



Rapport

Klacht

Verzoekster wijst erop dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) Amsterdam heeft geweigerd om haar bezwaarschrift van 27 juni 2007 tegen het na herbeoordeling ongewijzigd voortzetten van haar WAO-uitkering naar de klasse 80 tot 100% inhoudelijk te behandelen. In plaats daarvan is zij door het UWV naar de klachtprocedure verwezen. Zij klaagt erover dat het Klachtenbureau UWV haar weer terugverwijst naar de bezwaarschriftprocedure omdat in de klachtprocedure geen ruimte is voor een medisch inhoudelijke beoordeling.

Beoordeling

Algemeen

I. Bevindingen

1. Verzoekster ontving sedert 1999 een WAO-uitkering, welke sedert 2002 is gebaseerd op de arbeidsongeschiktheidsklasse van 80 tot 100%. In 2007 volgde een herbeoordeling in verband met het aangepaste Schattingsbesluit. De verzekeringsarts stelde vast dat er voor verzoekster een aantal lichamelijke beperkingen gold en dat zij met die beperkingen voor maximaal zes uur per dag en maximaal 30 uur per week belastbaar was. Mede als gevolg van het hoge maatmanuurloon kon de arbeidsdeskundige op basis van de vastgestelde beperkingen onvoldoende functies duiden, als gevolg waarvan de mate van arbeidsongeschiktheid niet wijzigde. Verzoekster werd hierover bij besluit van 21 mei 2007 door het UWV geïnformeerd.

2. Verzoekster was het niet eens met de door de verzekeringsarts vastgestelde beperkingen in de functionele mogelijkhedenlijst (FML) inclusief de urenbeperking en diende daarom op 27 juni 2007 bij het UWV een bezwaarschrift in tegen de herbeoordeling. Nadrukkelijk gaf zij in haar bezwaarschrift aan dat zij het wel eens was met de vastgestelde mate van arbeidsongeschiktheid. Volgens verzoekster had de verzekeringsarts onjuiste conclusies getrokken uit een telefoongesprek met haar revalidatiearts, had hij bepaalde fysieke beperkingen niet in zijn beoordeling meegenomen en was hij ten onrechte van mening dat zij wel zes uur per dag belastbaar was.

3. Het UWV verklaarde het bezwaar bij besluit van 17 augustus 2007 (kennelijk) ongegrond waarbij het UWV naar voren bracht dat verzoekster reeds de maximaal haalbare WAO-uitkering ontving. Omdat het niet mogelijk was dat verzoekster voor een hogere uitkering in aanmerking kon worden gebracht, zag het UWV geen aanleiding om inhoudelijk op de door haar aangevoerde bezwaren in te gaan. Het medisch oordeel van de verzekeringsarts had bovendien geen betrekking op een eventuele toekomstige herbeoordeling van verzoeksters arbeidsongeschiktheid zodat het UWV ook daarin geen reden zag om het bezwaar medisch inhoudelijk te beoordelen.

4. Verzoekster vernam na ontvangst van de beslissing op bezwaar telefonisch van de medewerker bezwaar en beroep die deze beslissing had opgesteld, dat de ongegrondverklaring van het bezwaarschrift was gebaseerd op vaste jurisprudentie. Haar werd geadviseerd de zaak aan de rechter voor te leggen ('je weet met die jurisprudentie dan al wat de uitkomst zal zijn') of om een klacht in te dienen. Dat laatste deed zij, onder verwijzing naar de inhoud van haar bezwaarschrift, op 29 augustus 2007.

5. Toen verzoekster op 4 september 2007 mondeling te horen kreeg dat haar klacht niet ontvankelijk was omdat het een medisch inhoudelijke aangelegenheid betrof, wendde zij zich bij brief van 5 september 2007 tot de Nationale ombudsman. Verzoekster bracht op basis van de informatie die zij van het UWV had ontvangen naar voren dat een uitkeringsgerechtigde die een uitkering ontvangt welke is berekend naar een mate van arbeidsongeschiktheid van 80 tot 100% met een medisch inhoudelijke klacht nergens terecht kan.

