



Rapport

Datum: 28 april 2005

Rapportnummer: 2005/137

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI), district Zuidwest Nederland, haar bij beslissing van 2 mei 2003 de toestemming heeft onthouden de arbeidsovereenkomst met één van haar werknemers te beëindigen wegens arbeidsongeschiktheid. Verzoekster klaagt er in dit verband met name over dat de CWI kennelijk op basis van het advies van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) tot de conclusie is gekomen dat verzoekster niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij redelijkerwijs niet de mogelijkheid had de werknemer te herplaatsen. Verzoekster is van mening dat het advies van het UWV op onvoldoende zorgvuldige wijze tot stand is gekomen daar de arbeidsdeskundige van het UWV de werkgever niet heeft gehoord. Echter, ondanks het feit dat verzoekster de juistheid van het advies van het UWV heeft betwist en ondanks het feit dat ook uit het advies zelf naar voren komt dat de werkgever niet is gehoord, heeft de CWI geen aanleiding gezien om nader onderzoek te verrichten.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Op 27 december 2002 verzocht verzoekster de Centrale organisatie werk en inkomen, district Zuidwest Nederland (hierna: CWI), haar een ontslagvergunning te verlenen voor één van haar werknemers. Aangegeven werd dat de desbetreffende werknemer al bijna drie jaar arbeidsongeschikt was en dat verzoekster, ondanks alle inspanningen die waren verricht, er niet in was geslaagd om de werknemer te reïntegreren. Bij de aanvraag waren afschriften gevoegd van stukken waaruit bleek welke reïntegratiemaatregelen tot dan toe waren genomen.

2. In het kader van de beoordeling van deze ontslagaanvraag verzocht de CWI het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) op 31 januari 2003 om een advies inzake de aanvraag van de werkgever. Deze adviesaanvraag bestaat uit het zogenoemde 'Formulier Adviesaanvraag Ontslagvergunning', zo gaf de CWI daarnaar gevraagd aan. Dit formulier, dat op 5 maart 2003 retour werd ontvangen van het UWV, was ingevuld door een arbeidsdeskundige van het UWV.

Bij vraag 4, mogelijkheden tot het verrichten van passend werk, werd onder A aangegeven dat er voor de werknemer spoedig (binnen 26 weken) concrete mogelijkheden waren om de arbeid te hervatten bij de werkgever in ander passend werk. Het andere passende werk betrof een deel van het eigen werk. Verzekerde was zelf van mening dat hij de werkzaamheden op een met naam genoemde locatie zou kunnen verrichten, zo gaf de arbeidsdeskundige aan. Deze kans was de werknemer echter niet geboden. Bij 4B werd gevraagd naar maatregelen die nodig zijn indien hervattingsmogelijkheden aanwezig zijn. Hier had de arbeidsdeskundige aangegeven dat het werkrooster in samenspraak met de

andere werknemers diende te worden herzien.

Bij vraag 5B werden de afspraken met werkgever en werknemer in het kader van het onderzoek, ingesteld naar aanleiding van de ontslagaanvraag, weergegeven. Onder het kopje 'Wat is besproken met de werknemer?' had de arbeidsdeskundige aangegeven dat het dossier door haar was bestudeerd en dat hieruit, in haar opinie, een verschil van mening tussen werkgever en werknemer bleek. Onder het kopje 'Wat is besproken met de werkgever?' had de arbeidsdeskundige aangegeven: 'idem'.

De conclusie was dat er wel mogelijkheden waren om te hervatten in passend werk bij de werkgever.

3. In het verweerschrift van 12 maart 2003 gaf verzoekster inzake het advies van het UWV aan dat het haar verbaasde dat in dit advies wel de werknemer onderzocht en gehoord was, getuige de opmerkingen bij punt 4A. Door het UWV was gedurende de laatste maanden op geen enkele wijze contact met verzoekster geweest omtrent de mogelijk- en onmogelijkheden om de werknemer, met zijn beperkte rugbelastbaarheid, aangepast werk te bieden. Deze mogelijkheden waren er binnen het bedrijf van verzoekster namelijk niet.

Verzoekster was dan ook van oordeel dat het UWV, rekening houdend met de zorgvuldigheidscriteria in dezen, niet tot genoemde conclusie had kunnen komen.

4. Bij brief van 2 mei 2003 onthield de CWI verzoekster de toestemming om de arbeidsverhouding met de werknemer op te zeggen.

