

Rapport

Geen benutbare mogelijkheden?

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

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het UWV te Amsterdam: niet gegrond.

Datum: 6 november 2017

Rapportnummer: 2017/120

INHOUDSOPGAVE

I. de klacht en het oordeel van de Nationale ombudsman.....	3
Wat is de klacht?.....	3
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?	3
Conclusie.....	8
II. Bevindingen.....	9
De klacht bij het UWV	11
De reactie van het UWV.....	12
Een klacht bij de Nationale ombudsman.....	13
Het onderzoek door de Nationale ombudsman	13
De reactie van het UWV.....	13
De reactie van verzoeker	14
De laatste reacties.....	15
Relevante en wet- en regelgeving.....	15

I. DE KLACHT EN HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

WAT IS DE KLACHT?

Verzoekster klaagt over de wijze waarop het UWV een deskundigenoordeel heeft uitgevoerd, dat is aangevraagd door haar werkgever. Zij klaagt ook over de wijze waarop het UWV vervolgens haar klacht over het deskundigenoordeel heeft afgehandeld.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Inleiding

Mevrouw C. is al enige tijd arbeidsongeschikt als haar werkgever bij het UWV een deskundigenoordeel aanvraagt. Hij wil weten of mevrouw C. wel voldoende doet om weer aan het werk te kunnen; zelf vindt ze dat ze niets kan doen. De arbeidsdeskundige die is ingeschakeld heeft echter een passende functie voorgesteld. En nu heeft de bedrijfsarts weer vastgesteld dat mevrouw C. geen benutbare mogelijkheden heeft; klopt dat wel?

Het UWV neemt de aanvraag in behandeling en vat de vraagstelling van de werkgever als volgt op: heeft de bedrijfsarts, op 8 december 2016, terecht vastgesteld dat mevrouw C. geen benutbare mogelijkheden heeft? Dat is immers relevant voor de vraag naar de re-integratieverplichtingen. Mocht mevrouw C. inderdaad geen benutbare mogelijkheden hebben, dan is re-integreren ook niet aan de orde. Van mevrouw C. kan dan niet worden verlangd dat ze toch aan het werk gaat; de werkgever daarentegen kan dan niet worden verweten dat hij te weinig doet om haar weer aan het werk te krijgen. Dat is onder meer van belang voor het geval mevrouw C. na twee jaar ziekte voor een WIA-uitkering in aanmerking wil komen; het UWV moet dan beoordelen of zij en haar werkgever voldoende hebben gedaan. Als het UWV dan zou vaststellen dat haar werkgever onvoldoende aan de re-integratie heeft gedaan kan dat betekenen dat de werkgever het loon nog langer moet doorbetalen.

De verzekeringsarts vraagt informatie op bij de bedrijfsarts; zij wil vooral weten waarom hij vond dat er geen benutbare mogelijkheden waren. Uit de reactie van de bedrijfsarts blijkt dat hij mevrouw C. op 8 december 2016 nog niet in staat achtte te werken, gezien haar beperkingen ten aanzien van lopen en traplopen, energie en concentratie. Maar nu, begin januari 2017, denkt hij daar anders over. Mevrouw C. kan haar eigen werk nog steeds niet doen, maar ze zou wel ander werk kunnen doen, uiteraard rekening houdend met haar beperkingen. Er was nu in ieder geval geen sprake van een situatie van 'geen benutbare mogelijkheden'.

De verzekeringsarts is het met het laatste eens. Ze vindt echter, anders dan de bedrijfsarts, dat er ook op 8 december 2016 al geen sprake was van een situatie van 'geen benutbare mogelijkheden'. Hoe dan ook: de werkgever zal nu met de bedrijfsarts

moeten vaststellen welke mogelijkheden er zijn om mevrouw C. werk aan te bieden dat past bij haar beperkingen. Hierbij heeft het UWV verder geen rol.

Mevrouw C. en haar partner zien dit anders; zij hechten hierbij veel belang aan het feit dat de door de bedrijfsarts benoemde beperkingen ten aanzien van energie en concentratie in de rapportage van het UWV niet terugkomen. Zij nemen aan dat de uitkomst mogelijk anders was geweest als de verzekeringsarts deze beperkingen wel genoemd had. Ze wijzen er ook op dat de bedrijfsarts op een later moment, 19 januari 2017, opnieuw heeft geadviseerd dat er gelet op de medische klachten en beperkingen geen mogelijkheden zijn.

Ook vinden zij dat mevrouw C. bij het tot stand brengen van het deskundigenoordeel betrokken had moeten worden; zij had dan een toelichting kunnen geven op haar klachten en had ook kunnen ingaan op een eerder verricht arbeidskundig onderzoek, met de uitkomst waarvan zij het niet eens was.

Ze hoopten dat de reactie van het UWV op hun klacht hierover meer duidelijkheid zou geven, maar dat is naar hun mening niet het geval. Daarom hebben zij de klacht nu aan de Nationale ombudsman voorgelegd.

Het deskundigenoordeel

Het vereiste van professionaliteit houdt in dat de overheid er voor zorgt dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten. Deze norm past de Nationale ombudsman onder meer toe wanneer de gedragingen van een verzekeringsarts een rol spelen in zijn oordeel.

