

# Rapport

## Deskundigenoordeel UWV

Een onderzoek naar de manier waarop het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) een deskundigenoordeel heeft uitgevoerd en de klacht erover heeft afgehandeld.

### **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het UWV gegrond.

**Datum: 23 juli 2018**

**Rapportnummer: 2018/058**

## **SAMENVATTING**

Verzoekster is door een ernstig ongeluk arbeidsongeschikt geworden. De bedrijfsarts vond dat zij geleidelijk aan haar werkzaamheden weer zou kunnen oppakken. Daar was zij het niet mee eens en daarom vroeg zij een deskundigenoordeel aan bij het UWV.

Het UWV doet aan de hand van een specifieke vraag van een werkgever of een werknemer rond de re-integratie onderzoek en geeft daarover een oordeel. De vraag die verzoekster aan het UWV voorlegde was: "Kan ik mijn eigen werk weer doen?". Om die vraag te beoordelen, werd zij op het spreekuur van de verzekeringsarts van het UWV uitgenodigd. Twee dagen na dat spreekuur vroeg haar werkgever ook een deskundigenoordeel aan met als vraag of verzoekster voldoende deed aan haar re-integratie. Het UWV oordeelde dat verzoekster niet voldoende deed.

Omdat dit geen antwoord was op de vraag die zij aan het UWV had gesteld, diende verzoekster een klacht in bij het UWV. Volgens haar had het UWV de vraagstelling aangepast na ontvangst van de aanvraag van haar werkgever. Volgens het UWV was de wijziging van de vraagstelling in overleg met verzoekster aangepast omdat niet in geschil was dat verzoekster ziek was.

Verzoekster klaagde vervolgens bij de Nationale ombudsman erover dat zij niet had ingestemd met tussentijdse wijziging van de vraagstelling en bovendien klaagde zij over de onzorgvuldige klachtbehandeling. Het UWV was namelijk maar op één klachtonderdeel ingegaan, terwijl zij over meerdere aspecten geklaagd had.

De Nationale ombudsman concludeert na onderzoek dat niet vastgesteld kan worden dat het UWV met verzoekster voorafgaande aan het onderzoek door de verzekeringsarts heeft afgesproken de vraagstelling van het deskundigenoordeel te wijzigen. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat er onvoldoende open en duidelijk met verzoekster is gecommuniceerd over de procedure. De klacht acht hij gegrond wegens strijd met het vereiste van transparantie.

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

De Nationale ombudsman verbindt aan zijn oordeel de aanbeveling dat het UWV afspraken die een wijziging van de oorspronkelijke vraagstelling van het deskundigenoordeel inhouden schriftelijk bevestigt.

## **WAT IS DE KLACHT?**

Verzoekster meldde zich ziek omdat zij het zware werk in een luidruchtige omgeving niet meer aankon na een verkeersongeval waarbij zij door een vrachtauto was aangereden. Na een jaar ziekte vond de bedrijfsarts dat zij langzaam haar werkzaamheden op

deze werkplek weer zou kunnen oppakken, nadat een eerder re-integratietraject in januari 2017 was beëindigd. Verzoeksters werkplek op een vliegveld was met openbaar vervoer lastig bereikbaar. Verzoekster achtte zich nog niet in staat tot het voorgestelde traject. Haar werkgever, een beveiligingsbedrijf, zette haar loon aanvankelijk gedeeltelijk, later geheel stop. Verzoekster verzocht het UWV om een deskundigenoordeel. Met het afgegeven deskundigenoordeel was zij het niet eens. Zij klaagt erover dat:

1. De arbeidsdeskundige van het UWV zonder haar instemming het onderwerp van het door haar aangevraagde deskundigenoordeel heeft gewijzigd.
2. Het UWV in de klachtafhandeling slechts op één aspect van haar klacht is ingegaan.

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

Verzoekster was sinds 2015 als luchthavenbeveiligster werkzaam voor 144 uur per vier weken. Zij meldde zich op 8 mei 2016 ziek. De bedrijfsarts vond dat zij per 8 mei 2017 in een opbouwschema van 3 x 2 uur per week kon starten met koffie drinken op het werk waarbij dan ook bekeken werd hoe het woon-werkverkeer eruit zou komen te zien.