De CWI gaf aan dat partijen tegenover elkaar stonden daar waar het ging om het zoeken naar passende arbeid voor werknemer. Verzoekster gaf aan dat zij op dit punt voldoende inspanningen had verricht. Werknemers opstelling zou er volgens verzoekster onder meer debet aan zijn dat één en ander niet was geslaagd. De werknemer nuanceerde dit standpunt en verweet werkgeefster daarentegen onvoldoende medewerking te verlenen.

In deze kwestie had het UWV de CWI, daarnaar gevraagd, van advies voorzien, zo gaf de CWI verder aan. Het UWV had aangegeven voor werknemer nog mogelijkheden te zien voor het verrichten van passende werkzaamheden bij verzoekster.

Hoewel het advies van het UWV niet bindend is en verzoekster daarbij zelfs de aantekening plaatste dat het UWV niet tot de genoemde conclusie had kunnen komen, diende de CWI desondanks aan het deskundigenoordeel van het UWV groot gewicht toe te kennen. Het ging hier immers om een langdurig dienstverband met werknemer. Alleen dan wanneer alle mogelijkheden zijn uitgeput om werknemer te reïntegreren kan het verlenen van toestemming aan de orde zijn. De CWI was, mede gelet op bovengenoemd advies van UWV GAK, hiervan niet overtuigd geraakt, zo besloot de CWI haar motivering.

5. Bij brief van 6 januari 2004 richtte verzoekster zich tot de CWI. Verzoekster gaf onder meer aan dat het advies van het UWV, dat door de CWI bij haar besluit was betrokken, inhield dat er voor de werknemer mogelijkheden waren om te hervatten in passend werk bij verzoekster. Blijkens punt 4 van de rapportage zou het hier gaan om een deel van het eigen werk. Welk deel dat was werd in het advies niet nader toegelicht. Met verzoekster was over het advies ook niet gesproken. Blijkens de punten 4A en 5B van de rapportage had de arbeidsdeskundige volstaan met een gesprek met de werknemer en bestudering van het dossier.

Verder gaf verzoekster aan dat zij met haar brief van 12 maart 2003 op het advies van het UWV had gereageerd. Daarbij had zij uitdrukkelijk gewezen op het punt dat er geen contact tussen het UWV en haarzelf was geweest. Ook had verzoekster aangegeven dat de rugsparende arbeid waarop werknemer was aangewezen bij haar niet beschikbaar was.

De CWI had in haar besluit aangegeven dat zij aan het deskundigenoordeel van het UWV groot gewicht dient toe te kennen, zo gaf verzoekster verder aan. Verzoekster was dat met de CWI eens, maar wees haar erop dat de CWI bekend was met het feit dat het advies niet met de jegens verzoekster vereiste zorgvuldigheid tot stand was gekomen. Ook had de CWI nagelaten het UWV om een nadere reactie te vragen, hetgeen in de gegeven omstandigheden aangewezen zou zijn geweest, zo besloot verzoekster haar reactie. Zij was dan ook van oordeel dat het besluit van de CWI jegens haar onrechtmatig was.

6. Bij brief van 26 februari 2004 gaf de CWI een reactie op de brief van verzoekster. De CWI gaf aan dat de gevraagde toestemming was geweigerd hoofdzakelijk op grond van de overweging dat er - naar het UWV in het arbeidsmedisch advies rapporteerde - spoedig (binnen 26 weken) concrete mogelijkheden waren om de arbeid bij de werkgever in ander passend werk (in casu een deel van het eigen werk) bij de werkgever te hervatten.

Verder gaf de CWI aan dat zij in ontslagaangelegenheden een eigen beslissingsverantwoordelijkheid heeft. Juist bij ontslag wegens en/of in verband met arbeidsongeschiktheid zal de CWI een aanvraag nog extra kritisch toetsen. Dit is overeenkomstig het beleid zoals geformuleerd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De CWI was in haar beslissing in zeer overwegende mate afgegaan op het advies van het UWV, zo voegde zij nog toe. Dit was naar de mening van de CWI ook alleszins gerechtvaardigd, gelet op de jarenlange adviesrelatie met het UWV en diens rechtsvoorgangers.