De heer P. en mevrouw C. klagen over de wijze waarop het UWV het deskundigenoordeel heeft uitgevoerd. Dit klachtonderdeel ziet met name op het inhoudelijke oordeel van de verzekeringsarts: is haar oordeel dat geen sprake is van 'geen benutbare mogelijkheden' wel juist?

Voor de Nationale ombudsman is het medisch oordeel van de verzekeringsarts een gegeven. Hij laat zich daarom niet uit over de vraag of zij al dan niet terecht tot de conclusie is gekomen dat een situatie van 'geen benutbare mogelijkheden' zich in het geval van mevrouw C. niet voordoet.

Wel wil hij nader ingaan op het begrip 'geen benutbare mogelijkheden' en welke rol dat naar zijn oordeel in deze zaak heeft gespeeld. Ook zal hij zich uitlaten over de vraag of de verzekeringsarts mevrouw C. op enige wijze had moeten betrekken bij het tot stand komen van haar oordeel.

Geen benutbare mogelijkheden

Uit artikel 2, lid 5 Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten¹ blijkt dat een situatie van 'geen benutbare mogelijkheden' alleen aangenomen kan worden in een beperkt

¹ Zie 'Relevante wet- en regelgeving' onder I.

aantal gevallen. Deze kan zich bijvoorbeeld voordoen als betrokkene is opgenomen in een ziekenhuis of in een zorginstelling of als deze bedlegerig is. Daarnaast kan hiervan sprake zijn als iemand lichamelijk of psychisch niet zelfredzaam is.

In de Nota van toelichting² wordt aangegeven dat het gaat om mensen die, kort gezegd, als gevolg van de ernst van hun stoornissen niet meer zelfstandig kunnen functioneren. Hierbij moet in de regel aan de meest ernstige ziektegevallen worden gedacht.

In het huidige denken over arbeidsongeschiktheid staat centraal dat de beoordeling is gericht op datgene dat betrokkene nog wel kan. Uitgangspunt is dat de meeste ziekten en gebreken nog wel mogelijkheden openlaten om te functioneren. In een aantal gevallen echter is dit niet mogelijk. Het gaat hier, zo wordt in de Nota benadrukt, om de situatie waarin de mogelijkheden van de cliënt om te functioneren op het moment van onderzoek zo gering zijn, dat deze niet of nauwelijks zelfredzaam is, zijn zelfredzaamheid binnen drie maanden zeker of zeer waarschijnlijk zal verliezen, of indien er sprake is van een in de tijd sterk wisselende belastbaarheid.

De vraag die hier voor de werkgever, die het oordeel aanvroeg, centraal stond was of van hem verwacht mocht worden dat hij re-integratie activiteiten ontplooië. Voor hem was het dan ook van belang om te weten of hij mocht uitgaan van het aanvankelijke oordeel van de bedrijfsarts. De UWV-arts oordeelde dat de bedrijfsarts ten onrechte was uitgegaan van een situatie van 'geen benutbare mogelijkheden'. Die kwalificatie was in de situatie van mevrouw C. niet van toepassing; zij was op dat moment dan nog wel beperkt voor haar eigen werkzaamheden, maar er kon niet worden gezegd dat zij helemaal niet kon werken. En dus kon er door de werkgever ook niet worden afgezien van re-integratie activiteiten. Deze zouden zich dan bijvoorbeeld kunnen richten op terugkeer in aangepast werk bij de eigen werkgever, zoals de eerder door de werkgever inschakelde arbeidsdeskundige ook had geadviseerd. Of zelfs op het vinden van passend werk bij een andere werkgever.

Verzoekers lijken aan de situatie van 'geen benutbare mogelijkheden' een te beperkte uitleg geven, zo stelt de Nationale ombudsman vast. Dat mevrouw C. op dat moment nog niet in staat was om haar eigen werkzaamheden als verkoopster te hervatten stond niet ter discussie. Het ging er uitsluitend om, vast te stellen of de medische beperkingen van mevrouw C. zo ernstig waren dat zij helemaal niet zou kunnen re-integreren, ook niet in ander werk. Het Schattingsbesluit en de toelichting daarop laten zien dat hiervan alleen in heel uitzonderlijke situaties sprake kan zijn.

Verder is duidelijk geworden dat tussen de bedrijfsarts en de verzekeringsarts van het UWV uiteindelijk ook geen verschil van inzicht meer bestond op dit punt. Verzoekers interpreteren het advies dat de bedrijfsarts op later moment – 19 januari 2017 – heeft gegeven dan ook niet correct.

Wat de beperking 'verlies van energie en concentratie' betreft: zoals de heer P. en mevrouw C. hebben aangegeven kwam deze beperking niet terug in de rapportage die de arbeidsdeskundige van het UWV heeft opgesteld. In de medische rapportage wordt

² Zie 'Relevante wet- en regelgeving' onder II.

deze beperking echter wel aangehaald, zo is de Nationale ombudsman gebleken. Deze rapportage wordt door het UWV echter niet standaard meegezonden met het deskundigenoordeel; daarom waren verzoekers hiervan niet op de hoogte.

