

# Rapport

## Wie belt er terug?

Een onderzoek naar de uitvoering van een deskundigenoordeel door het UWV.

### **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam gegrond.

**Datum: 4 juni 2015**

**Rapportnummer: 2015/091**

## **SAMENVATTING**

Een zieke werkneemster wilde weten of haar werkgever voldoende deed om haar weer aan het werk te helpen en vroeg daarom een deskundigenoordeel bij het UWV aan. De werkgever wist niet dat zij dit aan het UWV gevraagd had. De casemanager van de werkgever werd onverwacht, terwijl zij op een schoolplein stond te wachten, door de arbeidsdeskundige van het UWV gebeld. Zij wilde op een geschikter tijdstip de werkgeverskant van het verhaal nader toelichten. Volgens haar zou het UWV haar terug bellen, volgens het UWV zou de casemanager terugbellen. Terugbellen gebeurde niet. Drie weken later werd het deskundigenoordeel afgegeven. Volgens het UWV had de werkgever onvoldoende gedaan aan de re-integratie van de werkneemster.

Het UWV verklaarde de klacht van de werkgever over het gebrek aan hoor en wederhoor ongegrond. Het standpunt van de casemanager was volgens het UWV voldoende duidelijk gemaakt en bovendien naderde de wettelijke beslistermijn.

Bij de Nationale ombudsman klaagde de werkgever over de motivering zowel van het deskundigenoordeel als van de klachtafhandeling. Ook merkte hij op dat het UWV had nagelaten schriftelijk te melden dat er een deskundigenoordeel was gevraagd. De casemanager voelde zich dan ook overvallen door het telefoontje van de arbeidsdeskundige. Het UWV had daarom aan het verzoek van de casemanager om haar op een geschikter moment terug te bellen gehoor moeten geven.

De Nationale ombudsman concludeert dat achteraf niet meer is vast te stellen wat er is afgesproken over wie er terug zou bellen, maar dat het uit het oogpunt van behoorlijkheid op de weg van het UWV had gelegen om dit te doen. Zeker nu het UWV had nagelaten de werkgever schriftelijk te informeren over de aanvraag, de wettelijke beslistermijn al was verstreken op het tijdstip van telefoneren en het na het telefoongesprek nog drie weken duurde voordat het deskundigenoordeel werd afgegeven.

De Nationale ombudsman oordeelt dat de klacht over het gebrek aan hoor en wederhoor gegrond is wegen strijd met het vereiste van luisteren naar de burger. De klacht over de motivering van het deskundigenoordeel en de klachtafhandeling is gegrond wegens strijd met het motiveringsvereiste.

## **KLACHT**

Een werkgever klaagt over de wijze waarop een deskundigenoordeel is uitgevoerd. Zij miste een mogelijkheid tot wederhoor en kon uit het oordeel niet opmaken hoe het oordeel tot stand was gekomen. In de klachtafhandeling heeft ze ook een nadere motivering gemist.

## **WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?**

Mevrouw Sol werknemster bij Waredo\* en sinds 12 september 2013 ziek, vroeg op 14 november 2013 een deskundigenoordeel aan met de vraag of Waredo genoeg deed om haar weer aan het werk te helpen.

De arbeidsdeskundige van het UWV nam op 17 december 2013 telefonisch contact op met de casemanager van Waredo en met mevrouw Sol. Mevrouw Sol stuurde per e-mail nog informatie na. De arbeidsdeskundige had op 19 december 2013 overleg met de verzekeringsarts die weer telefonisch overlegde met de bedrijfsarts. Uit dit overleg en uit dossieronderzoek bleek dat er benutbare mogelijkheden bij Waredo waren, maar dat niet duidelijk was of en wanneer mevrouw Sol belastbaar is geweest voor arbeid. Mevrouw Sol stelde dat Waredo haar niet terug wilde omdat er geen werk meer voor haar was.

