



# Rapport

Verzekeringsarts moet informatie van de bedrijfsarts met de aanvrager van een deskundigenoordeel delen.

Een onderzoek naar de manier waarop het UWV een aanvraag van een deskundigenoordeel heeft behandeld en informatie heeft verstrekt over de procedure.

## Oordeel

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

**Datum:** 18 april 2017

**Rapportnummer:** 2017/052

## **SAMENVATTING**

Een werknemer had al langer moeite om zijn werk volledig uit te kunnen voeren vanwege lichamelijke klachten. Daarom nam hij levensloopverlof op. Tijdens dat verlof meldde hij zich ziek. Die ziekmelding werd niet geaccepteerd. Vlak voor hij zijn werk weer hervatte, vroeg de werknemer een deskundigenoordeel bij het UWV omdat hij wilde weten of hij zijn eigen werk weer volledig kon doen.

Bij een deskundigenoordeel met deze vraag moet de aanvrager een advies van de bedrijfsarts overleggen. Dat advies had verzoeker niet. Toch werd de aanvraag in behandeling genomen. Verzoeker ging naar het spreekuur van de verzekeringsarts; die nam daarna telefonisch contact op met de bedrijfsarts. Volgens de verzekeringsarts had de bedrijfsarts toen gezegd dat verzoeker in aangepast werk kon beginnen, maar dat hij dat had geweigerd. Later echter bleek dat de bedrijfsarts het zo niet had gezegd.

Op basis van het gesprek met verzoeker en het contact met de bedrijfsarts oordeelde de verzekeringsarts dat verzoeker geschikt was voor het aangeboden aangepaste werk.

De arbeidsdeskundige van het UWV nam de conclusie van de verzekeringsarts over in het deskundigenoordeel, maar had nog wel telefonisch contact met de werkgever voordat het deskundigenoordeel verzonden werd.

Verzoeker klaagde erover dat er geen hoor en wederhoor was toegepast nu hij niet had kunnen reageren op de visie van de bedrijfsarts voordat het oordeel geveld werd. Ook vond hij het niet terecht dat de arbeidsdeskundige wel met de werkgever maar niet met hem had gesproken voordat het deskundigenoordeel werd verzonden. Bij de Nationale ombudsman klaagde hij daarnaast ook over de onbegrijpelijke motivering in de klachtafhandeling door het UWV.

De Nationale ombudsman heeft de klacht over het gebrek aan hoor en wederhoor getoetst aan het vereiste van goede voorbereiding. Hij is van oordeel dat nu de aanvraag van verzoeker zonder advies van de bedrijfsarts in behandeling is genomen, de verzekeringsarts de later ontvangen informatie van de bedrijfsarts nog aan verzoeker had moeten voorleggen voordat hij zijn conclusie trok. De Nationale ombudsman oordeelt dat de klacht van verzoeker gegrond is wegens strijd met het vereiste van goede voorbereiding.

De klacht over de klachtafhandeling acht de Nationale ombudsman gegrond wegens strijd met het motiveringsvereiste.

## **WAT IS DE KLACHT?**

Verzoeker klaagt over de manier waarop het UWV zijn aanvraag van een deskundigenoordeel heeft behandeld. Verzoeker is van mening dat hij ten onrechte niet in de gelegenheid is gesteld om te reageren op de door de bedrijfsarts aan het UWV verstrekte informatie.

Verzoeker klaagt ook over de tegenstrijdige informatie die hij tijdens de klachtbehandeling van het UWV ontving. De verzekeringsarts zou verzoeker achteraf gezegd hebben dat nadere informatie van verzoeker mogelijk tot een ander oordeel had kunnen leiden, terwijl de arbeidsdeskundige stelt dat het alsnog oproepen van verzoeker voor een spreekuur niet tot een andere uitkomst had kunnen leiden.

## HET DESKUNDIGENOORDEEL

In artikel 32 van de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) staat dat de werkgever of de werknemer het UWV kan vragen om een oordeel over het al dan niet bestaan van arbeidsongeschiktheid van de werknemer, over de re-integratie-inspanningen van de werknemer of de werkgever en over de vraag of de aangeboden arbeid passend is<sup>1</sup>.

