijk voor een periode van 1 jaar. Op verzoek van Arbeidsvoorziening Rijnmond werd deze arbeidsovereenkomst verlengd tot 1 maart 1998, waarbij van de zijde van Arbeidsvoorziening werd bevestigd dat (werkgever; N.o.) zorg zou dragen voor een aanvraag van een ontslagvergunning, zie bijgaande brief d.d. 7 november 1997 (...). Vervolgens heeft (werkgever; N.o.) op 27 november 1997 bij uw afdeling ontslagzaken een aanvraag ingediend (...), op welke aanvraag de Regionaal Directeur Arbeidsvoorziening op 13 januari 1998 positief beslist heeft (...). Vanwege het feit dat cliënte in feite werkzaam was bij Arbeidsvoorziening, Arbeidsvoorziening aan (werkgever; N.o.) gevraagd heeft om verlenging van de tussen cliënt en (werkgever; N.o.) bestaande arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en met (werkgever; N.o.) zelfs heeft afgesproken dat een ontslagvergunning bij Arbeidsvoorziening zou worden aangevraagd, kan hier niet gesproken worden van een oordeel van een onafhankelijke instelling, die objectief naar de voorgelegde feiten en omstandigheden kan kijken. Arbeidsvoorziening was in deze zelf partij, althans had zelf belangen, en diende zich om die reden te onttrekken aan een oordeel omtrent de door (werkgever; N.o.) ingediende aanvraag. Onderzocht had bijvoorbeeld kunnen worden of beoordeling van de aanvraag door het CBA of door een andere Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening beoordeeld had kunnen worden. Ook had (werkgever; N.o.) geadviseerd kunnen worden om zich tot de kantonrechter te wenden teneinde ontbinding van de arbeidsovereenkomst (met) cliënt te verzoeken. Op basis van het voorgaande had mijns inziens de ontslagvergunning niet door u verleend mogen worden. Gaarne verneem ik zo spoedig mogelijk uw standpunt in deze..."

6. De RDA antwoordde verzoekers gemachtigde schriftelijk op 26 oktober 1998:

"...Betrokkene werd op 28 oktober 1996 door (werkgever; N.o.) aangenomen op basis van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd voor de duur van één jaar. Via (werkgever; N.o.) werd betrokkene bij Arbeidsvoorziening gedetacheerd. De arbeidsovereenkomst werd éénmalig verlengd tot 1 maart 1998 en daardoor de detachering eveneens. Ten tijde van de verlenging was al duidelijk dat aan de detachering per 1 maart 1998 een einde zou komen omdat de werkzaamheden waarvoor betrokkene werd aangetrokken op genoemde datum zouden aflopen. In geval van een verlengde arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd is voor de beëindiging ervan de toestemming van de RDA vereist. Zo geschiedde ook in onderhavig geval. (Werkgever; N.o.) wendde zich derhalve tot mij met het verzoek om het dienstverband met betrokkene op te mogen zeggen. Niets wees er tijdens de procedure op dat (verzoeker; N.o.) problemen had met de gang van zaken, in geen enkel opzicht! Herplaatsingsmogelijkheden **bij (werkgever; N.o.)** waren kennelijk niet aan de orde. Het verbaast mij dan ook dat (verzoeker; N.o.) eerst acht maanden na mijn beslissing terugkomt op zijn standpunt. Verder deel ik u nog mede dat uit geheel onverplichte navraag en bestudering van het "personeelsdossier" van (verzoeker; N.o.) bij mijn afdeling personeelszaken en het Centrum Vakopleiding Rijnmond op geen enkele wijze is gebleken dat er zich onregelmatigheden zouden hebben voorgedaan. Op grond van al het

bovenvermelde kom ik dan ook tot de slotsom dat mij op geen enkele wijze het verwijt kan worden gemaakt dat ik deze kwestie in alle redelijkheid niet kon afhandelen, ergo "belangen" zou hebben gehad. Overigens, maar dit terzijde, wel is uit "mijn onderzoek" gebleken dat (verzoeker; N.o.) belang had bij een vast dienstverband met een werkgever omdat slechts vanuit die situatie basis geschapen zou zijn om zijn echtgenote aan verblijfsrechten in Nederland te helpen. Ik ben derhalve eerder geneigd te zeggen dat (verzoeker; N.o.) de zaken omkeert..."