Verzoekster had kennelijk een afwijkende zienswijze, zoals ook verwoord in de reactie op het UWV-advies, zo constateerde de CWI. Dit had de CWI echter niet bewogen om af te zien van weigering van de gevraagde toestemming, daar zij er desondanks niet van overtuigd was geraakt dat alle mogelijkheden om te reïntegreren voor de werknemer zouden zijn uitgeput. De CWI heeft bij de uitvoering van de wettelijke taak op grond van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 de specifieke opdracht om de beide

bij de arbeidsverhouding betrokken belangen zorgvuldig te wegen. Het is in dit verband niet ongevoel dat het belang van de werknemer - die doorgaans de zwakkere partij vertegenwoordigt - extra kritisch wordt gezien, mede gelet op de eveneens bij de CWI berustende verantwoordelijkheid met betrekking tot kritisch toezien op de instroom van werknemers in de sociale zekerheid, zo gaf de CWI verder aan.

Daarbij kon mede in de beschouwing worden betrokken dat verzoeksters arbeidsorganisatie van aanmerkelijke omvang is, zodat ook de kansen en mogelijkheden om een aangepaste c.q. passend te maken functie aan te bieden, als bovengemiddeld kunnen worden aangemerkt. Mede in relatie tot een langdurig dienstverband (sedert maart 1979) was er te meer aanleiding om een voorgenomen ontslag uiterst zorgvuldig te wegen en niet lichtvaardig toe te staan.

Ook gaf de CWI nog aan dat verzoekster, blijkens de reactie op het arbeidsmedisch advies van het UWV, het niet eens was met de inhoud en de wijze van totstandkoming van dat advies. In dat geval had het voor de hand gelegen om rechtstreeks met het UWV contact op te nemen ten einde inzake reïntegratiemogelijkheden van de werknemer op één lijn te komen, zo besloot de CWI haar reactie.

In een voetnoot betreffende de jarenlange adviesrelatie tussen de CWI en het UWV werd door de CWI de Memorie van Antwoord bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangehaald (*Tweede Kamer*, vergaderjaar 1990-1991, 21 221, nr. 5, artikel 3.3.1):

“Naarmate een adviesorgaan meer ervaring heeft met het uitbrengen van adviezen over een bepaald type besluiten, zal het bestuursorgaan meer mogen afdaan op de expertise van het adviesorgaan. (-) het bestuursorgaan zal er na verloop van tijd in principe van mogen uitgaan dat het onderzoek door het adviesorgaan steeds op dezelfde zorgvuldige wijze plaatsvindt”.

7. Bij brief van 6 januari 2004 had verzoekster zich ook tot het UWV gericht. Verzoekster gaf aan dat het deskundigenadvies naar haar mening niet met de jegens haar vereiste zorgvuldigheid tot stand was gekomen. Het UWV had het advies gebaseerd op onjuiste gegevens; dat zou kunnen zijn voorkomen indien zij door het UWV zou zijn gehoord. Daarom was zij van mening dat het advies aan de CWI jegens haar onrechtmatig was geweest.

In zijn reactie hierop van 23 februari 2004 gaf het UWV aan dat de arbeidsdeskundige tijdens haar onderzoek noch de werknemer noch de werkgever had gehoord. Zij had de ontslagformulieren ingevuld aan de hand van de rapportages die door collega-arbeidsdeskundigen waren opgesteld in het kader van de eerstejaarsbeoordeling en herbeoordeling op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Deze beoordelingen vonden plaats op respectievelijk 29 maart 2001 en 25 februari 2003. Zij had moeten onderzoeken of de functies die door werknemer als mogelijk werden

aangegeven ook passend waren bij de voor hem gestelde beperkingen, zo gaf het UWV aan.

Verder gaf het UWV aan dat de arbeidsdeskundige wel degelijk de plicht heeft de werkgever te horen in een dergelijk onderzoek. Verzoeksters klacht werd op dit punt gegrond geacht.

8. Bij brief van 8 oktober 2004 richtte verzoekster zich met een klacht tot de Nationale ombudsman. Zij klaagde er in het bijzonder over dat de CWI kennelijk op basis van het advies van het UWV tot de conclusie was gekomen dat verzoekster niet aannemelijk had gemaakt dat zij redelijkerwijs niet de mogelijkheid had de werknemer te herplaatsen. Verzoekster was van mening dat het advies van het UWV op onvoldoende zorgvuldige wijze tot stand was gekomen daar de arbeidsdeskundige van het UWV de werkgever niet had gehoord. Echter, ondanks het feit dat verzoekster de juistheid van het advies van het UWV had betwist en ondanks het feit dat ook uit het advies zelf naar voren komt dat de werkgever niet was gehoord, had de CWI geen aanleiding gezien om nader onderzoek te verrichten.

