



Rapport

h2>Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) te Utrecht op onzorgvuldige wijze tot het deskundigenoordeel van 15 mei 2007 is gekomen. Zij klaagt er met name over dat er onvoldoende onderzoek ter voorbereiding van het deskundigenoordeel is gedaan. De verhouding tussen hoor en wederhoor zou ten nadele van verzoekster zijn uitgevallen.

Beoordeling

Algemeen

Een werknemer van verzoekster viel in 1998 uit met psychische klachten en was bij einde wachttijd volledig arbeidsongeschikt voor de WAO. Hij probeerde in de loop der jaren zijn werk gedeeltelijk te hervatten. Vanaf 29 oktober 2006 werd zijn arbeidsongeschiktheidspercentage voor de WAO op 55-65% gesteld. Er werd op 20 november 2006 een probleemanalyse en op 6 december 2006 een plan van aanpak opgesteld.

I. Bevindingen

1. Op 26 april 2007 vroeg de werknemer van verzoekster een deskundigenoordeel over de re-integratie-inspanningen van verzoekster bij het UWV aan. Na ontvangst van het verzoek had de arbeidsdeskundige op 11 mei 2007 op haar kantoor een gesprek met de werknemer. Op 14 mei 2007 belde de arbeidsdeskundige verzoekster. Op 15 mei 2007 zond de arbeidsdeskundige de werknemer haar oordeel dat inhield dat verzoekster niet voldoende en geschikte re-integratie-inspanningen had verricht. Verzoekster ontving een afschrift van die brief.

2. De gemachtigde van verzoekster zond het UWV op 28 mei 2007 een klacht over de totstandkoming van het deskundigenoordeel. Volgens verzoekster was het deskundigenoordeel gebaseerd op een onjuist en te summier onderzoek en op basis van eenzijdige informatie tot stand gekomen. De werknemer was persoonlijk gehoord terwijl verzoekster slechts kort telefonisch met de arbeidsdeskundige had gesproken. Het telefoongesprek was niet aangekondigd en er was niet duidelijk gemaakt wat het doel van het gesprek was. Verzoekster dacht dat het ging om de vraag of de werknemer al dan niet geschikt was voor het verrichten van arbeid bij verzoekster.

Verzoekster werd niet gevraagd welke re-integratie-inspanningen zij had verricht, er was geen contact opgenomen met de arbo-arts en de arbeidsdeskundige beschikte niet over de ter zake doende stukken in het dossier.

De werknemer had geweigerd met verzoekster over het plan van aanpak in gesprek te gaan en wilde niet meer voor verzoekster werken. Tijdens een gesprek waarbij de advocaten van verzoekster en van de werknemer aanwezig waren, waren de mogelijkheden tot werkhervatting uitvoerig besproken, maar de werknemer was slechts geïnteresseerd in beëindiging van het dienstverband met een vergoeding. Verzoekster betwistte dat er sprake was van een arbeidsconflict.

3. Op 13 juni 2007 werd de klacht door het UWV afgedaan. De arbeidsdeskundige was, rekening houdend met de aanwezige en telefonisch ingewonnen informatie, tot een juiste conclusie gekomen en de klacht was daarom niet terecht.

Volgens de arbeidsdeskundige had zij zowel de werknemer als verzoekster uitvoerig gesproken en had zij het gehele (bij het UWV aanwezige) dossier bestudeerd. Vervolgens had zij een zo goed mogelijk overwogen oordeel gegeven, waarbij het feit, dat in een arbeidsconflict op een werkgever zwaardere verplichtingen rusten dan op een werknemer, doorslaggevend was geweest.

Verzoekster had na ontvangst van de rapportage de arbeidsdeskundige telefonisch gemeld dat er onzorgvuldig gehandeld was, omdat het telefoongesprek maar een kwartier geduurd had en er geen rekening gehouden was met stukken die niet in het bezit van de arbeidsdeskundige waren. Er werd afgesproken dat deze stukken aan de arbeidsdeskundige gefaxt zouden worden, waarna zij zou bezien of er aanleiding was om haar oordeel te herzien. Deze stukken werden echter nooit ontvangen. Volgens de arbeidsdeskundige had het eerste telefoongesprek overigens ongeveer een uur geduurd.