Het niet betrekken van mevrouw C. bij het oordeel

Het UWV heeft aangegeven dat bij een dergelijke, geheel medische vraagstelling de zienswijze van de werkgever of werknemer voor de verzekeringsarts niet van belang is. Om die reden heeft noch met werkgever noch met werkneemster overleg plaatsgevonden. Een dergelijke beoordeling wordt uitgevoerd op basis van de beschikbare gegevens. Die boden de verzekeringsarts voldoende basis om vast te stellen dat mevrouw C. wel benutbare mogelijkheden had. Op basis van het advies van de verzekeringsarts hoefde de arbeidsdeskundige geen verder onderzoek te doen; de bedrijfsarts was nu weer aan zet.

Het behoort in zijn algemeenheid tot de medische professionaliteit van de verzekeringsarts om te bepalen of hij/zij wel of geen behoefte heeft aan aanvullende informatie van één of beide betrokken partijen. Dat geldt temeer wanneer, zoals hier, sprake is van een beperkte, medische vraagstelling. De Nationale ombudsman heeft eerder geoordeeld dat dat onder omstandigheden anders kan zijn.³ Dat er in het geval van mevrouw C. sprake was van vergelijkbare bijzondere omstandigheden die maakten dat de verzekeringsarts haar had moeten oproepen voor het geven van een toelichting en/of nader onderzoek, is de Nationale ombudsman echter niet gebleken.

Gezien hetgeen hiervoor is aangegeven komt de Nationale ombudsman tot het oordeel dat de klacht over de wijze waarop het deskundigenoordeel is uitgevoerd niet gegrond is. Er is dan ook geen sprake van strijd met het vereiste van professionaliteit.

Ten slotte: zoals het UWV heeft aangegeven was het goed geweest als de uitkomst van het oordeel niet alleen met de werkgever, maar ook met mevrouw C. telefonisch was gedeeld. Dit had ook beter aangesloten bij de informatieverstrekking van het UWV hierover; zoals de heer P. terecht heeft opgemerkt staat in de toelichting bij het aanvraagformulier voor de werkgever dat ook altijd contact plaatsvindt met de werknemer. Ook in de brochure over het deskundigenoordeel is dit opgenomen. Dat contact kan overigens op verschillende momenten en om verschillende redenen plaatsvinden: direct na de aanvraag van het deskundigenoordeel, dit om een toelichting te krijgen op de vraagstelling of om uitleg te geven over wat wel en niet mogelijk is; tijdens de procedure, bijvoorbeeld bij een spreekuurcontact; of na afloop, om het oordeel van het UWV toe te lichten. De klacht van mevrouw C. zag op het feit dat zij niet was gezien door de arts voordat deze haar oordeel gaf; zoals hiervoor werd aangegeven acht de Nationale ombudsman die klacht niet gegrond. Dat neemt niet weg dat de informatieverstrekking rond deskundigenoordelen voor het UWV een aandachtspunt blijft.

³ Rapport 2014/130. Hier was de verzekeringsarts, zonder contact met betrokkene, tot het oordeel gekomen dat zij ook weer in een kantooromgeving kon werken terwijl haar klachten ernstig waren en in een kantooromgeving juist werden versterkt.

De klachtbehandeling

De heer P. en mevrouw C. klagen ook over de wijze waarop het UWV de klacht over het deskundigenoordeel heeft afgehandeld. Deze klacht toetst de Nationale ombudsman aan het vereiste van goede motivering dat inhoudt 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.

Verzoekers bezwaren tegen de klachtbehandeling door het UWV zien met name op de onderbouwing van het oordeel over de klacht. Verzoekers vinden die onderbouwing onvoldoende: waarom is er in het geval van mevrouw C. dan géén sprake van één van die zes uitzonderingssituaties? In hun visie zou de beperking 'verlies van energie en concentratie' wel onder één van die situaties vallen. Dat zou dan tot een andere uitkomst hebben geleid.

De Nationale ombudsman heeft oog voor het feit dat het hier gaat om een gecompliceerd onderwerp; in zo'n situatie kan van het UWV meer worden verwacht bij de klachtbehandeling. Hij ziet echter niet wat het UWV bij de behandeling van de klacht van de heer P. en mevrouw C. meer had kunnen doen dan nu is gebeurd. De klacht is telefonisch besproken met de heer P. en is schriftelijk afgehandeld met een brief die naar het oordeel van de Nationale ombudsman duidelijk is en voldoende inzicht geeft in de overwegingen van het UWV. Daarnaast heeft de heer P., op eigen initiatief, nog telefonisch contact gehad met de betrokken arbeidsdeskundige.