9. In reactie op de klacht en de nadere vragen liet de Raad van bestuur van de CWI de Nationale ombudsman bij brief van 30 december 2004 onder meer het volgende weten:

“Klager gaf in zijn reactie op dit arbeidsmedisch advies te kennen dat wel de werknemer, maar niet klager zelf door UWV was gehoord bij het opstellen van het advies. Klager meende dat UWV niet tot deze conclusie had kunnen komen, aangezien diens standpunt was en bleef dat er *geen* mogelijkheden bestonden als bedoeld in de conclusie van UWV.

CWI passeerde echter de bezwaren van klager, en wees de aanvraag af met de overweging dat "...ik aan het deskundigenoordeel van het UWV groot gewicht dien toe te kennen. Het gaat hier om een langdurig dienstverband met de werknemer. Alleen dan wanneer alle mogelijkheden zijn uitgeput om werknemer te reïntegreren kan het verlenen van mijn toestemming aan de orde zijn...". CWI achtte, gezien alle stukken, onvoldoende aannemelijk gemaakt dat er geen mogelijkheden meer waren om de werknemer in passende werkzaamheden te laten hervatten. Alsdan kan het verlenen van een ontslagvergunning niet aan de orde zijn. Dat was ook het standpunt dat de werknemer consequent in de gehele procedure had ingenomen. Deze meende dat zijn werkgever reële kansen om passend werk aan te bieden, had laten liggen.

CWI heeft, zoals gezegd, nota genomen van de wijze van totstandkomen van het UWV-advies. Echter, bij het oordeel over de vraag of er ook voldoende grond was om een ontslagvergunning te verlenen, is het gehele dossier van belang, en op basis daarvan moest een afweging worden gemaakt. In dit geval kon er twijfel bestaan ten aanzien van de juistheid van de aangevoerde ontslaggrond. Het verweer van de werknemer was zeer stellig en vasthoudend op dit punt. In veel gevallen zal CWI dan bij twijfel het voordeel ten

gunste van de werknemer laten doorslaan. De werknemer is immers in sociaal-economisch opzicht veelal de zwakkere partij, terwijl de werkgever zoals in casu over een grote en gediversifieerde arbeidsorganisatie beschikte; dan wordt toch eerder verondersteld dat er - al dan niet na interne reorganisatie - nog mogelijkheden (te creëren) zijn om passend werk aan te bieden. Daarbij zal CWI in de regel extra scherpe eisen stellen aan de herplaatsingsinspanningen vooraleer een ontslagvergunning te verlenen. De werknemer zal vanuit dit oogpunt een extra bescherming behoeven. A fortiori geldt dit de (geheel of gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemer, zoals in casu.

(...)

Eerder wees ik klager er op dat "...naarmate een adviesorgaan meer ervaring heeft met het uitbrengen van adviezen over een bepaald type besluiten, het bestuursorgaan meer zal mogen afgaan op de expertise van het adviesorgaan. (-) het bestuursorgaan zal er na verloop van tijd in principe van mogen uitgaan dat het onderzoek door het adviesorgaan op dezelfde zorgvuldige wijze plaatsvindt...". Mede hierom is te volgen dat CWI de inhoud van het advies onverkort overnam. Niettemin is het voorstelbaar dat CWI extra aandacht had geschonken aan de wijze van totstandkomen van het UWV-advies, bijvoorbeeld door UWV de vraag voor te leggen of deze de inhoud van dat advies onverkort in stand wilde houden, ondanks het categorische (kenbaar gemaakte) bezwaar op dit punt aan de zijde van klager. Dit vormt echter een overweging van procedurele aard aan de zijde van CWI. CWI heeft hier in eerste aanleg een eigen beslissingsbevoegdheid.