De arbeidsdeskundige oordeelde op 9 januari 2014 dat als er benutbare mogelijkheden zijn, deze eerst bij de eigen werkgever benut moeten worden. Waredo blokkeerde echter de mogelijkheden voor geleidelijke hervatting. Het was ongewenst om de HR-functioneringscyclus tijdens ziekte door te laten lopen. Waredo had moeten interveniëren voor de eerste ziektedag als zij vond dat mevrouw Sol niet goed functioneerde. Het UWV beoordeelde de re-integratie inspanningen van Waredo dan ook als onvoldoende.

## **DE OORSPRONKELIJKE KLACHT**

Volgens Waredo had het UWV onvoldoende hoor en wederhoor toegepast en het oordeel niet goed gemotiveerd. De casemanager was op een ongelukkig tijdstip (op een schoolplein wachtend op haar kind) gebeld, zodat er niet inhoudelijk gesproken was over de aanvraag. De arbeidsdeskundige zou haar op een ander tijdstip terugbellen. Waredo begreep ook niet waarom de arbeidsdeskundige zelf geen contact met de bedrijfsarts had opgenomen. Het UWV was voornamelijk afgegaan op door mevrouw Sol ingebrachte documenten. Ook was niet duidelijk hoe de arbeidsdeskundige kon concluderen dat er najaar 2013 benutbare re-integratie kansen zijn gemist als hij eerder vaststelde dat niet duidelijk bleek of en wanneer mevrouw Sol belastbaar voor arbeid is geweest.

## **REACTIE VAN HET UWV**

De stafarbeidsdeskundige had naar het deskundigenoordeel gekeken en was tot de conclusie gekomen dat het juist en volledig was en met voldoende hoor en wederhoor tot stand gekomen. In het korte telefoongesprek had de casemanager haar visie helder verwoord. Zij moest het gesprek afbreken en zou zelf terugbellen. Dit had zij echter niet gedaan. Vanwege het naderen van de wettelijke beslistermijn en omdat haar standpunt al duidelijk was, werd nader overleg met de casemanager niet meer nodig geacht. In het

---

\* gefingeerde namen

kader van hoor en wederhoor was er overleg geweest tussen de verzekeringsarts met de bedrijfsarts.

### **KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN**

In haar verzoekschrift van 4 april 2014 aan de Nationale ombudsman herhaalde Waredo haar klacht over de behandeling van de aanvraag en de motivering van het deskundigenoordeel. Ook de motivering in de klachtafhandeling vond zij ontoereikend.

### **REACTIE VAN HET UWV**

De Nationale ombudsman verzocht het UWV op 15 mei 2014 om een reactie, om toezending van ontbrekende stukken en beantwoording van een aantal vragen.

Het UWV liet weten dat gebruik gemaakt was van door mevrouw Sol aangeleverde stukken: aanvraag, probleemanalyse, plan van aanpak en e-mails. Het telefoongesprek met de casemanager had ongeveer 10-15 minuten geduurd. Er bleek een fors verschil van mening over de re-integratie-inspanningen. De arbeidsdeskundige achtte verdere toelichting niet nodig, maar de casemanager wilde wel nader toelichten. Zij zou contact met de arbeidsdeskundige opnemen, maar deed dat niet. Er was daarmee volgens het UWV voldoende hoor en wederhoor toegepast. De motivering van het deskundigenoordeel bleek uit de onder punt 3 van de arbeidskundige rapportage genoemde argumenten.

De wettelijke termijn is de afhandelingstermijn volgens de wet SUWI van twee weken na ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan op grond van de artikelen 4:14 en 4:15 van de Awb verlengd worden. In de praktijk betekent dit twee weken voor een deskundigenoordeel over geschiktheid voor het eigen werk en vier weken voor de overige deskundigenoordelen. In de klachtafhandeling had het UWV deze termijn moeten verduidelijken. De klachtenambassadeur had geen contact met Waredo opgenomen omdat de klacht over de inhoud van het oordeel ging. Dat kon hij niet beoordelen. De klacht was daarom op basis van de reactie van de arbeidsdeskundige schriftelijk afgedaan. Het was echter beter geweest om wel contact met Waredo op te nemen.