Verzoekster was het met dit advies niet eens. Zij vroeg daarom op 29 mei 2017 bij het UWV een deskundigenoordeel aan met als vraag: 'Kan ik mijn eigen werk weer doen?' Op 31 mei 2017 schreef het UWV haar dat onderzocht ging worden of verzoekster haar eigen werk weer zou kunnen doen en dat zij uiterlijk 3 juli 2017 het oordeel zou ontvangen. Na telefonisch contact op 6 juni 2017 met de arbeidsdeskundige van het UWV werd zij bij brief van 16 juni 2017 uitgenodigd voor een gesprek op 28 juni 2017 bij de verzekeringsarts ten behoeve van het oordeel over haar arbeids(on)geschiktheid. Haar werkgever vroeg op 30 juni 2017 ook een deskundigenoordeel aan met als vraag of verzoekster voldoende deed aan haar re-integratie.

De arbeidsdeskundige heeft op 13 juli 2017 overleg met de verzekeringsarts gehad en verzoekster telefonisch gesproken. Op 17 juli 2017 liet het UWV verzoekster weten dat zij niet voldoende meewerkte aan haar re-integratie. In de arbeidsdeskundige rapportage staat dat de aanleiding voor het onderzoek de ontvangst van een aanvraag voor een deskundigenoordeel over re-integratie inspanningen van de werknemer is en dat dezelfde aanvraag een maand later van de werkgever is ontvangen.

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

In haar klacht van 7 augustus 2017 gaf verzoekster onder meer aan dat zij niet had ingestemd met wijziging van de vraag 'Kan ik mijn eigen werk weer doen' naar de vraag of zij voldoende meewerkte aan haar re-integratie. De vraagstelling was volgens haar aangepast na ontvangst van en als gevolg van de aanvraag van haar werkgever. Zij klaagde er ook over dat zij ondanks haar herhaaldelijk verzoek daartoe geen plan van aanpak had gekregen van haar werkgever, maar daarmee wel onverwacht bij de verzekeringsarts geconfronteerd werd. Ook haar bezwaren tegen de visie van de bedrijfsarts zag zij niet terug in de rapportage bij het deskundigenoordeel van de

arbeidsdeskundige. In die rapportage was ook niet vermeld welke stukken de werkgever had ingestuurd. Verzoekster kon daardoor niet nagaan of zij zelf over die stukken beschikte. Verzoekster vond verder dat de arbeidsdeskundige bevooroordeeld gehandeld had.

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

Op 5 september 2017 liet het UWV verzoekster weten dat de arbeidsdeskundige met verzoekster had gesproken over de vraagstelling en dat deze was aangepast omdat er geen verschil van mening tussen de werkgever en de werknemer bestond over het feit dat zij ziek was. Ook was er volgens het UWV voldoende hoor en wederhoor toegepast en was er geen sprake van vooringenomenheid. De arbeidsdeskundige had nog toegelicht dat zowel verzoekster als de werkgever het erover eens waren dat zij haar eigen werk niet volledig kon doen. Daarom was de vraagstelling in overleg met haar aangepast.

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

Verzoekster herhaalde dat zij niet had ingestemd met de tussentijdse wijziging van de vraagstelling. In de ontvangstbevestiging van haar aanvraag stond duidelijk dat het UWV zou antwoorden op haar vraag, maar in het deskundigenoordeel stond een antwoord op een andere vraag; namelijk de vraag die de werkgever aan het UWV had voorgelegd. Daarnaast vond zij dat het UWV haar klacht niet zorgvuldig had behandeld door slechts op één klachtonderdeel in te gaan en de beslissing niet goed te motiveren.

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

Op 27 december 2017 heeft de Nationale ombudsman het UWV gevraagd om op de klacht van verzoekster te reageren, hem de stukken uit het dossier toe te zenden en een aantal vragen te beantwoorden.