6. De klacht van verzoekster werd in eerste instantie in de interventiesfeer aan het UWV voorgelegd. In de klachtprocedure bij het UWV bleef het UWV bij zijn standpunt dat daar geen ruimte was voor een medisch inhoudelijke toets. Wel bood het UWV verzoekster de gelegenheid om een document aan te leveren waarin zij haar visie over de verzekeringsgeneeskundige beoordeling kon weergeven. Dit document zou dan worden toegevoegd aan het dossier zodat verzoeksters standpunt bij een eventuele toekomstige beoordeling daarmee zou vastliggen. Ook werd aan verzoekster de toezegging gedaan dat die eventuele toekomstige beoordeling door een andere verzekeringsarts zou worden uitgevoerd. Verzoekster was niet tevreden met deze handreiking omdat haar feitelijke klacht - te weten de onmogelijkheid om de medische beoordeling bij een situatie van 80 tot 100% arbeidsongeschiktheid aan te vechten - overeind bleef.

7. In reactie op de klacht voerde het UWV in zijn brief van 8 april 2008 aan dat verzoeksters bezwaarschrift - kennelijk - ongegrond was verklaard omdat zij reeds de maximale WAO-uitkering ontving. Het UWV verwees daarbij naar vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, met als voorbeeld een uitspraak van 1 juni 2007 (zie Achtergrond, onder 1.). Volgens de Centrale Raad van Beroep was het door betrokkene aangevoerde belang bij het alsnog inhoudelijk beoordelen van de gronden gericht tegen de medische beoordeling gelet op de gevolgen voor mogelijke toekomstige beoordelingen niet aanwezig. Zo'n mogelijk toekomstige beoordeling is een onzekere gebeurtenis die onvoldoende actueel belang vormt voor een inhoudelijke beoordeling van de medische gronden. Als een mogelijke toekomstige medische beoordeling aan de orde is (bijvoorbeeld in het kader van een herbeoordeling of in geval van een maatregel), dan komt verzoekster voor een volledige (her)overweging in aanmerking, aldus het UWV.

Volgens het UWV was verzoekster er na telefonisch contact met het UWV blijkbaar van overtuigd dat de beslissing op bezwaar van 17 augustus 2007 juist was, want zij stelde geen beroep in. Zij was er toen weliswaar op gewezen dat zij een klacht kon indienen maar

dit was niet zozeer om in de klachtenprocedure medische inhoudelijke bezwaren aan de orde te stellen maar omdat verzoekster ook haar onvrede had geuit over de wijze waarop zij door de primaire verzekeringsarts was bejegend. In de klachtenprocedure was uitgebreid met verzoekster gesproken en er waren ook afspraken met haar gemaakt. Van een terugverwijzing naar de bezwaarprocedure was niet gebleken.

De medisch inhoudelijke bezwaren die verzoekster had, kon zij eventueel aan de orde stellen in het kader van haar inzage- en correctierecht. Als het UWV door haar voorgestelde correcties dan niet zou overnemen, dan zou zij daar in ieder geval mee hebben kunnen bewerkstelligen dat die opmerkingen aan haar dossier zouden worden toegevoegd. De conclusie van het UWV was dat verzoeksters klacht ongegrond diende te worden verklaard omdat in de bestreden beslissing volledig aan haar wens tegemoet was gekomen, bij een toekomstige beoordeling er een volledige (her)overweging zou komen en er niet sprake was van een inadequate heen en weer verwijzing tussen de bezwaar- en de klachtenprocedure.