Het UWV heeft de procedure rond het deskundigenoordeel in beleidsregels en interne werkinstructies neergelegd. Op de website van het UWV is een samenvatting van het beleid te vinden. Daar staan ook de aanvraagformulieren waarvan de aanvrager gebruik moet maken. Op de eerste bladzijde van dat formulier staan de verschillende onderwerpen waarover een oordeel gevraagd kan worden. Er kan per formulier slechts één onderwerp/vraag aangekruist worden. Achter elk onderwerp staat welke informatie de aanvrager mee moet sturen.

Het onderzoek naar de vraag of de werknemer al dan niet ziek is wordt door een verzekeringsarts van het UWV gedaan, de drie andere vragen (is de aangeboden arbeid passend, doet de werkgever voldoende, doet de werknemer voldoende?) worden door een arbeidsdeskundige behandeld. De arbeidsdeskundige kan de verzekeringsarts om advies vragen over de medische aspecten.

Het is niet mogelijk om tegen een deskundigenoordeel bezwaar of beroep aan te tekenen. De klachtprocedure bij de Nationale ombudsman biedt daarom aanvullende rechtsbescherming.

## WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Verzoeker heeft zich op 1 september 2015 ziek gemeld. Zijn ziekmelding werd niet geaccepteerd omdat hij levensloopverlof genoot. Na afloop van dit verlof is verzoeker op

<sup>1</sup> Artikel 32, eerste lid: Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen stelt op verzoek van een werkgever of een werknemer een onderzoek in naar en geeft een oordeel over het bestaan van ongeschiktheid tot werken, (...)

Artikel 32, tweede lid: Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen stelt op verzoek van een werkgever of een werknemer (...) een onderzoek in naar en geeft een oordeel over de nakoming door de werknemer of de persoon die recht heeft op ziekgeld van verplichtingen als bedoeld in artikel 660a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek dan wel overeenkomstige bepalingen.

Artikel 32, derde lid: Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen stelt op verzoek van een werkgever of een werknemer (...) een onderzoek in naar en geeft een oordeel over:

- a. de aanwezigheid van passende arbeid, die de zieke werknemer voor de werkgever(...)in staat is te verrichten;
- b. de vraag of de werkgever ten aanzien van zijn zieke werknemer(...) voldoende en geschikte re-integratie-inspanningen heeft verricht; of
- c. (...).

1 december 2015 naar zijn werk gegaan, maar hij heeft ook op 24 november 2015 een deskundigenoordeel aangevraagd bij het UWV met als vraagstelling 'kan ik mijn eigen werk weer volledig doen?' Achter deze vraag staat op het aanvraagformulier dat de aanvrager een functiebeschrijving van het eigen werk en een brief van de bedrijfsarts moet meesturen. Verzoeker die voor het laatst op 16 september 2015 bij de bedrijfsarts was geweest, kon geen 'first opinion' van de bedrijfsarts overleggen. Hij lichtte op het formulier toe dat hij geen afspraak mocht maken met de bedrijfsarts omdat die niets voor hem kon betekenen nu hij geen opdracht van de werkgever daartoe had.

Om de vraag te kunnen beantwoorden, moest de verzekeringsarts beoordelen of er een medische noodzaak was voor een urenbeperking. De verzekeringsarts zag verzoeker op het spreekuur van 16 december 2015. Hij schreef in zijn rapportage dat de werkgever verzoeker niet naar de bedrijfsarts wilde laten gaan en dat de werkgever hem geadviseerd had om meteen een deskundigenoordeel te vragen. Uit later telefonisch contact met de bedrijfsarts begreep de verzekeringsarts dat de bedrijfsarts werkaanpassingen had voorgesteld waarmee verzoeker zijn werk hele dagen kon doen. Verzoeker zou deze werkaanpassingen meteen hebben geweigerd in plaats van het eerst te proberen. De verzekeringsarts was van oordeel dat verzoeker eerst had moeten starten met de werkaanpassingen. Hij achtte verzoeker geschikt voor het aangeboden aangepaste werk. Een urenreductie was (nog) niet aan de orde.