Een kanttekening hierbij is dat een zogenoemd 'driehoeksgesprek' niet heeft plaatsgevonden. De Nationale ombudsman heeft niet kunnen vaststellen waarom zo'n gesprek in dit geval niet tot stand is gekomen. Of met een driehoeksgesprek in dit geval voldoende bereikt had kunnen worden is overigens wel de vraag. Het medisch oordeel kan immers niet ter discussie worden gesteld en het lijkt verzoekers toch juist hierom te zijn gegaan.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat bij de klachtbehandeling niet in strijd met het motiveringsvereiste is gehandeld en dat de klacht ook op dit punt niet gegrond is.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het UWV te Amsterdam is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink, reading 'Reinier van Zutphen'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

II. BEVINDINGEN

Mevrouw C. werkt al zo'n negen jaar parttime als verkoopster in een winkel wanneer zij in december 2015 volledig uitvalt wegens medische klachten. In oktober 2016 stelt de bedrijfsarts van werkgever vast dat er weer mogelijkheden zijn om het werk te hervatten. De werkgever besluit daarom een arbeidskundig advies te vragen aan een daarin gespecialiseerd bureau. Hij wil graag weten hoe hij nu vorm kan geven aan de re-integratie van mevrouw C.

Arbeidsdeskundig advies

Op 7 november 2016 geeft de arbeidsdeskundige van het bureau een rapportage af. Hierin is onder meer aangegeven dat mevrouw C. op dat moment niet geschikt is te achten voor het volledige eigen werk. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat zij niet kan traplopen, iets dat op haar werkplek wel veelvuldig moet gebeuren.

Er is ook onderzocht wat zij wél zou kunnen. De arbeidsdeskundige ziet mogelijkheden voor haar in een andere functie, op het hoofdkantoor van het bedrijf. Hij adviseert een opbouw waarin zij in februari 2017 weer haar eigen uren zal kunnen werken. De arbeidsdeskundige adviseert het advies nog af te stemmen met de bedrijfsarts. Mocht deze echter vinden dat mevrouw C. gezien haar beperkingen alleen vanuit huis kan werken, dan zijn er geen passende mogelijkheden bij de werkgever; zulk werk heeft werkgever niet.

Werkgever heeft aangegeven zich in het advies te kunnen vinden; mevrouw C. is het er niet mee eens. Zij acht zich niet in staat de voorgestelde werkzaamheden uit te voeren. Zij wordt er daarom op gewezen dat zij bij het UWV een deskundigenoordeel kan vragen.

Aanvraag deskundigenoordeel bij het UWV

Op 19 december 2016 vraagt de werkgever van mevrouw C. bij het UWV zelf een deskundigenoordeel aan. Hij geeft aan dat hij graag een oordeel wil over de vraag of mevrouw C. genoeg doet om weer aan het werk te gaan. Zelf ziet zij geen mogelijkheden om weer te beginnen met haar werkzaamheden en naar het oordeel van de werkgever doet zij ook niets om weer aan het werk te kunnen. De bedrijfsarts van de werkgever heeft op 8 december 2016 aangegeven dat mevrouw C. op dat moment geen benutbare mogelijkheden heeft en de werkgever vraagt zich af of dat wel plausibel is. Ook wil de werkgever graag weten of de functie die mevrouw C. volgens de geraadpleegde arbeidsdeskundige zou moeten kunnen vervullen naar het oordeel van het UWV wel of niet passend is.

Het UWV neemt de aanvraag in behandeling. Op 16 januari 2017 stelt de arbeidsdeskundige van het UWV, de heer V., een rapportage op. Hij formuleert de vraagstelling van de werkgever als volgt: "doe ik genoeg om mijn werknemer weer aan het werk te helpen?".

De visie van de verzekeringsarts van het UWV

De arbeidsdeskundige geeft in zijn rapportage aan dat mevrouw C. zich op 12 december 2015 heeft ziekgemeld en dat de bedrijfsarts een jaar later, op 8 december 2016, heeft vastgesteld dat zij, gezien haar beperkingen, geen mogelijkheden heeft om de komende zes weken te werken. Met dit advies kon de voorgestelde re-integratie van mevrouw C. niet worden voortgezet.

De arbeidsdeskundige van het UWV had de casus vervolgens voorgelegd aan mevrouw B., verzekeringsarts bij het UWV. Zij had de informatie van de bedrijfsarts bestudeerd en vastgesteld dat mevrouw C. beperkingen heeft ten aanzien van lopen, staan en traplopen, dit op medische gronden. De bedrijfsarts had op 8 december 2016 aangegeven dat er geen benutbare mogelijkheden waren; op 2 januari 2017 echter gaf hij aan dat die er nu wel waren.

Op basis van de beperkingen die de bedrijfsarts op 8 december 2016 had vastgesteld volgde de verzekeringsarts van het UWV de bedrijfsarts, dat mevrouw C. het eigen werk op dat moment niet kon doen omdat zij dan veel moest lopen en staan. Zij volgde de bedrijfsarts echter niet in zijn visie dat mevrouw C. op 8 december 2016 geen benutbare mogelijkheden had.

Toelichting van de bedrijfsarts

Uit een mailwisseling bleek nog dat de verzekeringsarts de bedrijfsarts op 2 januari 2017 onder meer had gevraagd wat de medische onderbouwing was van zijn advies van 8 december 2016 en of hij wilde motiveren waarom mevrouw C. toen niet kon werken. De bedrijfsarts gaf aan dat hij voor mevrouw C. op 8 december 2016 nog geen mogelijkheden zag om te werken, gezien haar beperkingen. Zij was nog beperkt in staan, lopen, traplopen en in energie en concentratie. Dat kon nog langer dan drie maanden duren, zo had hij toen vastgesteld. Hij had daarom met mevrouw C. afgesproken dat zij de komende zes weken niet kon werken.