Overigens voorziet de (interne) UWV-brochure 'Ontslagadvies CWI', Versie 1.0, Mei 2003 (...) niet in elk geval in een standaardmatige fysieke hoor-actie bij de werkgever. De arbeidsdeskundige zal hier van geval tot geval toe kunnen besluiten. (...) Bovendien is het nog maar de vraag of het UWV-advies ook anders zou hebben geluid indien de werkgever *wel* persoonlijk gehoord was. Ook dan had UWV mogelijk toch dezelfde conclusies getrokken. Zoals opgemerkt, is klagers landelijk gespreide arbeidsorganisatie immers van aanzienlijke omvang en diversiteit aan functies; daardoor biedt deze eerder (te creëren) mogelijkheden tot herplaatsing van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte medewerkers."

Bij zijn reactie had de Raad van bestuur van de CWI een afschrift gevoegd van een stuk, genaamd 'Ontslagadvies CWI, Arbeidsdeskundige standaard'. Blijkens de toelichting is deze standaard bedoeld als normering bij de advisering aan de CWI in het kader van de ontslagbescherming. De standaard bevat richtlijnen waaraan de arbeidsdeskundige zich bij zijn vakinhoudelijke beoordeling moet houden, zo wordt verder in het voorwoord aangegeven. De standaard bevat onder meer een leidraad voor het invullen van de standaardformulieren die het UWV moet gebruiken bij het beantwoorden van de vragen van de CWI in het kader van een ontslagadvies.

10. Naar aanleiding van de reactie van de CWI op de klacht, gaf verzoekster onder meer nog aan dat zij van oordeel bleef dat een nadere vraag aan het UWV voor de hand had

gelegen omdat de CWI met het advies van de arbeidsdeskundige nog volstrekt onvoldoende - althans door een buiten partijen staande deskundige - was voorgelicht over de (on-)mogelijkheden om de werknemer in een passende functie te herplaatsen. Het advies gaf onder punt 4 A alleen de opvatting van de werknemer weer dat hij een deel van het eigen werk kon verrichten. De arbeidsdeskundige had niet onderzocht welk deel van de eigen werkzaamheden voor de werknemer, gelet op zijn beperkingen, passend zouden zijn. Evenmin had zij onderzocht of van verzoekster verlangd kon worden dat zij de werkzaamheden zo inrichtte dat de werknemer slechts een deel van de eigen werkzaamheden zou kunnen verrichten. Kennelijk had de werknemer aan de arbeidsdeskundige aangegeven dat hij alleen weer aan het werk zou kunnen gaan als het werkrooster zou worden herzien. De arbeidsdeskundige had onder punt 4 B daar een opmerking over gemaakt en aangegeven dat dat in samenspraak met andere werknemers zou moeten gebeuren. Ook hier ontbrak een onderzoek van de arbeidsdeskundige naar de mogelijkheden voor verzoekster om een roosteraanpassing te realiseren.

Verder gaf verzoekster aan dat de arbeidsdeskundige niet tot een afgewogen oordeel over de herplaatsingsmogelijkheden kon komen zonder bij haar informatie in te winnen. Volgens verzoekster had het UWV erkend dat het de arbeidsdeskundige niet vrijstond om, zonder verzoekster te horen, te oordelen dat er passende arbeidsmogelijkheden waren. De standaard Ontslagadvies, die CWI bij de reactie voegt, gaat er zelfs vanuit dat de arbeidsdeskundige in beginsel een bezoek brengt aan de werkgever en een onderzoek ter plekke instelt. Aangegeven wordt namelijk in welke gevallen van bezoek aan de werkgever kan worden afgezien. Onder een van deze uitzonderingssituaties was het geval van werknemer niet te brengen.

Verder gaf verzoekster nog aan dat zij beslist geen kleine werkgever is, maar wel een werkgever met een beperkt aantal verschillende functies en bovendien een werkgever die al een reeks van jaren achtereenvolgende reorganisaties doormaakt waarbij vele functies vervallen. Het past niet om - als niet middels een nadere rapportage inzicht in de organisatie van werkgever is verkregen - te oordelen dat er wel passende functies voor de werknemer waren, dat die bovendien vacant waren en aan hem hadden kunnen worden aangeboden of dat er voor hem een functie had kunnen worden gecreëerd.

Verzoekster was er stellig van overtuigd dat als de arbeidskundige van het UWV een bezoek aan de werkgever had gebracht, zij had geoordeeld dat werk als door de werknemer gesuggereerd niet passend was en dat er ook overigens geen functies voor handen waren die aansloten bij zijn belastbaarheid en opleidingsniveau.