4. Op 27 september 2007 diende de gemachtigde van verzoekster bij de Nationale ombudsman een klacht in.

Volgens verzoekster had het deskundigenonderzoek ondeugdelijk plaatsgevonden. Er was niet of onvoldoende gebruikt gemaakt van alle van belang zijnde rapporten en correspondentie, maar alleen van door de werknemer ingebrachte stukken. Het oordeel was daarmee eenzijdig tot stand gekomen en de verhouding tussen hoor en wederhoor viel onevenredig in het nadeel van verzoekster uit. Het standpunt van de arbeidsdeskundige dat voor haar oordeel van voldoende gegevens was uitgegaan werd niet door het onderzoeksrapport onderbouwd. Dat verzoekster na voltooiing van het onderzoek nog in de gelegenheid werd gesteld om nadere stukken te doen toekomen bevestigde slechts dat het onderzoek op basis van een onvolledig dossier had plaatsgevonden.

Verzoekster had de stukken niet meer nagezonden, omdat inmiddels het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst al aan de rechter was voorgelegd en de uitslag van het deskundigenoordeel zijn uitwerking al had gehad. Het alsnog opsturen van de stukken zou dit niet meer kunnen terugdraaien.

5. De Nationale ombudsman stelde een onderzoek in en verzocht het UWV om toezending van de stukken uit het dossier. Ook werd verzocht mee te delen of het klopte dat er geen contact was opgenomen met de arbo-arts van verzoekster en of verzoekster in het eerste telefoongesprek het doel van dat gesprek was meegedeeld.

6. Het UWV liet weten dat de arbeidsdeskundige uitvoerig met verzoekster had gesproken en dat ongetwijfeld het doel van het gesprek was meegedeeld, maar de arbeidsdeskundige kon zich dit niet exact herinneren. Zij achtte het evenwel niet uitgesloten. Informatie inwinnen bij de arbo-arts werd niet nodig geacht omdat er sprake was van een arbeidsconflict, een oordeel gevraagd werd over de re-integratie-inspanningen van de werkgever en er voldoende (medische) informatie voorhanden was.

7. De gemachtigde van verzoekster deelde in reactie op het antwoord van het UWV onder meer mee dat het telefoongesprek met de arbeidsdeskundige hooguit een half uur geduurd had en dat verzoekster niet geïnformeerd was over het doel van het gesprek. Er was geen sprake van een arbeidsconflict, maar een geschil over het al dan niet kunnen uitvoeren van werkzaamheden op re-integratiebasis. Dit had voor de arbeidsdeskundige een reden temeer moeten zijn om volledig geïnformeerd te zijn alvorens haar oordeel te vellen.

8. In een nadere reactie meldde het UWV onder meer dat van het telefoongesprek van 14 mei 2007 geen telefoonnotitie was bewaard, maar dat het gesprek in de rapportage zo goed mogelijk was verwerkt. Ook liet het UWV weten dat de arbeidsdeskundige advies uitbracht op basis van de volgens haar benodigde gegevens. De gegevens die gebruikt werden, stonden in de rapportage vermeld.

Het UWV werd nog gevraagd aan te geven of in dit geval de interne UWV instructie was gevolgd die voorschrijft dat de arbeidsdeskundige voordat hij zijn definitieve oordeel bekend maakt een voorlopige conclusie meedeelt als hij van oordeel is dat de werkgever zich onvoldoende heeft ingespannen. Ook werd nog gevraagd of de stukken die het UWV de Nationale ombudsman had gestuurd (de probleemanalyse, het plan van aanpak, de aanvraag van het deskundigenoordeel, het oordeel met het geleideformulier en de rapportage) het hele dossier vormden dat de arbeidsdeskundige had meegewogen bij haar oordeel.