De verzekeringsarts koppelde dit terug aan de arbeidsdeskundige die vervolgens op 18 december 2015 contact opnam met de werkgever. Deze meldde dat verzoeker met de voorgestelde aanpassingen al vanaf 1 december 2015 tegen zijn volledige loonwaarde werkzaam was. Zonder verder nog contact met verzoeker op te nemen deed de arbeidsdeskundige het deskundigenoordeel hierna schriftelijk af. Het oordeel luidde dat verzoeker zijn eigen werkzaamheden op aangepaste wijze kon verrichten. Voor een urenaanpassing was geen aanleiding.

#### **WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?**

Verzoeker schreef de arbeidsdeskundige op 27 december 2015 dat hij zich niet kon vinden in het deskundigenoordeel. Zijn werkgever had in september 2015 geen werkaanpassingen voorgesteld. Hoe kon hij iets weigeren dat niet was aangeboden? Zijn rechtsbijstandsverzekeraar en niet zijn werkgever had hem geadviseerd om een deskundigenoordeel te vragen. De brief werd als klacht door het UWV behandeld en verzoeker voegde aan de klacht nog toe dat hij in de gelegenheid had moeten worden gesteld om op de van bedrijfsarts en werkgever verkregen informatie te reageren.

#### **WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?**

De verzekeringsarts belde met verzoeker en vertelde hem dat hij telefonisch van de bedrijfsarts had vernomen dat verzoeker werkaanpassingen had geweigerd. De verzekeringsarts was ervan uitgegaan dat deze informatie van de bedrijfsarts juist was. Dat verzoeker deze informatie nu betwistte, was nieuw voor hem. Uit zijn schriftelijke reactie aan de klachtenambassadeur bleek dat hij verzoeker ook gezegd had dat de

nieuwe informatie misschien tot een andere uitkomst had kunnen leiden als hij daar tijdens het spreekuur vanaf had geweten. Overigens had verzoeker in het telefoongesprek met de verzekeringsarts ook opgemerkt dat de bedrijfsarts werkaanpassingen wel genoemd had, maar dat deze niet formeel aan hem waren voorgelegd.

In de klachtafhandelingsbrief van 10 februari 2016 schreef het UWV onder meer dat bij de vraagstelling 'kan ik mijn eigen werk weer verrichten' er geen sprake is van hoor en wederhoor door de arbeidsdeskundige, omdat de verzekeringsarts dit onderzoek doet. Volgens het UWV had een gesprek met de arbeidsdeskundige niets uitgemaakt, omdat dit niet tot een andere uitkomst had kunnen leiden.

Verder gaf het UWV aan dat de opmerkingen van de werkgever slechts als zienswijze van de werkgever in het oordeel zijn opgenomen.

### **WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?**

Verzoeker klaagde erover dat de arbeidsdeskundige wel met de werkgever en de bedrijfsarts contact heeft gehad maar niet met hem. De arbeidsdeskundige had daarom een onjuiste en eenzijdige voorstelling van zaken gekregen. Verzoeker had de gelegenheid moeten krijgen om deze onjuistheden te weerleggen, zeker nu hij de aanvrager van het deskundigenoordeel was.

### **WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?**

De Nationale ombudsman heeft de brief van verzoeker op 14 oktober 2016 aan het UWV voorgelegd. Het UWV werd verzocht op de klacht te reageren, om ontbrekende informatie toe te zenden en een aantal vragen te beantwoorden.

### **HOE REAGEERDE HET UWV?**

Het UWV zond de Nationale ombudsman de ontbrekende informatie en gaf, samengevat, de volgende reactie.