### **REACTIE VAN VERZOEKSTER**

Waredo vond het onderzoek van het UWV niet zorgvuldig nu alleen op basis van de stukken aangeleverd door mevrouw Sol geoordeeld was. Met eigen stukken had Waredo haar re-integratieactiviteiten aan kunnen tonen.

### **REACTIE VAN VERZOEKSTER OP LATER INGEKOMEN STUKKEN**

De Nationale ombudsman verzocht het UWV nog om toezending van de (e-mail) correspondentie die mevrouw Sol had overgelegd bij haar aanvraag en zond ze na ontvangst aan Waredo door.

Waredo vond dat het UWV een zaak aan het construeren was. Uit de correspondentie bleek namelijk dat het UWV mevrouw Sol recentelijk had verzocht om deze stukken.

Waredo lichtte verder nog toe dat het werk sterk was veranderd. Al vanaf 2010 werden er gesprekken gevoerd over de veranderde eisen aan de medewerkers. Ook met mevrouw Sol was gesproken en haar was coaching aangeboden. Door haar manier van communiceren waren er al langer conflicten met collega's. Nadat zij op 12 september 2013 was aangesproken op de uitvoering van haar werk, was zij boos weggelopen en had zij zich ziek gemeld. Overleg over het conflict wilde mevrouw Sol niet. Als de arbeidsdeskundige zich ook door Waredo had laten informeren, had hij dan ook nooit kunnen concluderen dat Waredo te laat geïntervenieerd had.

Volgens Waredo zijn bij situatieve arbeidsongeschiktheid de STECR-richtlijnen de norm bij de toetsing of er voldoende re-integratie inspanningen zijn verricht. Waredo had volgens die richtlijnen gehandeld bij het re-integratietraject van mevrouw Sol. Al in het gesprek op 22 oktober 2013 werd duidelijk dat re-integratie in het eerste spoor niet mogelijk was, omdat mevrouw Sol wilde terugkeren in "lichter" werk terwijl het werk juist complexer werd. Daarom was in samenspraak met de bedrijfsarts en de arbeidspsycholoog besloten de re-integratie vooral te richten op het tweede spoor. Daar wilde mevrouw Sol echter niet aan meewerken. Het UWV had de STECR-richtlijnen dus bij zijn oordeel moeten betrekken.

Mevrouw Sol had niet overlegd met de bedrijfsarts over haar aanvraag. De casemanager werd dan ook overvallen door het telefoontje van het UWV. Zij dacht aanvankelijk dat zij sprak met een door Waredo ingeschakelde arbeidsdeskundige. Het door het UWV genoemde forse verschil van mening tussen de arbeidsdeskundige en de casemanager over de re-integratie inspanningen maakte een nadere toelichting van Waredo juist meer noodzakelijk. Omdat die toelichting ontbrak, was het oordeel niet zorgvuldig tot stand gekomen.

### **REACTIE VAN HET UWV**

Het UWV had geen enkel belang bij of mogelijkheid tot "constructie van een zaak". Mevrouw Sol was gevraagd om de bij de beoordeling betrokken e-mails opnieuw op te sturen.

Volgens het UWV waren de STECR-richtlijnen nog niet aan de orde omdat er nog geen sprake was van een arbeidsconflict. Dat ontstond pas toen het deskundigenoordeel was afgegeven. In het gesprek van de verzekeringsarts met de bedrijfsarts, vastgelegd in de arbeidskundige rapportage, is dit ook niet naar voren gebracht.