9. Het UWV liet aanvankelijk weten dat de arbeidsdeskundige tussen het voorlopig en het definitieve oordeel verzoekster de gelegenheid had geboden te motiveren waarom zij afzag van adequate re-integratieactiviteiten. Verzoekster was daarnaast in de gelegenheid gesteld om na ontvangst van het deskundigenoordeel alsnog stukken in te sturen en daarmee was het beleid om hoor en wederhoor toe te passen gevolgd.

In een aanvullende telefonische reactie liet de betrokken arbeidsdeskundige weten dat de voorlopige conclusie nooit schriftelijk wordt vastgelegd. Bij dit soort (telefoon)gesprekken introduceert zij zich altijd en legt het doel van het gesprek uit. De werkwijze bij een

deskundigenoordeel als het onderhavige is dat na de aanvraag (met de probleemanalyse en het plan van aanpak) het volledige claim-dossier van de afdeling AG wordt opgevraagd met daarin diverse rapportages van verzekeringsartsen en collega- arbeidsdeskundigen, besluiten en overige correspondentie. Een aanvraag voor een deskundigenoordeel (on)voldoende inspanningen wordt altijd behandeld door een andere arbeidsdeskundige dan degene die bij de claimbeoordeling betrokken was.

Volgens de arbeidsdeskundige is er bij dit soort verzoeken altijd sprake van een conflictsituatie en gaat zij altijd na wat betrokkenen gedaan hebben om uit het conflict te komen.

In een schriftelijke reactie voegde het UWV hier nog aan toe dat uit de rapportage van de arbeidsdeskundige niet expliciet bleek dat zij haar voorlopig oordeel aan verzoekster had meegedeeld en wat daarop haar reactie was. Daarmee was niet de juiste procedure gevolgd. Het UWV bood hiervoor excuses aan.

II. Beoordeling

10. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.

Dit impliceert dat een bestuursorgaan aan een betrokkene in het kader van de aanvraag voor een deskundigenoordeel het doel van het telefonisch horen meedeelt en het voorlopig oordeel kenbaar maakt, zodat de betrokkene zich ter zake verweren kan.

11. De Nationale ombudsman constateert dat bij de totstandkoming van het deskundigenoordeel op verzoek van de werknemer de arbeidsdeskundige de werknemer persoonlijk gesproken heeft en verzoekster als werkgeefster alleen telefonisch. Dit hoeft in beginsel niet op onzorgvuldigheid of gebrek aan fair play te duiden. Over de duur van het gesprek verschillen betrokkenen van mening. De Nationale ombudsman onthoudt zich op dit punt van een oordeel omdat de duur van het gesprek niet feitelijk vastgesteld is en de duur van het gesprek ook weinig zegt over de kwaliteit van de inhoud ervan. De arbeidsdeskundige had verzoekster in het telefoongesprek kenbaar moeten maken, wat het doel van het telefoongesprek was en moeten meedelen dat haar voorlopig oordeel was dat verzoekster onvoldoende re-integratie-inspanningen had verricht. Zij had verder moeten meedelen op welke stukken deze voorlopige conclusie was gebaseerd en had daarbij kunnen aangeven dat in eerste instantie het plan van aanpak en de probleemanalyse samen met de aanvraag van en het gesprek met de werknemer tot dit oordeel hadden geleid, maar dat daarnaast gebruik was gemaakt van de rapportage uit het claimdossier van de betrokken werknemer. Verzoekster had vervolgens in de gelegenheid gesteld moeten worden om aan te geven of er een deugdelijke grond voor haar was om de adequaat geachte integratieactiviteiten niet uit te voeren. Dit is neergelegd in de Beleidsregels beoordelingskader poortwachter (zie Achtergrond onder 1.) en in een interne

UWV-werkinstructie van 13 maart 2007 (zie Achtergrond onder 2.)