De aanvraag van het deskundigenoordeel met deze vraagstelling wordt in behandeling genomen door een arbeidsdeskundige, maar omdat het gaat om een beoordeling van een ziekte of gebrek, doet de verzekeringsarts de beoordeling. De arbeidsdeskundige twijfelde er niet aan dat de vraagstelling op het aanvraagformulier juist was aangevinkt en heeft daarom direct een intake bij de verzekeringsarts geregeld. Er mag vanuit gegaan worden dat de aanvrager het aanvraagformulier juist invult en dat niet iedere aanvraag eerst op juistheid wordt gescreend.

Bij de verzekeringsarts heeft verzoeker zijn verhaal kunnen doen. De verzekeringsarts had ook de visie van de bedrijfsarts/werkgever gewogen en geconcludeerd dat er geen sprake was van een urenbeperking. De arbeidsdeskundige veronderstelde dat verzoeker

die conclusie al van de verzekeringsarts had vernomen toen hij het dossier terugkreeg. Daarom had hij verzoeker niet meer gesproken.

Volgens de verzekeringsarts moet bij deskundigenoordelen altijd eerst met de bedrijfsarts worden overlegd voor de definitieve uitslag aan de aanvrager wordt meegedeeld. Dat was hier ook gebeurd en verzoeker had de conclusie van de verzekeringsarts daarom niet al op het spreekuur maar pas in het deskundigenoordeel te horen gekregen.

De arbeidsdeskundige had na het spreekuur contact met de werkgever opgenomen om hem over het besluit te informeren. De opmerkingen van de werkgever speelden echter geen rol bij de totstandkoming van het deskundigenoordeel. De beslissing was toen al door de verzekeringsarts genomen. Volgens het UWV kon door deze handelwijze bij verzoeker een beeld ontstaan dat de werkgever nog iets had in te brengen voordat de beslissing werd genomen. Het ging hier weliswaar om een incident, maar het UWV moet hieruit wel lering trekken, omdat het duidelijk maakt welke beeldvorming kan ontstaan als de ene partij wel en de andere partij niet van te voren over de uitkomst van een deskundigenoordeel wordt gebeld.

Omdat verzoekers klachtbrief na afgifte van het deskundigenoordeel werd verzonden, kon die informatie niet meer meegewogen worden. Volgens de verzekeringsarts was de informatie van de bedrijfsarts anders dan wat verzoeker had beschreven. Als verzoeker tijdens het spreekuur had gemeld dat hem geen werkaanpassingen waren voorgesteld, had dit misschien tot een ander oordeel kunnen leiden. De verzekeringsarts had verzoeker aangeraden om eventueel opnieuw een deskundigenoordeel te vragen omdat op een gegeven oordeel niet kan worden teruggekomen.

Op de vraag hoe het kan dat volgens de verzekeringsarts nieuwe informatie mogelijk wel tot een ander oordeel had kunnen leiden en volgens de arbeidsdeskundige niet, antwoordde het UWV dat voor de arbeidsdeskundige de visie van de verzekeringsarts leidend is. Nieuwe informatie van verzoeker of het plegen van hoor/wederhoor door de arbeidsdeskundige had op dat moment de uitkomst niet meer kunnen beïnvloeden.

Volgens het UWV was het deskundigenoordeel zorgvuldig en met voldoende hoor en wederhoor tot stand gekomen. Het UWV hoeft niet te onderzoeken of de werkgever de zaken anders voordoet dan ze zijn. De verzekeringsarts en/of arbeidsdeskundige mogen zich baseren op feiten zoals die door de partijen worden aangedragen.

### **HOE REAGEERDE VERZOEKER?**

Het bevreemde verzoeker dat de arbeidsdeskundige ervan uitging dat hij al door de verzekeringsarts was geïnformeerd over diens oordeel, als de vaste procedure volgens het UWV nu juist is dat de verzekeringsarts dat niet doet. Verzoeker miste een afdoende motivatie van het UWV op dit punt.

De bedrijfsarts had hem verteld dat het UWV zijn informatie in de rapportages niet volledig juist had weergegeven. Hij had verzoeker daarover op 30 maart 2016 onder meer geschreven:

“Zo heb ik bijvoorbeeld (...) aangegeven dat u niet weigerde om te gaan werken maar dat u het gewoon zou gaan proberen en zijn zaken die ik heb aangegeven van de werkgever vernomen te hebben, verwoord alsof het mijn uitspraken/adviezen zijn”.