### **REACTIE VAN VERZOEKSTER**

Waredo vroeg zich af waarom stukken opnieuw waren opgevraagd bij mevrouw Sol. Ook waren sommige e-mails gedateerd na het deskundigenoordeel. Het was ook ongepast

dat aan mevrouw Sol, die geen partij bij de klachtbehandeling is, om informatie gevraagd was. De hele gang van zaken duidde op onzorgvuldige dossiervorming.

Volgens Waredo was het gebruik dat het UWV de werkgever informeert als er een aanvraag van een werknemer is ontvangen. Zij verwees daarbij naar een informatiebrief van het UWV en naar een recent rapport van de Nationale ombudsman (2014/085) met een aanbeveling aan het UWV om zowel de aanvrager als de wederpartij standaard te informeren dat er een aanvraag deskundigenoordeel in behandeling is. Waredo hoorde echter pas van de aanvraag met de ontvangst van het deskundigenoordeel op 10 januari 2014. Het arbeidsconflict bestond al voor de ziekmelding. Dat had het UWV uit de probleemanalyse af kunnen leiden. De STECR-richtlijnen waren dus wel van toepassing. Werkgever en werknemer moeten dan met elkaar in gesprek blijven. Dat had Waredo gedaan. Als Waredo gehoord was, had het UWV kunnen weten dat er hier geen sprake was van een laten doorlopen van een functioneringscyclus.

### **REACTIE VAN HET UWV**

Volgens het UWV had mevrouw Sol Waredo telefonisch van de aanvraag van het deskundigenoordeel op de hoogte gesteld. De arbeidsdeskundige had geen redenen gezien om hieraan te twijfelen. Hij heeft zich met naam, functie en doel van het gesprek voorgesteld aan de casemanager. Uit haar antwoorden bleek hem dat zij wist waarover het gesprek ging. Het rapport 2014/085 van de Nationale ombudsman was pas een half jaar na dit telefoongesprek gepubliceerd.

De arbeidsdeskundige had het complete dossier na afloop ter digitalisering aangeboden aan de digitaliseringsafdeling. Die afdeling krijgt dagelijks een grote stroom documenten te verwerken. Het proces is zo ingeregeld dat op volledigheid en juistheid wordt gecontroleerd. Heel sporadisch gaat het echter wel eens mis. Dat was hier kennelijk gebeurd. De correspondentie was daarom opnieuw bij mevrouw Sol opgevraagd. Het UWV had alle datastromen van de betreffende data nagekeken en nog gezocht in de batches van E-flow systeem, dat gescande documenten in de juiste afdeling uitzet, maar helaas niets gevonden.

### **VERSLAG VAN BEVINDINGEN**

Van het onderzoek door de Nationale ombudsman werd een verslag van bevindingen opgemaakt. Waredo en het UWV werden in de gelegenheid gesteld om hier op te reageren. Het UWV liet weten dat het akkoord ging met het verslag. Van Waredo werd binnen de gestelde termijn geen reactie ontvangen.

### **WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?**

#### *Hoor en wederhoor*

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid actief naar de burger luistert, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. Dit betekent dat het UWV een open oor moet hebben voor de burger en hoor en wederhoor toepast. Horen wil zeggen

de ander in de gelegenheid stellen zijn verhaal te doen en aan deze kant van het verhaal ook daadwerkelijk aandacht besteden door het te betrekken bij de besluitvorming.

Waredo was niet op de hoogte van de aanvraag van mevrouw Sol. Waredo wilde zelf op advies van de bedrijfsarts eerst nog een eigen arbeidskundig onderzoek naar de re-integratiemogelijkheden instellen. Voordat Waredo dit had kunnen doen, had mevrouw Sol het deskundigenoordeel al bij het UWV aangevraagd. Uit het dossier blijkt niet dat het UWV Waredo vóór het telefoongesprek van 17 december 2013 (schriftelijk) geïnformeerd heeft over de aanvraag van mevrouw Sol. Het is onbetwist dat de casemanager het telefoongesprek moest afbreken en dat zij haar standpunt nog nader wilde toelichten. Het is nu niet meer vast te stellen wie er terug zou bellen, de casemanager of de arbeidsdeskundige, maar uit het oogpunt van behoorlijkheid, had het op de weg van het UWV gelegen om Waredo terug te bellen. Dat de termijnen het UWV daartoe geen ruimte meer boden, klopt niet. De termijn (van vier weken) was al overschreden. Tussen de aanvraag van 14 november en het telefoongesprek op dinsdag 17 december 2013 zaten bijna vijf weken. Daarna duurde het nog drie weken voordat het deskundigenoordeel er was. Niet valt in te zien waarom de arbeidsdeskundige geen terugbelafpraak met de casemanager kon maken voor later die week. Dan had dit gesprek nog meegenomen kunnen worden in het deskundigenoordeel van 9 januari 2014 en had Waredo zich gehoord kunnen voelen.

De Nationale ombudsman heeft al eerder dan in het rapport 2014/085 de aanbeveling gedaan dat het UWV de wederpartij van een aanvrager van een deskundigenoordeel zo spoedig mogelijk schriftelijk informeert over de aanvraag (Achtergrond onder 1). In reactie op de aanbeveling in het rapport 2011/013 heeft het UWV de Nationale ombudsman onder meer laten weten dat de wederpartij van de aanvrager schriftelijk geïnformeerd wordt over een aanvraag. Dat is in dit geval echter niet gebeurd. Het argument van het UWV dat het door Waredo in haar reactie genoemde rapport 2014/085 tijdens het telefoongesprek van 17 december 2013 nog niet bekend was, snijdt dan ook geen hout. Nu het UWV had nagelaten om Waredo tijdig schriftelijk te informeren over de aanvraag én de casemanager kenbaar had gemaakt dat zij het gesprek op een ander tijdstip wilde voortzetten, had de arbeidsdeskundige Waredo terug moeten bellen voordat het deskundigenoordeel werd afgerond. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is er onvoldoende hoor en wederhoor toegepast en is er onvoldoende naar Waredo geluisterd. De gedraging is niet behoorlijk.

#### *De motivering*

Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

Volgens Waredo was het deskundigenoordeel eenzijdig én slecht gemotiveerd. In reactie op de primaire klacht beantwoordde het UWV Waredo's vragen over de motivering van

bepaalde standpunten niet, maar stelde slechts dat een stafarbeidsdeskundige het deskundigenoordeel bestudeerd had en er geen onjuistheden in had gevonden én dat er nooit op een deskundigenoordeel wordt teruggekomen. In zijn reactie aan de Nationale ombudsman verwijst het UWV voor de motivering naar punt 3 in de arbeidskundige rapportage. Daarin kwamen volgens het UWV de argumenten waarop het oordeel gebaseerd is naar voren.

Hoewel de inhoud van een deskundigenoordeel in een klachtprocedure niet ter discussie gesteld kan worden, betekent dit niet dat vragen die er naar aanleiding van het oordeel zijn gerezen onbeantwoord hoeven blijven. In zijn rapport 2006/380 (Achtergrond onder 2) heeft de Nationale ombudsman het UWV hierover een aanbeveling gedaan, die ook door het UWV is opgevolgd. De reactie op de klacht over de motivering, dat een stafarbeidsdeskundige na bestudering van het deskundigenoordeel geen fouten heeft ontdekt en dat de motivering te vinden is in de rapportage (waarover nu juist de klacht ging) is naar het oordeel van de Nationale ombudsman in dit kader onvoldoende, omdat het niet ingaat op de concrete vragen die Waredo had.