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

Het UWV stuurde het dossier toe en antwoordde dat de arbeidsdeskundige over de wijziging van de vraagstelling had gesproken tijdens het eerste gesprek met verzoekster. Uit de ingevulde gegevens bij de aanvraag van het deskundigenoordeel bleek namelijk nergens dat er sprake was van een herstelmelding. Verzoekster had zelf in haar aanvraag opgemerkt dat haar werkgever haar geen werk aanbood. De bedrijfsarts heeft voorgesteld om 3 x 2 uur per week op het werk te komen, terwijl haar werkweek 36 uur bedraagt. De problematiek ging dus feitelijk over de voorgestelde re-integratie/activering en dit past alleen onder de vraagstelling "Zijn mijn inspanningen voldoende als ik er niet aan meewerk?". De arbeidsdeskundige had verzoekster ook nog gevraagd of zij met deze gewijzigde vraagstelling toch een oordeel wilde. Uit de arbeidsdeskundige rapportage blijkt ook dat er met verzoekster is gesproken over de voorgestelde activering van 3 x 2 uur per week.

Over de late afgifte van het deskundigenoordeel schreef het UWV dat verzoekster in de ontvangstbevestiging was gemeld dat zij het oordeel uiterlijk op 3 juli 2017 tegemoet kon zien, maar zij ontving het pas op 17 juli 2017. Omdat uit het dossier niet bleek dat verzoekster was geïnformeerd over deze vertraging, is haar klacht op dit aspect gegrond.

De verzekeringsarts had laten weten dat zij niet wist dat het plan van aanpak niet bekend was bij verzoekster. Er stond niets over in haar rapportage en een half jaar na het spreekuur kon zij zich ook niet meer herinneren of erover was gesproken.

Op de vraag welke stukken de verzekeringsarts en de arbeidsdeskundige van de werkgever en/of de bedrijfsarts hadden ontvangen, antwoordde het UWV dat de verzekeringsarts per e-mail uitgebreide medische informatie had ontvangen van de bedrijfsarts met daarbij de vragen van de werkgever. Alle stukken die de arbeidsdeskundige heeft ontvangen, zitten in het digitale dossier van verzoekster. Een van die stukken is een email van de werkgever van 6 juni 2017 waarin staat dat de werknemer die stukken al in haar bezit had, maar dat ze ook nog persoonlijk aan haar zwager zijn overhandigd.

In de medische rapportage is niets terug te vinden over het opvragen van informatie bij verzoeksters behandelaars omdat de verzekeringsarts dit niet nodig vond. De bevindingen uit haar eigen onderzoek, aangevuld met de gegevens van de bedrijfsarts én overleg met de arbeidsdeskundige, leverden voldoende informatie om op zorgvuldige wijze tot een oordeel te komen. Ook vond de verzekeringsarts het niet nodig om na te vragen of re-integratie op een andere werkplek mogelijk was, nu uit haar onderzoek bleek dat verzoekster gelet op de aard van de aangeboden werkzaamheden in staat te achten was dit op haar eigen werkplek te doen. Onderzoek hiernaar heeft dus ook niet plaatsgevonden.

Het UWV concludeerde dat het deskundigenoordeel zorgvuldig tot stand is gekomen. Daarnaast merkte het UWV op dat de kosten van het deskundigenoordeel niet bij verzoekster in rekening zijn gebracht omdat het UWV gelijktijdig ook een deskundigenoordeel op verzoek van de werkgever had beoordeeld. De kosten zijn op de werkgever verhaald.

### **HOE REAGEERDE VERZOEKSTER?**

Het viel verzoekster op dat de wijziging in de vraagstelling niet schriftelijk is bevestigd. Dat kon ook niet, omdat het niet besproken is. Als er wel over gesproken zou zijn, had het ook meer voor de hand gelegen dat zij de aanvraag zou intrekken in plaats van wijzigen. Verder merkte verzoekster op dat zij €100,00 had overgemaakt voor de behandeling van haar aanvraag en dat zij dit bedrag niet had terugontvangen.

Dat de verzekeringsarts zich niets kon herinneren over een plan van aanpak was volgens verzoekster verklaarbaar omdat dit plan nooit was opgemaakt. Het ontbreken ervan was

juist ook een klachtonderdeel waarop het UWV ten onrechte niet had gereageerd en waarop het UWV ook nu weer niet inging. Terwijl juist een degelijk plan van aanpak de basis moet zijn voor een re-integratietraject.

Na afloop van een gesprek op 31 mei 2017 met haar manager en haar casemanager waarbij ook haar zwager aanwezig was, waren aan haar zwager wel een aantal probleemanalyses van de bedrijfsarts overhandigd. Bij die stukken zat ook een plan van aanpak van 30 november 2016. Dit had zij nooit eerder gezien en was ook niet ondertekend.