B. STANDPUNT VERZOEKER

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder

Klacht

en naar de hiervoor onder **A. Feiten** opgenomen brief van zijn gemachtigde.

C. STANDPUNT CENTRAAL BESTUUR VOOR DE ARBEIDSVOORZIENING

Het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening deelde in reactie op de klacht het volgende mee:

"...**DE FEITEN** (Verzoeker; N.o.) trad op 28 oktober 1996 voor de duur van een jaar in dienst bij (werkgever; N.o.). De bedoeling was om van daar uit te worden gedetacheerd bij Arbeidsvoorziening Rijnmond, Centrum voor Vakopleiding, in het kader van opschoning en bewerken van geautomatiseerde bestanden. Dit betrof een tijdelijk project, dat echter uitliep, zodat opdrachtgever Arbeidsvoorziening Rijnmond aan (werkgever; N.o.) verzocht om de detachering te verlengen tot 1 maart 1998. Dit noodzaakte (werkgever; N.o.) om het tijdelijke arbeidscontract met (verzoeker; N.o.) dienovereenkomstig te verlengen tot laatstgenoemde datum. (Verzoeker; N.o.) heeft deze verlenging geaccepteerd, als gevolg waarvan er een voortgezet dienstverband tussen hem en (werkgever; N.o.) tot stand kwam. Dit gegeven impliceerde wel, dat ingevolge artikel 668 lid 3 Burgerlijk Wetboek (...) voorafgaande opzegging vereist was ter beëindiging van de arbeidsverhouding. Voor deze opzegging is voorafgaande toestemming van de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening noodzakelijk, aldus artikel 6 Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA). Bedoelde toestemming heeft (werkgever; N.o.) ook aangevraagd bij brief van 27 november 1997, en op 13 januari 1998 werd deze door de Regionaal Directeur verleend. DE KLACHT Klager is van oordeel dat de Regionaal Directeur als zodanig in tweeledig opzicht betrokken was bij deze aangelegenheid, waardoor hij geen onpartijdig en onafhankelijk oordeel terzake het ontslag van (verzoeker; N.o.) kon geven. Enerzijds als *feitelijke werkverschaffer* van (verzoeker; N.o.), doordat de laatste via (werkgever; N.o.) werd ingeleend bij Arbeidsvoorziening Rijnmond, anderzijds door de ontslagaanvraag d.d. 27 november 1997 inzake (verzoeker; N.o.) in behandeling te nemen en er ook op te beslissen. Klager benadrukt nog dat het hem vooral te doen is om "...een zorgvuldige procedure (-) waarbij alle schijn van belangenverstremgeling uitgesloten dient te worden...". OVERWEGING Naar mijn oordeel is in zijn algemeenheid buiten discussie dat er in procedures strikt de hand wordt gehouden aan eisen van zorgvuldigheid en zuiverheid; in dat kader is onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de met de

besluitvorming belaste instantie van essentieel belang. Men dient (de schijn van) belangenverstrengeling dan ook te vermijden. Deze stelregel gaat ook op voor wat betreft de genoemde procedure ex artikel 6 BBA. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft in artikel 2:4 het kader van deze normstelling (zie