Het UWV heeft erkend dat uit de rapportage niet expliciet bleek dat het voorlopig oordeel aan verzoekster was meegedeeld en wat de reactie van verzoekster op dit voorlopig oordeel was. De arbeidsdeskundige kon zich niet exact herinneren of het doel van het telefoongesprek aan verzoekster was meegedeeld. De Nationale ombudsman concludeert hier uit dat het aannemelijk is, dat het doel van het gesprek noch het voorlopig oordeel aan verzoekster is meegedeeld. Verzoekster is daardoor in haar verweer beperkt en het deskundigenoordeel is daarmee niet op behoorlijke wijze tot stand gekomen. De gang van zaken is voor de Nationale ombudsman aanleiding om aan dit rapport een aanbeveling te verbinden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Utrecht is gegrond wegens schending van het beginsel van fair play.

Aanbeveling

De Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen wordt in overweging gegeven om bij de procedure deskundigenoordeel re-integratie-inspanningen werkgever meteen na ontvangst van de aanvraag voor het deskundigenoordeel de werkgever hierover schriftelijk te informeren, daarbij algemene informatie over de procedure te verstrekken en te berichten dat (telefonisch) contact met de werkgever zal worden opgenomen om hem zodoende de gelegenheid te geven adequaat te reageren op de aanvraag van zijn werknemer.

Het UWV heeft de Nationale ombudsman bij brief van 16 december 2008 laten weten de aanbeveling met een kleine aanpassing op te volgen.

Onderzoek

Op 2 oktober 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 27 september 2007, van G. b.v. te Ede, ingediend door mr. H.C.W. Geffroy, van Van Veen Advocaten te Ede, met een klacht over een gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) te Utrecht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam, werd een onderzoek

ingesteld.

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

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

Van de betrokken arbeidsdeskundige werd een telefonische reactie ontvangen.

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

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift van verzoekster van 27 september 2007.
2. De aanvraag van het deskundigenoordeel van 26 april 2007 met de probleemanalyse en het plan van aanpak.
3. Het deskundigenoordeel en de rapportage deskundigenoordeel van 15 mei 2007.
4. De klachtbrief van verzoekster aan het UWV van 28 mei 2007.
5. De brief van 13 juni 2007 van het UWV waarmee de klacht van verzoekster niet terecht wordt geoordeeld.
6. De reacties van het UWV en van de betrokken arbeidsdeskundige van 26 november en 19 december 2007 en van 4 februari, 18 en 26 maart 2008.
7. De reacties van de gemachtigde van verzoekster van 13 december 2007 en 15 januari 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Bijlage bij Beleidsregels beoordelingskader poortwachter (Besluit van 3 december 2002; Stcrt 2002, nr. 236)

"Algemeen

(...) Het UWV hanteert met het oog op een uniforme en transparante beoordeling van de re-integratie-inspanningen een beoordelingskader. Dit beoordelingskader is gebaseerd op wettelijke voorschriften, jurisprudentie en algemeen aanvaarde standaarden en protocollen. Het gaat daarbij (onder meer; N.o.) om de volgende elementen:

- * De wettelijke verplichtingen van werkgever en werknemer ten aanzien van het re-integratiedossier en het re-integratieverslag (...);
- * De wettelijke verplichting voor de werkgever om passende arbeid aan te bieden en de wettelijke plicht voor de werknemer om aan zijn re-integratie mee te werken. (...);
- * Jurisprudentie ten aanzien van de arbeidsrechtelijke verplichtingen van werkgever en werknemer; * Het Schattingsbesluit en de professionele standaard gebaseerd op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening..."

2. Uit de UWV instructie deskundigenoordeel van 13 maart 2007

"Algemeen

Een deskundigenoordeel is een onafhankelijk oordeel in tweede instantie voor situaties waarbij (één van de) partijen vragen hebben over de re-integratie, of waar partijen er in eerste instantie samen niet zijn uitgekomen en de re-integratie daardoor stagneert of dreigt te stagneren. Een deskundigenoordeel wordt dan ook niet gegeven als werkgever en werknemer het samen eens zijn.