8. De reactie van het UWV op de klacht werd voor commentaar aan verzoekster voorgelegd. Zij liet bij brief van 29 mei 2008 weten dat de reactie van het UWV eigenlijk alleen bevestigde dat een medisch inhoudelijke klacht niet door het UWV zou worden behandeld in de situatie dat er sprake is van een volledige afkeuring. De door het UWV getrokken conclusie dat zij het blijkbaar met de inhoud van de beslissing op bezwaar eens was omdat zij geen beroep had aangetekend, bestreed verzoekster. Zij had alleen geen beroepschrift ingediend omdat de medewerker Bezwaar en Beroep haar had uitgelegd dat dit op basis van vaste jurisprudentie geen enkele zin had. Ook bestreed zij het argument van het UWV dat zij bij een eventuele toekomstige beoordeling voor een volledige (her)overweging in aanmerking zou komen en dat elke keuring op zich zou staan. Uit ervaring wist zij dat een verzekeringsarts die een nieuwe beoordeling doet, altijd de laatste beoordeling en de bij die beoordeling vastgestelde FML als uitgangspunt neemt. Omdat de klachtenambassadeur van het UWV haar had gezegd dat er in de klachtenprocedure geen ruimte was voor een medisch inhoudelijke beoordeling en zij daarvoor toch echt bij de bezwaar- en beroepsprocedure moest zijn, was volgens verzoekster wel degelijk sprake van een terugverwijzing. De suggestie om gebruik te maken van het inzage- en correctierecht wees verzoekster ook van de hand, omdat die weg toch vooral bedoeld is voor het laten aanbrengen van correcties van feitelijke onjuistheden en het nu juist om de inhoudelijke beoordeling ging.

II. Beoordeling

9. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit houdt in dat bestuursorganen goede voorlichting geven over de meest aangewezen procedure voor een inhoudelijke behandeling van de bezwaren van een burger en het belang van de bezwaren op juiste waarde schatten. De eerste vraag die voorligt is of het UWV behoorlijk handelt door

verzoekster voor behandeling van haar bezwaren door te verwijzen naar de klachtprocedure. Verzoekster had eerst een bezwaarschrift ingediend. Zij was het niet eens met alle door de verzekeringsarts vastgestelde beperkingen en was bovendien van mening dat de door deze arts aangegeven urenbeperking (maximaal zes uur per dag en maximaal 30 uur per week belastbaar) veel te optimistisch was. Het door verzoekster ingediende bezwaarschrift werd door het UWV ongegrond verklaard omdat zij reeds de maximaal haalbare uitkering ontving en een heroverweging nimmer kon leiden tot een hogere mate van arbeidsongeschiktheid. Toen verzoekster na de ongegrondverklaring van haar bezwaarschrift contact zocht met het UWV, kreeg zij van de medewerker bezwaar en beroep te horen dat het geen zin had om beroep in te stellen en dat zij beter een klacht kon indienen. Na het indienen van een klacht waarbij verzoekster verwees naar de inhoud van haar bezwaarschrift, vertelde een klachtmedewerker haar dat haar klacht niet-ontvankelijk zou worden verklaard omdat het een medisch inhoudelijke aangelegenheid betrof. De verwijzing naar de klachtprocedure is dus op niets uitgelopen, want het heeft niet geleid tot de inhoudelijke behandeling van de bezwaren van verzoekster. Een dergelijke verwijzing, waarbij blijkbaar binnen het UWV zo duidelijk geldt dat dergelijke klachten niet behandeld worden is naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet behoorlijk.

10. De tweede vraag die in het kader van het beginsel van fair play beantwoord moet worden is of het behoorlijk is dat het UWV de bezwaren van verzoekster tegen de medische beoordeling in de klachtprocedure niet inhoudelijk behandelt. Volgens verzoekster kan het UWV wel zeggen dat zij bij een eventuele nieuwe keuring in de toekomst voor een volledige heroverweging in aanmerking komt, maar in de praktijk zal bij een nieuwe keuring de laatst opgestelde FML altijd het uitgangspunt zijn. Als een bezwaarschrift overeenkomstig de jurisprudentie niet inhoudelijk wordt behandeld en dat bezwaar onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 9:8, eerste lid, Awb (zie Achtergrond, onder 2.) ook niet als klacht wordt opgepakt omdat de klachtprocedure geen ruimte biedt voor een medisch inhoudelijke beoordeling, dan blijft dat bezwaar tegen die medische beoordeling onbehandeld. Als een verzekeringsarts bij een toekomstige beoordeling het laatste FML als startpunt voor zijn beoordeling neemt, dan zou dat voor de betrokken uitkeringsgerechtigde toch negatief kunnen uitvallen.

De Nationale ombudsman is van mening dat een verzekeringsgeneeskundige beoordeling bij een eerdere keuring bij een volgende keuring zeker een rol speelt. Die beoordeling kan als een juiste weergave van de beperkingen ten tijde van dat eerdere onderzoek worden beschouwd. De verzekeringsgeneeskundige is dan in staat uitgaande van die gegevens te beoordelen of de medische situatie van betrokkene sindsdien is gewijzigd en of die wijziging aanleiding geeft tot wijziging van de medische beperkingen. In die zin kan gesteld worden dat een inhoudelijke beoordeling van haar bezwaar wel degelijk van belang is en feitelijke betekenis voor haar kan hebben. Door het standpunt van de Centrale Raad van Beroep in dit soort zaken is de weg van de bezwaar- en beroepsprocedure feitelijk

afgesneden. Daarom is behandeling daarvan in een klachtprocedure aangewezen.

11. Door het UWV is verzoekster gewezen op de mogelijkheid om met behulp van het inzage- en correctierecht te doen bewerkstelligen dat haar opmerkingen over de medische beoordeling aan haar dossier zouden worden toegevoegd, zodat een verzekeringsarts bij een eventuele toekomstige beoordeling daarvan kennis kan nemen. De vraag is of deze procedure daarvoor bedoeld is, maar het betekent in elk geval nog geen inhoudelijke behandeling van die bezwaren. Dit 'later' kennismaken is niet hetzelfde als het 'direct' beoordelen van medisch inhoudelijke bezwaren. Ook de toezegging van het UWV dat die eventuele toekomstige beoordeling door een andere verzekeringsarts zou worden uitgevoerd, kan niet worden opgevat als een goed alternatief voor de inhoudelijke behandeling van die bezwaren.

12. De klachtprocedure in de Awb biedt wel ruimte om de medische beoordeling te toetsen. In artikel 9:8, eerste lid, Awb staat immers dat een bestuursorgaan niet verplicht is een klacht te behandelen als die betrekking heeft op een gedraging waartegen bezwaar gemaakt had kunnen worden (onder c.) of beroep kan of kon worden ingesteld (onder d.). Het bestuursorgaan is niet verplicht een dergelijke klacht te behandelen, maar mag dat wel.

Nu verzoeksters inhoudelijke bezwaar niet in de bezwaar- en beroepsprocedure aan de orde zou komen, had het in de rede gelegen dat het UWV de kwestie in de klachtprocedure had opgepakt. Dat dit niet is gebeurd is onjuist.

De onderzochte gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman ziet in het voorgaande aanleiding om aan dit rapport twee aanbevelingen te verbinden.

Slotbeschouwing

Het lijkt om een eenvoudige vraag te gaan. Verzoekster heeft een herbeoordeling gehad van haar arbeidsongeschiktheidsuitkering en bericht gehad dat die uitkering onverminderd wordt voortgezet. De reden daarvoor is wel gewijzigd. Ze kan eigenlijk wel 6 uur per dag en 30 uur per week werken, maar er zijn geen passende functies te duiden. Ze is het met dat laatste niet eens. Ze wil graag dat het UWV daar opnieuw naar laat kijken.

Het UWV is niet in staat om aan verzoekster te laten weten hoe en in welke procedure ze dat inhoudelijk aan de orde kan stellen. Het UWV wijst wel op de verschillende mogelijkheden daartoe: bezwaar, klacht of inzage- en correctierecht. Maar als verzoekster bezwaar indient reageert het UWV met verwijzing naar juist de andere, de klachtprocedure. En als verzoekster een klacht indient blijkt die procedure daarvoor niet geschikt te zijn volgens het UWV want het probleem dat ze aansnijdt is te behandelen in

bezwaar en beroep. Dan maar het inzage- en correctierecht proberen? Daar schat verzoekster zelf al in dat inhoudelijke behandeling van het door haar aangekaarte probleem niet zal plaatsvinden.