Als het UWV er bij deskundigenoordelen van uitgaat dat de informatie die verkregen wordt juist is, dan moet die verkregen informatie volgens verzoeker wel juist weergegeven worden en dat was hier niet gebeurd. Verzoeker kende de weergave van de bedrijfsarts niet en heeft hier niet tijdig op kunnen reageren. Ten tijde van het deskundigenoordeel was er volgens verzoeker dan ook geen hoor en wederhoor geweest en dus was de procedure volgens hem niet zorgvuldig verlopen.

## **VERSLAG VAN BEVINDINGEN**

Van het onderzoek door de Nationale ombudsman werd een verslag van bevindingen opgemaakt. Verzoeker en het UWV werden in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.

Verzoeker liet weten dat het verslag van bevindingen een juiste weergave van de feiten bevatte. De reactie van het UWV gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te passen.

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

1. De klacht dat het UWV verzoeker in de gelegenheid had moeten stellen om te reageren op de door de bedrijfsarts verstrekte informatie voordat tot afgifte van het oordeel werd overgegaan.

De Nationale ombudsman toetst dit klachtonderdeel aan het behoorlijkheidsvereiste van goede voorbereiding. Dit vereiste houdt in dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt en deze informatie toetst door middel van wederhoor bij de burger.

Deskundigenoordelen kunnen niet inhoudelijk getoetst worden in een bezwaarprocedure. In de klachtprocedure wordt vooral de weg naar het oordeel, de procedure, getoetst. Deze dient zorgvuldig en conform het door het UWV vastgestelde beleid gevoerd te worden.

Voor de beoordeling van de vraag of een werknemer ziek is of niet, dient de verzekeringsarts over het advies van de bedrijfsarts te beschikken. Daarom moet de aanvrager dat advies in beginsel ook meesturen. Nu dit advies er niet was, had de aanvraag in beginsel op grond van de hiervoor genoemde beleidsregel niet in behandeling genomen moeten worden. Nu dit wel gebeurd is en de verzekeringsarts pas

nadat hij met verzoeker had gesproken telefonisch informatie van de bedrijfsarts had verkregen, had verzoeker in ieder geval voor het opstellen van het oordeel nog in de gelegenheid gesteld moeten worden om op deze informatie van de bedrijfsarts te reageren.<sup>2</sup> Hoe belangrijk dat is, wordt geïllustreerd door het feit dat achteraf bleek dat de verzekeringsarts de informatie van de bedrijfsarts niet helemaal juist had neergelegd in zijn rapportage.

Als de aanvraag volgens de vastgestelde procedure verloopt – de aanvrager legt bij zijn aanvraag een advies van de bedrijfsarts over – kan de aanvrager tijdens het spreekuur aangeven waarom hij het met het advies niet eens is. Nu dat advies bij de aanvraag ontbrak, had de verzekeringsarts naar het oordeel van de Nationale ombudsman de nadien van de bedrijfsarts verkregen informatie wel aan verzoeker moeten voorleggen, voordat hij tot zijn conclusie kwam. Door dit niet te doen, heeft er onvoldoende hoor en wederhoor plaatsgevonden en is het vereiste van goede voorbereiding geschonden.

De arbeidsdeskundige had na de terugkoppeling van de verzekeringsarts geen contact meer opgenomen met verzoeker, omdat hij meende dat de verzekeringsarts zijn conclusie al aan verzoeker had meegedeeld. Het UWV heeft in zijn reactie zelf ook al opgemerkt dat door de handelwijze van de arbeidsdeskundige om wel met de werkgever, maar niet met verzoeker te bellen een verkeerde beeldvorming kan ontstaan. De Nationale ombudsman deelt die constatering en gaat ervan uit dat het UWV hier inderdaad voor de toekomst lering uit trekt.