De bedrijfsarts gaf verder aan dat hij mevrouw C. nu, op 2 januari 2017, niet geschikt achtte voor het verrichten van haar eigen werk. Echter, vanuit de wet verbetering Poortwachter⁴ zag hij nu geen medische oorzaken om aan te nemen dat de resterende uren van het arbeidscontract niet mogelijk zouden zijn voor elke andere soort gangbare arbeid, mits deze voldoende was aangepast aan de beperkingen van mevrouw C. Naar zijn mening was geen sprake van 'geen benutbare mogelijkheden'. Mevrouw C. was sociaal en wat werk betrof zeer beperkt, maar ze was niet bedlegerig of opgenomen.

Het oordeel van de verzekeringsarts

De verzekeringsarts van het UWV achtte het aannemelijk dat mevrouw C., gezien de fysieke klachten, beperkt was ten aanzien van lopen, staan en traplopen. Op basis van

⁴ Op grond van de Wet verbetering poortwachter beoordeelt het UWV, bij een WIA-aanvraag, eerst of voldoende re-integratieresultaat is behaald, en als dat niet zo is, of werkgever en werknemer samen gedurende de eerste twee ziektejaren voldoende inspanningen hebben verricht. Dat is de zogenoemde Poortwachterstoets. Heeft de werkgever naar het oordeel van het UWV onvoldoende gedaan, dan kan dat ertoe leiden dat hij het loon langer moet doorbetalen.

de beschikbare informatie moest zij wel in staat worden geacht aangepast werk te verrichten. Verder gaf zij aan het met de bedrijfsarts eens te zijn dat mevrouw C. op 8 december 2016 haar eigen werk niet kon uitvoeren. Ze was het echter niet met de bedrijfsarts eens dat er op 8 december 2016 sprake was van een situatie van 'geen benutbare mogelijkheden'.

De uitkomst van het deskundigenoordeel

De arbeidsdeskundige van het UWV stelt op basis hiervan in zijn rapportage vast dat de mogelijkheden van mevrouw C. in kaart moeten worden gebracht en dat de wet verbetering Poortwachter van toepassing is. De werkgever is hierover, op 16 januari 2017, telefonisch door hem geïnformeerd.

Zijn conclusie luidt dat de uitgevoerde re-integratie inspanningen niet voldoende zijn. Hierover worden mevrouw C. en haar werkgever, bij brief van 16 januari 2017, geïnformeerd.

DE KLACHT BIJ HET UWV

De partner van mevrouw C., de heer P., dient namens mevrouw C. een klacht in bij het UWV over het deskundigenoordeel. Hij geeft aan dat de arts van het UWV niets heeft gemeld over het feit dat mevrouw C. ook beperkingen had ten aanzien van energie en concentratie, dit terwijl dit wel staat in de informatie van de bedrijfsarts. Ook heeft zij in zijn visie niet juist vastgesteld dat er wel mogelijkheden zijn om te werken. De bedrijfsarts vond dat, op 8 december 2016 maar ook later, op 19 januari 2017, namelijk niet. Ook was mevrouw C. door de verzekeringsarts of arbeidsdeskundige van het UWV niet uitgenodigd voor nader onderzoek en het geven van informatie. Dit had zeker moeten nu zij afweek van wat de bedrijfsarts had vastgesteld.

Op 19 januari 2017 had de heer P. gebeld met de arbeidsdeskundige en om uitleg gevraagd. Deze had hem toen verteld dat de verzekeringsarts alleen afgaat op het medisch dossier van de bedrijfsarts en dat betrokkenen in de regel niet worden uitgenodigd voor onderzoek. Waarom de arts niet de beperkingen ten aanzien van energie en concentratie had vermeld wist de arbeidsdeskundige niet; hierover kon mevrouw C. uiteraard altijd een klacht indienen. De heer P. had de arbeidsdeskundige ook gevraagd wat mevrouw C. nu nog kon doen. Hij had hierop aangegeven dat het nu ging tussen werkgever en bedrijfsarts. Het UWV vond immers dat de bedrijfsarts de beperkingen niet goed in kaart had gebracht.

De heer P. geeft in zijn klachtbrief aan dat hij wil dat het UWV het deskundigenoordeel intrekt, disciplinaire maatregelen neemt tegen de betrokken arts en arbeidsdeskundige en schriftelijk excuses maakt.

DE REACTIE VAN HET UWV

Op 16 februari 2017 reageert het UWV schriftelijk op de klacht van de heer P. Aangegeven wordt dat de heer P. de klacht op 2 februari 2017 telefonisch heeft toegelicht. Hij had, daarnaar gevraagd, aangegeven geen behoefte te hebben aan een persoonlijk gesprek over de klacht omdat hij een formeel onderzoek wilde.