Verzoekster begrijpt niet dat de verzekeringsarts het opvragen van medische informatie bij de behandelaars niet nodig achtte.

### **NADERE REACTIE VAN HET UWV**

De Nationale ombudsman heeft de reactie van verzoekster voorgelegd aan het UWV. Dat liet weten dat de kosten voor het deskundigenoordeel aan verzoekster zouden worden terugbetaald en dat er verder geen aanvullingen waren op de reactie van verzoekster. Verder liet het UWV weten dat de medische rapportage alsnog was toegezonden aan verzoekster.

### **NADERE REACTIE VAN VERZOEKSTER**

Verzoekster werd door de Nationale ombudsman nog in de gelegenheid gesteld om hierop te reageren. Zij liet weten dat zij in de rapportage van de verzekeringsarts haar bezwaren en argumenten tegen de opgedragen werkzaamheden miste, evenals de toezegging dat medische informatie bij haar behandelaars zou worden opgevraagd.

### **INFORMATIE UIT DE ONTVANGEN STUKKEN**

Uit de stukken blijkt dat verzoekster het UWV verzocht te beoordelen of zij haar eigen werk weer kon doen en dat zij met de aanvraag van het deskundigenoordeel van 29 mei 2017 geen probleemanalyse en plan van aanpak heeft meegezonden. In de rapportage van de arbeidsdeskundige staat dat op 6 juni en 13 juli 2017 zowel met verzoekster als met de werkgever is gesproken. Met de werkgever is afgesproken dat alle stukken die verzoekster ook al eerder ontvangen zou hebben, aan het UWV worden gezonden. Bij de stukken die de Nationale ombudsman van het UWV ontving, zit een e-mail van 6 juni 2017 van verzoeksters casemanager waarin staat dat de werkgever een aantal bijlagen waaronder probleemanalyses en een plan van aanpak van 22 mei 2017 aan het UWV heeft gezonden. Deze bijlagen zaten niet in het dossier dat de Nationale ombudsman van het UWV ontving.

Verzoekster heeft op 31 mei 2017 in aanwezigheid van haar zwager gesproken met haar manager en haar casemanager. Haar zwager heeft na afloop van dat gesprek stukken ontvangen waaronder een plan van aanpak. In het dossier dat de Nationale ombudsman

ontving, zit ook een e-mail van 8 juni 2017 aan haar werkgever waarin verzoekster schrijft dat zij de uitgereikte stukken nooit eerder heeft ontvangen, dat het plan van aanpak van 30 november 2016 onvolledig en niet ondertekend is en dat het in geen enkel gesprek met haar werkgever na haar ziekmelding besproken is.

## **VERSLAG VAN BEVINDINGEN**

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

Het UWV gaf aan geen aanvullingen op het verslag van bevindingen te hebben. De reactie van verzoekster op het verslag van bevindingen gaf aanleiding om het rapport op een enkel punt aan te vullen.

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

### *Ten aanzien van de wijziging van de vraagstelling van het deskundigenoordeel*

De Nationale ombudsman toetst dit klachtonderdeel aan het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid in haar handelen open en voorspelbaar is, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Het UWV stelt dat de arbeidsdeskundige met verzoekster heeft afgesproken om de vraagstelling te wijzigen. Dit zou in het eerste telefoongesprek met haar op 6 juni 2017 gebeurd zijn. Uit de overgelegde stukken blijkt echter niet van een dergelijke afspraak. Ook in de brief van 16 juni 2017 waarmee verzoekster voor het spreekuur van de verzekeringsarts werd opgeroepen voor de beoordeling van haar arbeids(on)geschiktheid, wordt niet vermeld dat het onderwerp van haar aanvraag gewijzigd is. Pas in de verzekeringsgeneeskundige rapportage van 5 juli 2017 en de arbeidsdeskundige rapportage van 13 juli 2017 wordt vermeld dat verzoekster een oordeel wilde over de vraag of zij voldoende meewerkte aan haar re-integratie en dat zij bevestigd heeft dat dit de vraagstelling is. In de rapportage van 13 juli 2017 staat ook dat verzoekster op 29 mei 2017 had gevraagd om een deskundigenoordeel over haar re-integratie inspanningen, terwijl zij op de aanvraag had aangekruist dat zij een oordeel wilde over de vraag of zij haar eigen werk weer volledig kon doen.