De passage in de arbeidskundige rapportage waarnaar ter motivering wordt verwezen, roept de vragen op die Waredo stelt, maar beantwoordt ze niet. De passage bevestigt eerder het door de Nationale ombudsman gegeven oordeel dat het UWV onvoldoende wederhoor heeft toegepast. Bij de door mevrouw Sol aangeleverde stukken van de bedrijfsarts zet de arbeidsdeskundige vraagtekens, maar hij trekt vervolgens wel de conclusie dat Waredo onvoldoende doet én dat Waredo een HR-functioneringscyclus laat doorlopen tijdens ziekte. Als Waredo de in de klachtprocedure ingebrachte stukken en argumenten had kunnen inbrengen voorafgaand aan het deskundigenoordeel, was er misschien geen ander oordeel uit gekomen, maar dat oordeel zou dan wel zorgvuldig en met voldoende hoor en wederhoor tot stand gekomen zijn. Wellicht was dan ook de klacht over de gebrekkige motivering achterwege gebleven.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman lijdt zowel het deskundigenoordeel als de klachtafhandeling aan een motiveringsgebrek.

De gedraging is niet behoorlijk.

## **CONCLUSIE**

-De klacht over het gebrek aan hoor en wederhoor door het UWV is gegrond wegens strijd met het vereiste van luisteren naar de burger;

-De klacht over de motivering van het deskundigenoordeel en de klachtafhandeling is gegrond wegens strijd met het vereiste van goede motivering

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen



## ACHTERGROND/BIJLAGEN

### 1. Rapport 2011/013

"De Nationale ombudsman concludeert dat de informatieverstrekking door het UWV onvoldoende is geweest. Het UWV had verzoeker gelijk bij de uitnodiging een afschrift moeten verstrekken van de aanvraag van zijn werkgever alsmede algemene informatie over de procedure. Ook had het UWV de werkgever in de brief van 15 juli 2010 uitgebreider moeten informeren over de inhoud van het faxbericht van verzoeker. Deze handelwijze heeft de Nationale ombudsman al in twee eerdere rapporten (2008/228 en 2009/010) aanbevolen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Dit geeft aanleiding om aan dit rapport opnieuw een aanbeveling te verbinden.

...

#### AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de Raad van bestuur van het UWV in overweging om te waarborgen dat de wederpartij van de aanvrager van een deskundigenoordeel in alle gevallen een afschrift krijgt van de aanvraag deskundigenoordeel alsmede algemene informatie over de procedure."

### 2. Rapport 2006/380

"21. De Nationale ombudsman kan het UWV in zijn standpunt niet volgen. Dat een deskundigenoordeel geen besluit is waartegen bezwaar en beroep mogelijk is, en dat het UWV het beleid heeft om niet terug te komen op een eenmaal gegeven oordeel, laat onverlet dat het deskundigenoordeel vragen kan oproepen. In het kader van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking dienen dergelijke vragen beantwoord te worden. Dit geldt te meer nu in het deskundigenoordeel ook wordt aangegeven dat de mogelijkheid er is om vragen te stellen. Dan dienen deze vanzelfsprekend ook beantwoord te worden. Bij deze genoemde mogelijkheid om vragen te stellen, wordt ook niet aangegeven dat er alleen procedurele vragen kunnen worden gesteld. Overigens wordt ook niet ingezien op grond waarvan alleen vragen over de procedure zouden mogen worden beantwoord, en geen vragen over de motivering van het deskundigenoordeel. Dat verzoekster het niet eens zou zijn met het deskundigenoordeel en daarover in discussie zou willen gaan, laat ook onverlet dat er vragen kunnen worden beantwoord en dat daarbij desgewenst kan worden vermeld dat er niet teruggekomen wordt op een al afgegeven oordeel. Nu de gestelde vragen niet door (de verzekeringsarts van) het UWV zijn beantwoord, is gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. Bovenstaande geeft aanleiding in dit rapport een aanbeveling op te nemen.

**AANBEVELING:**

...

2. als beleid wordt vastgelegd dat ook over de inhoud van een deskundigenoordeel een klacht kan worden ingediend."