Er is inmiddels navraag gedaan bij de afdeling Sociaal Medische zaken. Deze afdeling heeft laten weten dat in het geval van mevrouw C. de medische klachten niet ter discussie stonden. Beoordeeld moest worden of de mogelijkheden van mevrouw C. feitelijk gelijkgesteld konden worden met de situatie van 'geen benutbare mogelijkheden', zoals de bedrijfsarts had vastgesteld. Om dat te kunnen stellen moet sprake zijn van volledige arbeidsongeschiktheid om medische redenen. In dat geval moet sprake zijn van één van de uitzonderingscriteria zoals genoemd in de standaard 'geen (duurzaam) benutbare mogelijkheden'. Het gaat om:

- Opname in ziekenhuis of instelling;
- Bedlegerigheid;
- ADL-afhankelijk;⁵
- Onvermogen tot persoonlijk en sociaal functioneren;
- Aanmerkelijke verslechtering van de mogelijkheden binnen drie maanden;
- Aanmerkelijk wisselende mogelijkheden.

Wanneer één van bovenstaande situaties zich niet voordoet is geen sprake van 'geen benutbare mogelijkheden'. Aangezien hiervan in het geval van mevrouw C. geen sprake is, vond de verzekeringsarts dan ook dat er benutbare mogelijkheden waren. Het is vervolgens aan de bedrijfsarts om die mogelijkheden in kaart te brengen.

Wat de werkgever betreft: de conclusie luidt feitelijk dat deze niet voldoende heeft gedaan door ten onrechte een re-integratieblokkerend advies van de bedrijfsarts te volgen.

Het UWV is van mening dat het deskundigenoordeel zorgvuldig tot stand is gekomen; de klacht van mevrouw C. wordt dan ook ongegrond geacht.

De heer P. reageert op 10 maart 2017 per e-mail op de klachtafhandeling. Hij geeft aan het niet eens te zijn met de reactie op zijn klacht. Hij en zijn partner hadden graag een toelichting willen geven aan de arts van het UWV, dit omdat zij het niet eens waren met de rapportage van het door het bureau uitgevoerde arbeidsdeskundig onderzoek.

Ook is het UWV naar zijn mening niet ingegaan op een aantal onderdelen van zijn klacht, zoals het ontbreken van de beperkingen 'verlies van energie en concentratie' in de rapportage van het UWV, het niet horen van mevrouw C., de onjuiste vaststelling van de verzekeringsarts en het niet motiveren en onderbouwen van het oordeel met een degelijke rapportage van de arts of arbeidsdeskundige.

⁵ afhankelijkheid bij het uitvoeren van activiteiten van het dagelijks leven.

Hij geeft aan daarom een klacht te zullen indienen bij de Nationale ombudsman.

EEN KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN

Op 10 maart 2017 dient de heer P., namens mevrouw C., inderdaad een klacht in bij de Nationale ombudsman over het voorgaande. Telefonisch licht hij zijn klacht nog nader toe.

Hij vertelt dat de bedrijfsarts heeft vastgesteld dat mevrouw C. geen benutbare mogelijkheden heeft. De werkgever heeft toen een deskundigenoordeel aangevraagd en het UWV heeft geoordeeld dat er geen sprake is van een situatie van 'geen benutbare mogelijkheden'. Het UWV vindt dat de werkgever zich onvoldoende inspant voor de re-integratie van mevrouw C. Bij dit deskundigenoordeel zit een arbeidskundige rapportage, maar daarin is niet meegenomen dat er sprake is van verlies van energie en concentratie. Dat is dus ook niet meegenomen in het deskundigenoordeel. De heer P. geeft aan wel te begrijpen wat het UWV hierover in de klachtafhandelingsbrief heeft aangegeven, maar de onderbouwing toch onvoldoende te vinden. Want waarom is er in het geval van zijn partner dan géén sprake van één van die zes uitzonderingssituaties? In zijn visie zou de beperking 'verlies van energie en concentratie' wel onder één van die situaties vallen. Dat zou naar zijn mening dan tot een andere uitkomst hebben geleid.

Hij geeft verder aan het vreemd te vinden dat er nooit contact met zijn partner is opgenomen tijdens de behandeling van het deskundigenoordeel. Ook is hij niet tevreden over de klachtafhandeling door het UWV. Het UWV gaat onvoldoende in op de klachten die hij heeft aangebracht en motiveert ook onvoldoende waarom zijn klacht dan ongegrond is.

HET ONDERZOEK DOOR DE NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman besluit onderzoek in te stellen. Het UWV wordt gevraagd om op de klacht van de heer P. te reageren. Ook de betrokken verzekeringsarts en arbeidsdeskundige worden in de gelegenheid gesteld te reageren.

Op 25 juli 2017 wordt van het UWV een reactie ontvangen. De arts en arbeidsdeskundige hebben geen afzonderlijke reactie meer gegeven.

DE REACTIE VAN HET UWV

Het UWV laat weten dat het deskundigenoordeel in dit geval was aangevraagd door de werkgever. De werkgever wilde weten of hij voldoende re-integratie inspanningen had verricht. Hierbij was de eigenlijke vraag of de bedrijfsarts terecht geen benutbare mogelijkheden had vastgesteld op 8 december 2016. Dit is een medische vraag die beantwoord moet worden door de verzekeringsarts. Zij heeft hierover contact gehad met de bedrijfsarts. Bij de beoordeling is de zienswijze van de werkgever of werknemer voor

de verzekeringsarts niet van belang. Om die reden is er geen overleg geweest met de werkgever of werknemer.