Achtergrond

, onder 1.; N.o.). Of in het hier voorgelegde geval sprake is van schending van deze norm, zal aan de hand van de concrete feiten beoordeeld moeten worden. Strikt formeel gezien blijkt dan dat de Regionaal Directeur (inderdaad) functioneel in twee rollen in beeld verschijnt. Enerzijds als bestuurlijke eindverantwoordelijke voor het organisatieonderdeel 'Centrum Vakopleiding' van de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Rijnmond. Anderzijds is de Regionaal Directeur tevens formeel aangewezen als tot beslissen bevoegde persoon in het kader van de ontslagprocedure als bedoeld in artikel 6 BBA. De vraag is dan of, en zo ja, in hoeverre, de Regionaal Directeur, met deze beide hoedanigheden bekleed, in voorkomende gevallen een situatie in het leven roept waarin een grens zou worden overschreden dat niet meer van een eerlijke, onpartijdige procedure, kan worden gesproken. Het valt naar mijn oordeel te verdedigen dat dit zich in het gegeven geval niet heeft voorgedaan. Immers, de betrokken Regionaal Directeur heeft de afwikkeling van ontslagzaken gemandateerd aan het hoofd Ontslagzaken die tevens het voorzitterschap van de Ontslagadviescommissie (waarin de ontslagaanvragen worden behandeld) bekleedt, waardoor de feitelijke beslissing reeds door een andere persoon dan de Regionaal Directeur zelf genomen wordt. Voorts is er de wettelijk verplichte adviesfunctie van de leden van de Ontslagadviescommissie, waardoor zeker ook gewaakt wordt voor een zorgvuldige en zuivere beslissing door of namens de Regionaal Directeur. Overigens voorziet de regelgeving (in casu het Delegatiebesluit 1993, thans Ontslagbesluit) niet in een protocol, hoe te handelen in kwesties als deze. Ook het doorleiden van de aanvraag naar een andere regio ter afdoening biedt strikt geen sluitende oplossing; immers, ook dan blijft de zaak nog 'binnen Arbeidsvoorziening' als organisatie, en zou in wezen nog hetzelfde (principiële) verwijt kunnen worden gemaakt. Slechts de weg naar de kantonrechter zou in feite resteren, maar dan dwingt men de werkgever onnodig tot juridische procedures met daaraan doorgaans verbonden (extra) kosten. Wat hier van zij, in onderhavig geval is niet gebleken van enige feitelijke en/of zakelijke belangenverstrengeling aan de zijde van de Regionaal Directeur. Evenmin is mij gebleken van een partijdige en/of oneerlijke belangenafweging bij de afhandeling van de ontslagaanvraag, waarmee de Regionaal Directeur bovendien geen (persoonlijke) bemoeienis heeft gehad. Daarbij valt op, dat klager kennelijk in de procedure zelf *geen inhoudelijke* reactie heeft gegeven, laat staan een beargumenteerd verweer heeft ingediend. A fortiori heeft hij alstoen ook nagelaten een beroep te doen op mogelijke inbreuken op de onpartijdigheid dan wel op enige vermenging van belangen door de Regionaal Directeur. Eerst thans *acht maanden* na dato komt klager met zijn argument. Voor de volledigheid wijs ik nog op (analogie met) een uitspraak van de Centrale Raad van