(...)

Beoordeling inspanningen - algemeen (deskundigenoordeel re-integratieactiviteiten werkgever, N.o.)

De beoordeling zal doorgaans door de ad (arbeidsdeskundige; N.o.) worden gedaan. Alleen als het oordeel expliciet over sociaal-medische aspecten van de re-integratie is gevraagd, is een verzekeringsgeneeskundige beoordeling geïndiceerd. Daarnaast kan de verzekeringsarts in beeld komen, als de arbeidsdeskundige behoefte heeft aan overleg met of nader onderzoek door de v.a. (verzekeringsarts; N.o.)

De beoordeling sluit aan bij de Ministeriële regeling Procesgang.

(...)

Arbeidskundige beoordeling

Bovenstaande betekent het volgende voor de arbeidskundige beoordeling: deze zal betrekking moeten hebben op

de adequaatheid van de probleemanalyse en het plan van aanpak vanuit arbeidskundig perspectief

de adequaatheid van door de werkgever beoogde dan wel door werknemer gevraagde arbeidsgerelateerde interventies

de deugdelijke grond voor een werkgever voor het niet inzetten van deze interventies

Het is op voorhand niet aan te geven hoe een dergelijke beoordeling er exact uitziet. Dat zal door het individuele geval bepaald worden. Steeds weer gaat het om een specifieke casus, met een specifieke context en met specifieke informatie.(.....)

Grofweg verloopt de beoordeling dan via de volgende lijnen:

Als de arbeidsdeskundige van mening is, dat de activiteiten van de werkgever voldoende zijn, dan is dat de conclusie van het deskundigenoordeel.

Als de arbeidsdeskundige vindt dat de door de werkgever beoogde of ondernomen activiteiten niet voldoende zijn, dan is dat de voorlopige conclusie van het deskundigenoordeel.

Als de arbeidsdeskundige vindt dat de door de werknemer gevraagde activiteiten een adequate oplossing van het probleem zijn, dan is dat de voorlopige conclusie van het deskundigenoordeel.

In de tweede en derde situatie wordt gesproken van een voorlopige conclusie. De arbeidsdeskundige zal immers nog moeten nagaan of de werkgever een deugdelijke grond heeft om activiteiten - ondanks het feit dat ze in principe een adequate oplossing van het probleem zijn - toch niet uit te voeren.

In zijn algemeenheid geldt daarbij dat het aan de werkgever is om aan te geven waarom e.e.a. niet wenselijk of mogelijk is. De deugdelijke gronden die hij daarbij aan kan voeren hebben onder andere betrekking op zaken als

De omvang van het bedrijf en de diversiteit aan functies

De mate waarin activiteiten ingrijpen op de bedrijfsvoering

De financiële belasting

De oorzaak van de arbeidsongeschiktheid

De duur van het dienstverband

De vraag of de werknemer een concreet aanbod heeft gedaan

De arbeidsdeskundige zal ten aanzien van deze aspecten een afweging moeten maken. Richtinggevend daarbij is "Kader voor de beoordeling van re-integratie-inspanningen", alsmede het arbeidsrechtelijk kader, dat o.a. vanuit de jurisprudentie is ingevuld.

3. Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen,

Artikel 30 lid 1 sub g

"1. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen heeft tot taak:

g. op verzoek van een werkgever of een werknemer dan wel een eigenrisicodragers als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Ziektewet of personen als bedoeld in artikel 29, tweede lid, onderdelen a, b en c, van die wet, die laatstelijk tot hem in dienstbetrekking stonden, een onderzoek instellen naar en een oordeel geven over de vraag of de werkgever ten aanzien van zijn zieke werknemer, respectievelijk die eigenrisicodragers ten aanzien van de persoon aan wie hij ziekengeld moet betalen, voldoende en geschikte re-integratieinspanningen heeft verricht;".