Bij de beoordeling wordt gebruik gemaakt van de aangeleverde gegevens. De verzekeringsarts concludeerde, op grond van deze gegevens, dat de werkneemster wel benutbare mogelijkheden heeft. Op basis van het advies van de verzekeringsarts hoeft de arbeidsdeskundige geen verder onderzoek te doen. Het is hierna aan de bedrijfsarts om de mogelijkheden in kaart te brengen.

Het UWV geeft aan dat de gegevens in dit geval voldoende informatie boden om, gelet op de vraagstelling van het deskundigenoordeel, tot een gewogen oordeel te komen.

Daarom acht het UWV de klacht ongegrond.

Wel voegt het UWV toe dat het, vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid, goed was geweest als er met mevrouw C. contact was opgenomen over de uitkomst van het deskundigenoordeel.

Op een later moment laat het UWV de Nationale ombudsman, daarnaar gevraagd, nog weten dat aan mevrouw C. alleen de arbeidskundige rapportage is toegezonden. De door de verzekeringsarts opgestelde medische rapportage wordt niet standaard meegezonden met het oordeel. Wel kan deze op aanvraag aan betrokkene worden verstrekt.

DE REACTIE VAN VERZOEKER

De heer P. en mevrouw C. worden in de gelegenheid gesteld te reageren op wat het UWV heeft aangegeven. De heer P. maakt van die mogelijkheid gebruik en laat weten dat de reactie van het UWV in zijn visie in strijd is met wat er op de website van het UWV staat vermeld, te weten dat bij een aanvraag deskundigenoordeel door de werkgever contact wordt opgenomen met de werknemer en arbodienst.

Het lijkt hem juist van belang dat bij verschil van inzicht tussen verzekeringsarts en bedrijfsarts betrokken werknemer wordt gehoord en/of gezien in het kader van het deskundigenoordeel. De bedrijfsarts heeft op 19 januari 2017, met inachtneming van het deskundigenoordeel van het UWV van 16 januari 2017, opnieuw geadviseerd dat er gelet op de medische klachten en beperkingen geen mogelijkheden zijn. Daarnaast had de heer P. in zijn klacht bij het UWV aangegeven dat in het deskundigenoordeel de beperking 'verlies van energie en concentratie' niet is meegenomen terwijl deze wel in de adviezen van de bedrijfsarts zijn opgenomen. Het UWV was hierop tot op heden ook niet ingegaan.

De heer P. stuurt ook de adviezen van de bedrijfsarts mee, waaronder dat van 19 januari 2017. Hierin geeft de bedrijfsarts aan dat er gezien de beperkingen nog geen mogelijkheden zijn om te werken. Mevrouw C. is nog beperkt in staan, lopen en traplopen, zitten, energie en concentratie, wat nog langer dan drie maanden kan duren. Hij heeft met haar afgesproken dat ze de komende zes weken niet kan werken. Over zes weken zal weer een consult plaatsvinden. Verder geeft hij – net als in de andere verslagen – als prognose voor het einddoel van de re-integratie aan, te verwachten dat mevrouw C. in haar werk kan terugkeren.

DE LAATSTE REACTIES

De Nationale ombudsman wil ook nog van de heer P. weten of hem, in zijn herinnering, het aanbod is gedaan om een gesprek met het UWV te hebben over de klacht. Zo'n gesprek, ook wel aangeduid als 'driehoeksgesprek', ziet de Nationale ombudsman als belangrijk instrument bij de behandeling van klachten over verzekeringsartsen en/of arbeidsdeskundigen. In de schriftelijke reactie die het UWV hem op zijn klacht stuurde was opgenomen dat de heer P. telefonisch had aangegeven geen behoefte te hebben aan een gesprek. De Nationale ombudsman was benieuwd waarom dat dan zo was.

De heer P. liet hierop weten dat hem niet zo'n gesprek was aangeboden. Hij verwees ook naar zijn mailwisseling met de klachtbehandelaar van het UWV waarin geen melding was gemaakt van de mogelijkheid om een gesprek te hebben.

De Nationale ombudsman legt dit punt ook voor aan de betrokken klachtbehandelaar van het UWV. Zij laat hem weten zich niet meer te herinneren hoe het destijds precies is besproken. Wel weet ze zeker dat ze het niet zo in de brief had gezet als het niet zo was gegaan. De gewone procedure van klachtbehandeling schiet al snel tekort bij dit type klachten omdat het klagers toch vaak om het medisch oordeel zelf gaat. Het geven van een mondelinge toelichting kan dan zinvol zijn. Echter, als het er uiteindelijk toch om gaat dat iemand het niet eens is met dat oordeel – zoals hier ook het geval was – is de vraag of dat met een gesprek opgelost zal worden.