Beroep van 6 december 1996, JB 1997, 13 (zie

Achtergrond

, onder 2.; N.o.). Deze luidt als volgt: "Een wrakingsgrond dient gelegen te zijn in feiten of omstandigheden die betrekking hebben op de persoon van de rechter die een zaak behandeld, niet op het rechterlijk college als zodanig..." Klager heeft geen enkele objectieve of subjectieve omstandigheid dan wel enig ander relevant feit aangevoerd, waaruit de juistheid van zijn stellingen zou kunnen blijken. Ook gelet op dit kader is in het onderhavige geval geen sprake van aantoonbare belangenverstremming of partijdigheid zijdens de Regionaal Directeur, en treft de klacht geen doel. Het ontgaat mij dan ook welk aanwijsbaar belang klager heeft met het indienen van zijn klacht. Voor zover klager tevens ten aanzien van de aard en inhoud van de (positieve) beslissing bemerkings zou willen aanvoeren klager doet dit overigens niet met zoveel woorden zou ik het volgende in het midden willen brengen. Het inhoudelijke feitencomplex waar het in deze zaak om draait, is naar mijn oordeel zonder meer helder. Klager is als gedetacheerde medewerker tewerkgesteld in het kader van een bij uitstek *tijdelijke* werkzaamheid, namelijk het 'opschonen en bewerken van geautomatiseerde bestanden', een project dat volgens aanvankelijke planning zou lopen tot 31 oktober 1997. Dat dit tijdelijke project enigszins uitliep, is als zodanig zeker geen bijzonderheid, en dit leverde klager nog een vorm van voortgezette arbeid en inkomen op. Zonder deze uitloop was het arbeidscontract van klager immers reeds per eind oktober 1997 van rechtswege ten einde gekomen. Door de verlenging echter kon van deze automatische afloop gezien het toen nog geldende arbeidsrecht geen sprake meer zijn, en werd tussenkomst van de Regionaal Directeur vereist om tot rechtsgeldige opzegging over te kunnen gaan. Naar mijn stellige overtuiging zou elke andere Regionaal Directeur met afdoening van dit specifieke dossier belast een zelfde beslissing hebben genomen. Aldus zou ik voor alle duidelijkheid willen benadrukken dat de betrokken Regionaal Directeur in redelijkheid tot zijn bestreden beslissing heeft kunnen komen, waarbij de relevante feiten in alle objectiviteit zijn beoordeeld en afgewogen..."

Beoordeling

1. Verzoeker, die via zijn werkgever was gedetacheerd bij Arbeidsvoorziening Rijnmond, klaagt er over dat de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening Rijnmond (RDA) de door zijn werkgever voor hem ingediende ontslaaanvraag in behandeling heeft genomen. Aangezien Arbeidsvoorziening Rijnmond volgens verzoeker zelf partij was in deze aangelegenheid was de RDA naar verzoekers mening niet in staat de ontslaaanvraag onafhankelijk en objectief te beoordelen. Volgens verzoeker had de RDA zich dan ook van het geven van een oordeel dienen te onthouden.
2. Verzoeker kan niet in zijn standpunt worden gevolgd. Opgemerkt wordt allereerst dat

verzoeker in dienst was bij zijn werkgever, en niet bij Arbeidsvoorziening Rijnmond. Voor de duur van zijn arbeidsovereenkomst was verzoeker door zijn werkgever gedetacheerd bij Arbeidsvoorziening Rijnmond. Omdat het project waarvoor verzoeker bij Arbeidsvoorziening Rijnmond was gedetacheerd per 1 maart 1998 zou zijn afgelopen, werd de detacheringsovereenkomst door Arbeidsvoorziening Rijnmond per die datum opgezegd, en was werkgever genoodzaakt voor verzoeker een ontslagvergunning aan te vragen. Aangezien het beëindigen van de detacheringsovereenkomst een vaststaand gegeven betrof en tijdens de ontslagprocedure gesteld noch gebleken is dat er voor verzoeker herplaatsingsmogelijkheden binnen het bedrijf van werkgever waren kon de RDA dan ook in redelijkheid beslissen dat verzoekers arbeidsplaats als gevolg van de beëindiging van de detacheringsovereenkomst per 1 maart 1998 was komen te vervallen. Niet valt in te zien dat een andere RDA dan wel het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening in deze zaak tot een andere beslissing zou zijn gekomen. In dit verband wordt nog opgemerkt dat de ontslagaanvraag betrekking heeft op het aflopen van het project bij de opdrachtgever van werkgever, Arbeidsvoorziening Rijnmond, en niet op een verstoorde arbeidsverhouding dan wel onvoldoende functioneren van verzoeker bij Arbeidsvoorziening Rijnmond. In een dergelijk geval spelen eigen bevindingen van Arbeidsvoorziening Rijnmond wel een rol en zou de RDA, teneinde te voorkomen dat de indruk zou worden gewekt dat de ontslagaanvraag niet onafhankelijk en objectief zou worden beoordeeld, zich van het geven van een oordeel behoren te onthouden en de zaak moeten overdragen aan een andere RDA. De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening Rijnmond te Rotterdam, die wordt aangemerkt als een gedraging van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening te Zoetermeer, is niet gegrond.