II. Beoordeling

11. Op grond van artikel 3:1 van het Ontslagbesluit (zie Achtergrond, onder 1) dient de CWI, indien aan haar een ontslagaanvraag is voorgelegd, te beoordelen of een voorgenomen ontslag redelijk is. Zij neemt daarbij onder meer in aanmerking de

mogelijkheden en belangen van de betrokken werkgever en werknemer. Van de CWI mag worden verwacht dat zij haar beslissing zorgvuldig voorbereidt. Dit houdt onder meer in dat zij zich dient te overtuigen van de juistheid of aannemelijkheid van de aangevoerde argumenten. Indien zij van mening is dat deze argumenten de afgifte van een ontslagvergunning niet kunnen rechtvaardigen, dient zij in beginsel de gevraagde ontslagvergunning te weigeren.

12. Indien het gaat om een aanvraag op grond van langdurige arbeidsongeschiktheid is artikel 5:2 van het Ontslagbesluit voorts van belang (zie Achtergrond, onder 1). Indien de werkgever als grond voor opzegging van de arbeidsverhouding aanvoert dat de werknemer tengevolge van ziekte of gebreken niet meer in staat is aan de gestelde functie-eisen te voldoen, kan de toestemming voor opzegging van de arbeidsverhouding slechts worden verleend indien de werkgever deze ongeschiktheid aannemelijk heeft gemaakt en aannemelijk is dat binnen zesentwintig weken geen herstel zal optreden. Daarnaast dient de werkgever aannemelijk te maken dat hij redelijkerwijs niet de mogelijkheid heeft de werknemer te herplaatsen in een aangepaste dan wel andere functie binnen de onderneming welke voor die werknemer als passend kan worden beschouwd.

Indien de CWI dat voor haar besluitvorming noodzakelijk acht wint de CWI met betrekking tot de vraag of aannemelijk is dat binnen 26 weken geen herstel zal optreden en de vraag of de werkgever aannemelijk heeft gemaakt dat hij redelijkerwijs niet de mogelijkheid heeft om de werknemer te herplaatsen, het advies in van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Uit de toelichting op artikel 5:2 Ontslagbesluit blijkt dat het advies van het UWV niet bindend is, maar dat voor de hand ligt dat daaraan bij de afweging van de belangen door de CWI een groot gewicht wordt toegekend (zie Achtergrond, onder 2).

13. Afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat enkele bepalingen die advisering inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten betreffen. Artikel 3:9 Awb bepaalt dat, indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, het bestuursorgaan zich ervan dient te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

In de parlementaire geschiedenis bij deze afdeling wordt aangegeven dat, naarmate een adviesorgaan meer ervaring heeft met het uitbrengen van adviezen over een bepaald type besluiten, het bestuursorgaan meer zal mogen afgaan op de expertise van het adviesorgaan. Ook wordt aangegeven dat de betekenis van artikel 3:9 Awb zal kunnen afnemen doordat het bestuursorgaan er na verloop van tijd in principe van zal mogen uitgaan dat het onderzoek door het adviesorgaan steeds op dezelfde zorgvuldige wijze plaatsvindt (zie Achtergrond, 3). De verantwoordelijkheid voor het zorgvuldig verricht zijn van het onderzoek blijft overigens wel ten volle bij het bestuursorgaan berusten, doch de controle daarop zal in die situatie een marginaler karakter kunnen hebben (zie Achtergrond, onder 4).

14. De arbeidsdeskundige standaard 'Ontslagadvies CWI' bepaalt ten aanzien van het arbeidskundig onderzoek bij de ontslagvragende werkgever dat de arbeidsdeskundige, afhankelijk van de vraagstelling in de adviesaanvraag van de CWI, (aanvullend) onderzoek zal moeten doen bij de werkgever. Het kan hierbij gaan om onderzoek op stukken en/of telefonisch onderzoek en/of onderzoek ter plekke bij de werkgever. Een bezoek aan de werkgever is niet noodzakelijk indien op grond van bekende (en onveranderde) gegevens een vergelijking van belasting en belastbaarheid uitwijst dat terugkeer naar de werkgever volstrekt is uitgesloten dan wel indien de werkgever nog zeer recent bezocht is in verband met een andere beoordeling van de desbetreffende werknemer dan wel indien de arbeidsdeskundige harde en recente gegevens heeft over de onmogelijkheden iemand terug te plaatsen (zie Achtergrond, onder 5).

15. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Dit vereiste impliceert onder meer dat het bestuursorgaan zich dient te overtuigen van de juistheid dan wel aannemelijkheid van de informatie waarop het zijn beslissing baseert en dat het bestuursorgaan nader onderzoek dient te verrichten indien er redenen zijn om aan de beschikbare informatie te twijfelen.

16. De arbeidsdeskundige die het advies heeft opgesteld heeft de werkgever niet bezocht; ook is de werkgever niet op andere wijze gehoord. Op grond van de arbeidsdeskundige standaard 'Ontslagadvies CWI' was een bezoek aan de werkgever in dit geval alleen dan niet noodzakelijk geweest indien de werkgever nog zeer recent was bezocht in verband met een andere beoordeling van de betreffende werknemer. Dat een dergelijk bezoek heeft plaatsgevonden, is niet gebleken. Ook het UWV gaf aan dat de arbeidsdeskundige wel degelijk de plicht heeft de werkgever te horen.

Daarom kan er in het navolgende vanuit worden gegaan dat het feit dat verzoekster niet is gehoord in strijd was met hetgeen de arbeidsdeskundige standaard op dit punt bepaalt.

17. Gebleken is dat de CWI op de hoogte was van het feit dat verzoekster, in strijd met hetgeen de arbeidsdeskundige standaard op dit punt bepaalt, niet is gehoord. Niet alleen bleek dit uit bedoeld advies van het UWV, ook wees verzoekster de CWI hierop in haar brief van 12 maart 2003. Desondanks nam de CWI, mede op basis van genoemd advies, een beslissing op de ontslagaanvraag. Bij de weigering een ontslagvergunning te verlenen ging de CWI ook in zeer overwegende mate af op het advies van het UWV, zo blijkt uit de motivering van de CWI. De CWI handelde hiermee in overeenstemming met hetgeen de toelichting op artikel 5:2 Ontslagbesluit op dit punt bepaalt.

Zoals de Raad van bestuur van de CWI in zijn reactie op de klacht aangaf beriep de CWI zich in dit verband onder meer op de parlementaire geschiedenis bij afdeling 3.3 Awb.

De CWI kan hierin echter niet worden gevolgd voor zover zij hierop haar beslissing baseerde om naar aanleiding van de - terecht - kritiek die verzoekster uitte op de wijze van totstandkoming van het UWV-advies niet over te gaan tot het instellen van nader onderzoek. Immers, zoals hiervoor werd aangegeven bleef de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige uitvoering van het onderzoek bij de CWI berusten. Dat de CWI er na verloop van tijd van mocht uitgaan dat het onderzoek door het UWV steeds op dezelfde zorgvuldige wijze plaatsvindt doet hieraan niet af, te meer niet daar de CWI door verzoekster werd gewezen op een gebrek dat aan het verrichte onderzoek kleefde.

De CWI heeft aldus gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Centrale organisatie werk en inkomen, district Zuidwest Nederland, is gegrond wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving.

Onderzoek

Op 11 oktober 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 8 oktober 2004, van R. N.V. te Utrecht, ingediend door mevrouw mr. M. Greebe, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Centrale organisatie werk en inkomen, district Zuidwest Nederland.

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 Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen te Amsterdam verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoekster 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 berichtte dat het verslag haar geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. De reactie van verzoekster gaf geen aanleiding het

verslag aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

1. Verzoek om verlening ontslagvergunning, gedateerd 27 december 2002, met diverse bijlagen

2. De reacties die naar aanleiding van de ontslagaanvraag over en weer werden gegeven, te weten:

verweer werknemer van 28 januari 2003

reactie werkgever van 7 februari 2003

reactie werknemer van 20 februari 2003

reactie werkgever van 12 maart 2003

3. Advies UWV van 5 maart 2003

4. Afwijzende beslissing van de CWI op de ontslagaanvraag, gedateerd 2 mei 2003

5. Schadeclaim/klacht van de werkgever, gedateerd 6 januari 2004, gericht aan de CWI en de reactie van de CWI hierop van 26 februari 2004

6. Klacht van 6 januari 2004, gericht aan het UWV en de reactie van het UWV van 23 februari 2004

7. Verzoekschrift van 8 oktober 2004, gericht aan de Nationale ombudsman

8. Reactie op de klacht van de Raad van bestuur van de CWI, gedateerd 30 december 2004, met diverse bijlagen

9. Reactie van verzoekster op de reactie van de CWI, gedateerd 27 januari 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Ontslagbesluit (Besluit van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 december 1998, nr. AV/RV98/38505, Stcrt. 238)

Artikel 3:1:

“De Centrale organisatie werk en inkomen beoordeelt of het voorgenomen ontslag redelijk is. Hij neemt daarbij in aanmerking de mogelijkheden en belangen van de betrokken werkgever en werknemer, en andere belangen voor zover de navolgende regels dit inhouden.”