RELEVANTE EN WET- EN REGELGEVING

I. Artikel 2, lid 5 Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten

"Benutbare mogelijkheden als bedoeld in het tweede tot en met het vierde lid zijn alleen dan niet aanwezig indien:

- a. betrokkene is opgenomen in een ziekenhuis of in een instelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet toelating zorginstellingen die zorg verleent waarop aanspraak bestaat ingevolge de Wet langdurige zorg, met uitzondering van een inrichting waar geestelijk gestoorde delinquenten van overheidswege verpleegd worden;
- b. betrokkene bedlegerig is;
- c. betrokkene voor het uitvoeren van activiteiten van het dagelijks leven dermate afhankelijk is dat hij lichamelijk niet zelfredzaam is; of
- d. betrokkene als gevolg van een ernstige psychische stoornis in zijn zelfverzorging, in zijn directe samenlevingsverband alsook in zijn sociale contacten, waaronder zijn werkrelaties, niet of dermate minimaal functioneert dat hij psychisch niet zelfredzaam is."

II. Uit de Nota van toelichting bij het Besluit van 8 juli 2000 tot vaststelling van – kort gezegd – het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten.⁶

⁶ Staatsblad 2000, 307.

"2. Geen duurzaam benutbare mogelijkheden

Het eerste kernpunt bij de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling dat hier wordt gecodificeerd is de standaard «geen duurzaam benutbare mogelijkheden». Deze standaard is ontwikkeld om voor de verzekeringsarts eenduidig aan te geven aan de hand van welke overwegingen de verzekeringsarts cliënten volledig arbeidsongeschikt kan achten zonder arbeidsdeskundige beoordeling. Dit is kort gezegd het geval wanneer de cliënt als gevolg van de ernst van zijn stoornissen niet meer zelfstandig kan functioneren. Het zal hier veelal de meest ernstige ziektegevallen betreffen die de verzekeringsarts ter beoordeling krijgt voorgelegd. Tevens worden in dit verband voorwaarden gegeven waaronder de verzekeringsarts zo nodig herhaaldelijk volledige arbeidsongeschiktheid kan aannemen bij cliënten met sterk veranderende mogelijkheden. In dit onderdeel van het besluit wordt het afwegingsproces beschreven dat de verzekeringsarts gevolgd moet hebben, indien hij besluit om tot een uitzondering op het principe «altijd arbeidsdeskundig onderzoek» te adviseren.

(...)

Zoals in de algemene inleiding werd opgemerkt is sinds de Wet TBA de kern van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling dat deze gericht dient te zijn op datgene dat betrokkene nog wel kan. Waar de meeste ziekten en gebreken nog wel mogelijkheden laten om te functioneren, zal ook zoveel mogelijk moeten worden nagegaan wat de resterende mogelijkheden betekenen voor de mogelijkheid om arbeid te verrichten. Een op reïntegratie gerichte arbeidsongeschiktheidsbeoordeling is daarom zoveel mogelijk gericht op het in kaart brengen van die resterende mogelijkheden tot het verrichten van arbeid, juist ook omdat daarmee weer mogelijkheden worden geboden om weer in het arbeidsproces te kunnen terugkeren. Het gaat er om dat zoveel mogelijk wordt getracht de cliënt zo snel en zo volledig als mogelijk is aan het arbeidsproces te laten deelnemen.

In een aantal gevallen echter is dit niet mogelijk. Het gaat daarbij om een minderheid van de gevallen waarin het evident is dat betrokkene niet kan werken: «hij heeft geen duurzaam benutbare mogelijkheden» en zal ook op korte termijn niet in staat zijn om te werken. Het verzekeringsgeneeskundig oordeel over de duurzaamheid van de mogelijkheden van de cliënt strekt zich in het algemeen uit tot een termijn van ten minste drie maanden. In dat geval kan de verzekeringsarts zelfstandig beslissen dat een verzekerde volledig arbeidsongeschikt is. Diens belemmeringen acht hij dusdanig ernstig dat betrokkene niet of nauwelijks kan functioneren, en het heeft dan ook geen zin een belastbaarheidspatroon vast te stellen.

Het gaat hier om de situatie waarin de mogelijkheden van de cliënt om te functioneren op het moment van onderzoek zo gering zijn, dat de cliënt niet of nauwelijks zelfredzaam is, zijn zelfredzaamheid binnen drie maanden zeker of zeer waarschijnlijk zal verliezen, of indien er sprake is van een in de tijd sterk wisselende belastbaarheid. Indien de verzekeringsarts op termijn verbetering verwacht, stelt hij de datum voor een heronderzoek vast.

Indien het gaat om een situatie van iemand die door een ziekte met terminale afloop een zeer slechte levensverwachting heeft, geldt niet per definitie de periode van drie maanden waarbinnen een verslechtering van mogelijkheden te verwachten is. Er kan dan ook afgezien worden van het arbeidsdeskundig onderzoek als een verslechtering binnen afzienbare tijd is te verwachten. In het algemeen kan dan gedacht worden aan een periode van ongeveer een jaar. In dergelijke gevallen zou een arbeidskundige toetsing zinloos zijn, en het ligt voor de hand om dan de verzekeringsarts, die de cliënt als eerste ziet, te laten vaststellen dat van arbeidskundige toetsing kan worden afgezien. Hij zal betrokkene dan volledig arbeidsongeschikt verklaren...".