Volgens het UWV had de arbeidsdeskundige in het eerste gesprek met verzoekster besproken de vraagstelling van de aanvraag te wijzigen omdat het niet logisch was om de vraagstelling van verzoekster te handhaven. Uit de stukken en verklaringen bleek namelijk dat er geen sprake was van een herstelmelding, maar van langzaamaan hervatten, te beginnen met koffiedrinken en meelopen op de werkvloer.

Hoewel de argumentatie van de arbeidsdeskundige voorstelbaar is, heeft de Nationale ombudsman niet vast kunnen stellen dat de arbeidsdeskundige dit met verzoekster heeft afgesproken tijdens het eerste telefonische contact op 6 juni 2017. In de uitnodiging van

16 juni 2017 voor het spreekuur van de verzekeringsarts, staat nog dat zij wordt opgeroepen voor de beoordeling van haar arbeids(on)schiktheid en niet om te beoordelen of zij voldoende meewerkt aan haar re-integratie.

Gelet op het bovenstaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat het UWV onvoldoende open en duidelijk met verzoekster heeft gecommuniceerd over de procedure. Dit levert naar het oordeel van de Nationale ombudsman strijd op met het vereiste van transparantie. De behandeling van een aanvraag van een deskundigenoordeel is een procedure waarin geen bezwaar of beroep mogelijk is, die aanzienlijke kosten met zich meebrengt en grote invloed kan hebben op een arbeidsrelatie. In het geval van verzoekster speelde daarbij ook dat de werkgever het loon had stopgezet. Het is daarom belangrijk dat de procedure zorgvuldig en voorspelbaar verloopt. Daar hoort bij dat een wijziging van de vraagstelling in een aanvraag schriftelijk bevestigd wordt voordat het deskundigenoordeel wordt afgegeven. In eerdere rapporten, bijvoorbeeld de rapporten 2017/011 en 2017/059, heeft de Nationale ombudsman aanbevolen dat het UWV na ontvangst van een aanvraag van een deskundigenoordeel met de aanvrager contact opneemt om te achterhalen waar het de aanvrager werkelijk om te doen is. Hieraan voegt de Nationale ombudsman nu de aanbeveling toe dat gemaakte afspraken die een wijziging van de oorspronkelijke vraagstelling inhouden, schriftelijk bevestigd worden.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

#### *Ten aanzien van de klachtbehandeling*

Dit klachtonderdeel toetst de Nationale ombudsman aan het vereiste van goede motivering dat inhoudt dat de overheid haar besluiten en handelen 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 burger. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

Verzoekster heeft over verschillende aspecten van het deskundigenoordeel op 7 augustus 2017 geklaagd. Een aspect was de hiervoor besproken wijziging van de vraagstelling. Daarnaast klaagde zij over het plan van aanpak waarmee zij onverwacht bij de verzekeringsarts geconfronteerd werd, het ontbreken van haar bezwaren tegen de visie van de bedrijfsarts in de arbeidsdeskundige rapportage en het niet preciseren van de stukken die de werkgever had ingestuurd. In de klachtafhandeling gaat het UWV op geen van deze punten in. Dat had naar het oordeel van de Nationale ombudsman wel gemoeten. Nu op al deze aspecten niet gereageerd is, voldoet de klachtafhandeling van het UWV naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet aan het vereiste van goede motivering.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.



## CONCLUSIE

- De klacht over het zonder instemming van verzoekster wijzigen van het onderwerp van het deskundigenoordeel dat zij bij het UWV heeft aangevraagd, is gegrond wegens strijd met het vereiste van transparantie.
- De klacht over de onvolledige klachtbehandeling is gegrond wegens strijd met het motiveringsvereiste.

## AANBEVELING

De Nationale ombudsman doet het UWV de aanbeveling om afspraken die met de aanvrager van een deskundigenoordeel gemaakt zijn om de oorspronkelijke vraagstelling op het aanvraagformulier te wijzigen in een andere vraagstelling, schriftelijk te bevestigen en deze werkwijze ook in het handboek deskundigenoordelen vast te leggen.

De Nationale ombudsman,

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

Reinier van Zutphen