Hoe kan het dat de burger zo van het kastje naar de muur gestuurd wordt? Er zijn meerdere procedures voor burgers in het leven geroepen om overheidsoptreden waarmee ze problemen ervaren aan de orde te stellen. Maar hoe komt de burger er achter waar hij of zij moet zijn? Het is daarom nodig dat de overheid, het UWV in dit geval, fair play mogelijk maakt. Hoe? Door goed te bekijken wat het probleem inhoudt dat de burger aan de orde stelt en daarna te bekijken in welke procedure dat inhoudelijk het best kan worden behandeld. En niet andersom.

Conclusie

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

Aanbeveling

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen wordt in overweging gegeven te bevorderen dat:

- verzoeksters inhoudelijke bezwaren tegen de medische beoordeling, zoals verwoord in haar bezwaarschrift van 27 juni 2007, alsnog inhoudelijk worden behandeld;
- indien een uitkeringsgerechtigde het niet eens is met de medische beoordeling die ten grondslag ligt aan een besluit waarbij sprake is van een mate van arbeidsongeschiktheid van 80 tot 100% en daarover een bezwaarschrift heeft ingediend, dit bezwaarschrift als klacht wordt aangemerkt en inhoudelijk wordt behandeld.

Bij brief van 14 november 2008 deelde het UWV de Nationale ombudsman mee bidee aanbevelingen te zullen opvolgen

Onderzoek

Op 5 september 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw G. te Diemen, met een klacht over een gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen 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.

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:

Verzoekschrift gericht aan de Nationale ombudsman van 5 september 2007

Bezwaarschrift gericht aan het UWV van 27 juni 2007

Beslissing op bezwaar van het UWV van 17 augustus 2007

Klacht bij het UWV van 29 augustus 2007

Reactie van het UWV (Bezwaar en beroep) van 2 april 2008

Reactie van het UWV (bewerking van het Klachtenbureau UWV) van 14 mei 2008

Nadere reactie van verzoekster van 29 mei 2008

Uitspraak Centrale Raad van Beroep van 1 juni 2007 (door het UWV toegezonden op 16 juni 2008)

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 1 juni 2007, nr. 05/3915, LJN BA6367 (Uitspraken Sociale Zekerheid, 13-07-2007, afl. 10, nr. 218)

"...De Raad onderschrijft het oordeel van de rechtbank. Hij stelt voorop dat sprake is van voldoende procesbelang indien het resultaat dat met het beroep wordt nagestreefd ook daadwerkelijk kan worden bereikt en het realiseren van dat resultaat voor de indiener feitelijk betekenis kan hebben.

In de termen van de in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering neergelegde beoordelingsmaatstaf beschikt appellante als gevolg van bij haar aanwezige medische beperkingen ten tijde hier in geding over een zodanig verminderd verdienvermogen dat zij als volledig arbeidsongeschikt wordt beschouwd. Nu bij het bestreden besluit volledig tegemoet is gekomen aan de wens van appellante tot voortzetting van de door haar genoten arbeidsongeschiktheidsuitkering, kan de uitsluitend op de achterliggende, niet in het bestreden besluit vermelde, diagnose gerichte grief niet als rechtens relevant belang worden aangemerkt. (...)

Op zich is juist dat appellante na herkeuring in de toekomst mogelijk een belang zal kunnen krijgen bij de beoordeling van het standpunt van het UWV over CTE (=de diagnose; N.o.). Deze toekomstige onzekere gebeurtenis vormt evenwel onvoldoende actueel belang voor de ontvankelijkheid van het inleidende beroep..."

2. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c en d:

"Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden,

d. waartegen door de klager beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of beroep kon worden ingesteld."