Artikel 5:2:

“1. Indien de werkgever als grond voor opzegging van de arbeidsverhouding aanvoert dat de werknemer tengevolge van ziekte of gebreken niet meer in staat is aan de gestelde functie-eisen te voldoen, kan de toestemming voor opzegging van de arbeidsverhouding slechts worden verleend indien de werkgever:

- a. deze ongeschiktheid aannemelijk heeft gemaakt en aannemelijk is dat binnen zesentwintig weken geen herstel zal optreden, en
- b. aannemelijk heeft gemaakt dat hij redelijkerwijs niet de mogelijkheid heeft de werknemer te herplaatsen in een aangepaste dan wel andere functie binnen de onderneming welke voor die werknemer als passend kan worden beschouwd.

2. Indien de Centrale organisatie werk en inkomen dat voor zijn besluitvorming in het kader van een verzoek om toestemming tot opzegging van de arbeidsverhouding op de in het eerste lid genoemde grond noodzakelijk acht, wint hij het advies in van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen met betrekking tot de vraag of aannemelijk is dat binnen 26 weken geen herstel zal optreden en de vraag of de mogelijkheid, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, aanwezig kan worden geacht.”

2. Toelichting bij het Ontslagbesluit

“*Artikel 5:2:*

(...)

Het advies van het Lisv (thans: UWV; N.o.) is niet bindend. Het ligt echter voor de hand dat daaraan bij de afweging van de belangen door de Regionaal Directeur een groot gewicht wordt toegekend.”

3. Algemene wet bestuursrecht, Memorie van Antwoord (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 221, nr. 5)

“*Artikel 3.3.1*

(...)

Naarmate een adviesorgaan meer ervaring heeft met het uitbrengen van adviezen over een bepaald type besluiten, zal het bestuursorgaan meer mogen afgaan op de expertise van het adviesorgaan. Ook zal de betekenis van artikel 3.3.5 (het bestuursorgaan dient zich ervan te vergewissen dat het onderzoek dat door de adviseur is verricht, op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden) kunnen afnemen, doordat het bestuursorgaan er na verloop van enige tijd in principe van zal mogen uitgaan dat het onderzoek door het adviesorgaan steeds op dezelfde zorgvuldige wijze plaatsvindt.”

4. Algemene wet bestuursrecht, Nota naar aanleiding van het eindverslag (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 221, nr. 8)

“Artikel 3.3.1

(...)

Vanzelfsprekend blijft deze verantwoordelijkheid ten volle bij het bestuursorgaan berusten. Wij hebben slechts bedoeld aan te geven dat naarmate een adviseur vaker over eenzelfde categorie van besluiten advies uitbrengt, sneller zal kunnen worden aangenomen dat het onderzoek op even zorgvuldige wijze is geschied als voorheen het geval placht te zijn. Het bestuursorgaan blijft verantwoordelijk om dit steeds na te gaan, al zal deze toetsing onder de geschetste omstandigheden een marginaler karakter kunnen hebben.”

5. Ontslagadvies CWI, Arbeidsdeskundige standaard (UWV, versie 1.0, mei 2003)

“2.2.1 Bezoek werkgever

Afhankelijk van de vraagstelling in de adviesaanvraag van CWI zal de arbeidsdeskundige (aanvullend) onderzoek moeten doen bij de werkgever. Het kan hierbij gaan om onderzoek op stukken en/of telefonisch onderzoek en/of onderzoek ter plekke bij de werkgever.

Een bezoek aan de werkgever is niet noodzakelijk indien:

op grond van bekende (en onveranderde) gegevens een vergelijking van belasting en belastbaarheid uitwijst dat terugkeer naar de werkgever volstrekt is uitgesloten;

de werkgever nog zeer recent bezocht is in verband met een andere beoordeling van de desbetreffende werknemer;

de arbeidsdeskundige harde en recente gegevens heeft over de onmogelijkheden iemand terug te plaatsen.”