De gedraging is niet behoorlijk

## 2. De klacht over de tegenstrijdige informatie van het UWV bij de klachtbehandeling.

Dit klachtonderdeel wordt getoetst aan het vereiste van goede motivering. Dit vereiste 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.

<sup>2</sup> **Beleidsregel deskundigenoordelen Wet SUWI van 30 november 2010**

*Artikel 2 Gegevens bij aanvraag*

1. Het UWV stelt voor het aanvragen van een deskundigenoordeel een formulier beschikbaar.
2. Indien de aanvraag van een deskundigenoordeel niet vergezeld gaat van:
  - a. een beschrijving van de bedongen arbeid;
  - b. een beschrijving van de arbeid waarover een deskundigenoordeel passende arbeid wordt gevraagd;
  - c. een actueel oordeel of advies van de bedrijfsarts of arbodienst;
  - d. de probleemanalyse en de bijstellingen daarvan;
  - e. het plan van aanpak en de bijstellingen daarvan;
  - f. de evaluaties van de uitvoering van het plan van aanpak;
 vraagt het UWV die gegevens en bescheiden, voor zover deze nodig zijn om het gevraagde deskundigenoordeel te kunnen geven, bij de aanvrager op, en stelt deze daartoe een termijn van één week.
3. Het UWV geeft geen deskundigenoordeel indien de aanvrager de opgevraagde gegevens en bescheiden niet binnen de gestelde termijn heeft verstrekt.
4. Het derde lid is niet van toepassing indien het tijdig verstrekken van de opgevraagde gegevens en bescheiden niet in redelijkheid van de aanvrager kan worden gevergd.



Omdat er geen bezwaar mogelijk is tegen een deskundigenoordeel en er bovendien veel op spel staat (behoud van een goede arbeidsverhouding) is het van groot belang dat klachten over deze procedure zorgvuldig behandeld worden en dat het oordeel begrijpelijk is.

De motivering in de klachtafhandelingsbrief van het UWV dat er bij een deskundigenoordeel met deze vraag geen sprake is van hoor en wederhoor door de arbeidsdeskundige, dat verzoeker op het spreekuur van de verzekeringsarts is geweest en dat een gesprek met de arbeidsdeskundige toch niet tot een andere uitkomst zou hebben geleid, is zonder nadere toelichting onbegrijpelijk. De onduidelijkheid werd vergroot doordat de verzekeringsarts verzoeker telefonisch had laten weten dat de nieuwe informatie mogelijk wel tot een andere uitkomst had kunnen leiden.

Pas in het antwoord op de vraag van de Nationale ombudsman hoe het kan dat de arbeidsdeskundige en de verzekeringsarts zulke tegenstrijdig informatie gaven, gaf het UWV de verklaring hiervoor, namelijk dat dit voortvloeit uit het feit dat bij deze vraag de visie van de verzekeringsarts leidend is. Als deze zijn conclusie getrokken heeft, kan het aanleveren van informatie bij, of hoor en wederhoor door de arbeidsdeskundige geen invloed meer hebben op de uitkomst van het deskundigenoordeel.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft het UWV in de primaire klachtafhandeling met zijn reactie op dit klachtonderdeel het behoorlijkheidsvereiste van goede motivering geschonden.

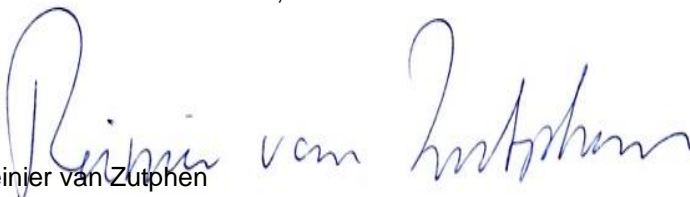
De gedraging is niet behoorlijk.

## **CONCLUSIE**

De klacht over de manier waarop de aanvraag van een deskundigenoordeel door verzoeker door het UWV is behandeld, is gegrond wegens strijd met het vereiste van goede voorbereiding.

De klacht over de klachtafhandeling door het UWV is gegrond wegens strijd met het vereiste van goede motivering.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen