



nationale ombudsman

Rapport

Een onderzoek naar de wijze waarop het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) een deskundigenoordeel heeft vastgesteld.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het UWV: deels gegrond, deels ongegrond.

Wat is de klacht?

De klacht van verzoeker, een werkgever, gaat over een door een werknemer van verzoeker (hierna: de werknemer) bij het UWV aangevraagd deskundigenoordeel. De werknemer had zich na een re-integratietraject volledig ziekgemeld. De werkgever wilde dat de werknemer in plaats van haar uren, eerst haar dagen zou opbouwen. De werknemer was het daar niet mee eens en verzocht het UWV om een deskundigenoordeel op te stellen om te beoordelen of zij haar eigen werk kan verrichten.

Het UWV stelde de werkgever van deze aanvraag op de hoogte. De werkgever heeft in reactie daarop aan het UWV verzocht om in de gelegenheid te worden gesteld een schriftelijke reactie te geven. Hieraan heeft het UWV geen gehoor gegeven en een deskundigenoordeel uitgebracht. Volgens het deskundigenoordeel is de werknemer niet geschikt voor het werk in de door de werkgever voorgestelde invulling.

De werkgever is het met het deskundigenoordeel niet eens. Hij klaagt erover dat het door de werknemer aangevraagde deskundigenoordeel door het UWV:

1. niet zorgvuldig tot stand is gebracht, omdat geen hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden;
2. niet deugdelijk is gemotiveerd, omdat niet duidelijk is voor welk werk de werknemer ongeschikt wordt geacht.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Weer aan de slag na uitval wegens ziekte

De werknemer meldde zich wegens medische klachten op 22 februari 2018 ziek bij de werkgever. In het kader van haar re-integratie had de bedrijfsarts met de werknemer meerdere gesprekken. Er werd een opbouwschema opgesteld om geleidelijk terug te keren in aangepast werk. De werkgever sprak met de werknemer af dat zij haar werk zou gaan hervatten in een andere vestiging van het bedrijf. Zij startte in juni gedurende drie weken met twee halve dagen per week. Daarna werkte zij drie halve dagen per week.

Uit het verslag van de bedrijfsarts van 5 juli 2018 van het gesprek met de werknemer volgt dat deze opbouw goed verliep. De werknemer gaf aan blij te zijn om weer te werken en er vertrouwen in te hebben dat verdere geleidelijke opbouw mogelijk zou zijn. Uit het verslag volgt ook dat tijdens dit gesprek een voorstel voor aanpassing van het opbouwschema is besproken. Afgesproken was dat de uren die zij op dat moment werkte – drie middagen van vier uur – langzaam zouden worden opgebouwd: de komende week drie keer vijf uur, de week daarna drie keer zes uur, dan een week verlof en daarna drie keer zes uur en vervolgens drie keer acht uur. Vervolgens zou een verdere opbouw in stappen naar de contractomvang plaatsvinden. De bedrijfsarts stelde voor dat de werknemer dit schema met de werkgever zou gaan bespreken.

Het voorstel van werkgever

Op 6 juli vroeg de werkgever per e-mail aan de bedrijfsarts of kon worden bezien of in plaats van de uren eerst de dagen konden worden opgebouwd, dit in verband met het bedrijfsbelang. Dit zou betekenen dat de werknemer per 9 juli zou starten met vijf halve dagen per week. Daarop gaf de bedrijfsarts aan dat het voorgestelde opbouwschema door de werknemer zelf was geformuleerd en dat het primair de taak van de werknemer en de werkgever is om tot een opbouwschema te komen. Hij adviseerde daarom om het opbouwschema samen met de werknemer te bespreken.

Diezelfde dag sprak de werkgever met de werknemer; de werkgever en de werknemer verschillen van mening hoe dit gesprek is verlopen.

De visie van de werkgever

De werkgever stelde de werknemer voor om eerst vijf halve dagen in de week te gaan werken, in het belang van de bedrijfsvoering. Volgens de werkgever is voorzichtig aan de werknemer gevraagd of zij dit wilde proberen en

reageerde zij hierop positief en begripvol. Volgens de werkgever werd dus in goed overleg afgesproken dat zij zou gaan proberen om vijf middagen te komen in plaats van drie. Op 10 juli kwam de werknemer volgens de werkgever op deze afspraak terug, voornamelijk wegens de reistijd van een half uur, en dat terwijl zij zelf op de andere locatie wilde re-integreren.

De visie van de werknemer

De werknemer heeft een andere visie op het gesprek. Volgens het verslag van de bedrijfsarts werd door de werkgever tijdens het gesprek sterk aangedrongen om, in het belang van de bedrijfsvoering, in de middaguren in plaats van de voorgestelde ochtenduren te werken. Dit betekende dat zij met ingang van de komende week zou starten met vijf dagen van vier á vijf uur. Volgens het verslag van de bedrijfsarts was de werknemer voorgehouden dit plan te accepteren of zich anders weer volledig ziek te melden. In dat laatste geval zou terugkeer bij haar eigen werkgever niet meer bespreekbaar en/of mogelijk zijn en zou het tweede spoor van re-integratie worden ingezet. Als tussenvoorstel stelde de werknemer nog voor dat zij om de week vier en vijf middagen per week zou komen werken, maar dit voorstel was niet bespreekbaar met de werkgever, zo had zij de bedrijfsarts laten weten.

Op 12 juli 2018 meldde de werknemer zich weer volledig ziek.

Een nieuw bezoek aan de bedrijfsarts

Op 17 juli bezocht de werknemer de bedrijfsarts opnieuw en deed zij verslag van het gesprek van 6 juli met de werkgever. Zij gaf aan dat zij niet wist hoe zij nu verder moest. Door het gerezen conflict met de werkgever achtte zij zich niet in staat om verdere opbouw van haar re-integratie te realiseren.

Volgens het verslag van het gesprek wees de bedrijfsarts zowel de werkgever als de werknemer op hun verplichtingen om voldoende inspanningen te leveren om te komen tot bevredigende oplossingen in de gerezen verschillen van inzicht. De bedrijfsarts benadrukte daarbij dat het beter is om tot geleidelijke maar succesvolle stapsgewijze opbouw van re-integratie te komen dan een snellere re-integratie welke leidt tot terugval en opnieuw volledige uitval.

De situatie loopt verder uit de hand

Vervolgens liep de situatie tussen de werkgever en de werknemer verder uit de hand. De werkgever probeerde met behulp van zijn arbodienst om contact op te nemen met de werknemer. Omdat de werknemer niet bereikbaar was en de werkgever vermoedde dat zij op vakantie was geweest, stuurde hij haar op 13 augustus 2018 per deurwaardersexploot een brief met het verzoek om contact op te nemen. Als zij hier geen gehoor aan gaf, zou haar loon worden stopgezet. Op 14 augustus nam de werknemer alsnog contact op met de arbodienst om aan te geven dat zij een jurist had ingeschakeld en een deskundigenoordeel had aangevraagd.

Het verzoek om te worden gehoord

Op 27 augustus ontving de werkgever een brief van het UWV met de mededeling dat de werknemer het UWV had verzocht om een deskundigenoordeel op te stellen en te beoordelen of zij haar eigen werk kon verrichten. In reactie hierop verzond de werkgever diezelfde dag een brief naar het UWV. Daarin gaf hij aan: "alvorens u in de onderhavige casus tot een oordeel komt, zouden wij te zijner tijd in de gelegenheid willen worden gesteld een schriftelijke reactie te geven en wel wanneer het dossier compleet is en duidelijk is wat de onderbouwing door de werknemer is".

De werkgever vernam niets van het UWV en ontving vervolgens het deskundigenoordeel van het UWV van 6 september 2018. Daarin was vermeld dat de werknemer niet geschikt viel te achten voor het werk in de door de werkgever voorgestelde invulling.

Wat was de oorspronkelijke klacht?

Op 11 september diende de werkgever bij het UWV een klacht in. Hij gaf aan dat hij niet was gehoord voorafgaand aan de totstandkoming van het deskundigenoordeel, ondanks zijn verzoek daartoe. Het UWV had daarom niet alle relevante feiten en omstandigheden vergaard alvorens tot een oordeel te komen, aldus de werkgever. Verder gaf

de werkgever aan dat onduidelijk was wat het UWV had getoetst, zodat het deskundigenoordeel onduidelijk was. Volgens de werkgever bleek uit niets voor welk werk de werknemer ongeschikt werd geacht. De werkgever verzocht het UWV om het deskundigenoordeel in te trekken, omdat het op onzorgvuldige wijze tot stand was gekomen.

Welke reactie komt er op de klacht?

Op 4 oktober liet het UWV de werkgever weten dat het verzoek om te worden gehoord bekend was bij de verzekeringsarts. In het kader van een dergelijk deskundigenoordeel is het volgens het UWV echter de procedure dat de verzekeringsarts wederhoor pleegt met de bedrijfsarts, die de werkgever vertegenwoordigt in het kader van de verzuimbegeleiding en re-integratie. De verzekeringsarts had op 3 september uitvoerig telefonisch contact gehad met de bedrijfsarts. De bedrijfsarts kon zich vinden in het oordeel en de conclusie van de verzekeringsarts. Ook gaf het UWV aan dat op 6 september alle betrokkenen schriftelijk waren geïnformeerd over het deskundigenoordeel. De rapportage van de verzekeringsarts was vanwege het medisch geheim alleen naar de werknemer en de bedrijfsarts gestuurd. Omdat de werkgever had aangegeven dat de arbodienst deze rapportage niet had ontvangen, liet het UWV weten dat deze opnieuw zou worden toegestuurd.

Het UWV liet de werkgever ook weten dat hij eventuele aanvullende informatie alsnog kon aanleveren. Ook was de verzekeringsarts bereid alsnog telefonisch contact met de werkgever op te nemen.

Dit kon mogelijk leiden tot een addendum op het deskundigenoordeel maar zou de inhoud van het oordeel niet wijzigen.

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

De werkgever was niet tevreden met de reactie van het UWV en daarom diende hij een klacht in bij de Nationale ombudsman. In zijn brief aan de ombudsman herhaalde hij dat hij niet was gehoord voorafgaand aan de totstandkoming van het deskundigenoordeel. Daardoor had hij niet de mogelijkheid gehad om tegenwicht te bieden aan de leugenachtige verklaringen die zijn werknemer bij de bedrijfsarts had gedaan. Zij had namelijk, volledig in strijd met de waarheid, verklaard dat de werkgever haar voor het blok had gezet: wanneer ze niet mee zou gaan in het opbouwschema dat hij haar had voorgesteld zou terugkeer niet meer aan de orde zijn. Ook een door haar gedaan tussenvoorstel zou geen gehoor bij de werkgever hebben gevonden. Daar kwam nog bij dat de bedrijfsarts in zijn visie onvoldoende afstand en objectiviteit had bewaard of in ieder geval te eenzijdig was afgegaan op het verhaal van de werknemer.

Ook vond hij dat de inhoud van het oordeel onvoldoende gemotiveerd was. De vraag van de werknemer was: "kan ik mijn eigen werk doen?" en het antwoord van het UWV was: "U bent niet geschikt te achten voor het werk in de door de werkgever voorgestelde invulling". Daar had hij als werkgever weinig aan.

Dat de bedrijfsarts over meer informatie beschikte, betekende niet dat hij als werkgever geen deugdelijke motivering had moeten krijgen. Bovendien kon de bedrijfsarts volgens de werkgever niet als zijn vertegenwoordiger worden aangemerkt, omdat de bedrijfsarts boven de partijen staat als een onafhankelijk instituut. De werkgever benadrukte verder dat het UWV pas achteraf heeft aangegeven dat de verzekeringsarts bereid was contact met hem op te nemen. Als hij voorafgaand aan de totstandkoming van het deskundigenoordeel was gehoord, was het deskundigenoordeel wel zorgvuldig geweest en had zijn klacht over de gebrekkige motivering wellicht achterwege kunnen blijven, aldus de werkgever.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

Op 12 december 2018 besloot de Nationale ombudsman om onderzoek te doen naar de klacht van de werkgever. Hij vroeg het UWV om op de klacht van de werkgever te reageren, hem de stukken uit het dossier toe te zenden en een aantal vragen te beantwoorden.

Hoe reageerde het UWV?

Het UWV stuurde de ombudsman het dossier toe en gaf aan dat een deskundigenoordeel over de (on)geschiktheid tot werken rechtstreeks wordt voorgelegd aan een verzekeringsarts. Voor de verzekeringsarts betekent wederhoor dat er contact wordt opgenomen met de bedrijfsarts. In het gesprek tussen de verzekeringsarts en de bedrijfsarts van de werkgever was zowel het voorstel van de bedrijfsarts als dat van de werkgever besproken. De bedrijfsarts was al op de hoogte van het voorstel van werkgever. Vervolgens heeft er een inhoudelijke afweging plaatsgevonden tussen beide voorstellen.

Het UWV was van mening dat de klacht van de werkgever niet voorkomen had kunnen worden, ook niet als hij voorafgaand aan de vaststelling van het deskundigenoordeel was gehoord. De werkgever en de bedrijfsarts verschilden van mening. Het UWV doet niet aan waarheidsvinding in de relatie werkgever/bedrijfsarts en blijft hier in het kader van een deskundigenoordeel dus buiten. De verzekeringsarts toetst bij de bedrijfsarts of het verhaal van de werknemer en ook zijn eigen visie klopt. De bedrijfsarts geeft aan of werken in eigen werk of aangepast werk aan de orde is. De bedrijfsarts is in deze de onafhankelijke en deskundige partner en daarom leidend voor de verzekeringsarts, aldus het UWV.

Verder gaf het UWV aan dat er niet wordt teruggekomen op een reeds eerder afgegeven deskundigenoordeel. Om tegemoet te komen aan het gevoel van onzorgvuldige afweging in het deskundigenoordeel is de werkgever de mogelijkheid geboden aanvullende informatie aan te leveren. Ook was de verzekeringsarts bereid telefonisch contact op te nemen. Mogelijk zou dit dan hebben geleid tot een addendum. Een addendum doet echter niet af aan de conclusie van het reeds vastgesteld deskundigenoordeel. Een addendum is wel een mogelijkheid (indien aan de orde) om de zienswijze van werkgever weer te geven als toevoeging. In deze casus had bijvoorbeeld het verschil van inzicht tussen werkgever en bedrijfsarts benoemd kunnen worden in een dergelijk addendum. De verzekeringsarts blijft hier om bovenstaande redenen buiten.

Hoe reageerde de werkgever?

De werkgever herhaalde dat de bedrijfsarts, voor wat betreft de voorstellen, louter is afgegaan op het onjuiste en eenzijdige verhaal van de werknemer. Uit de verslagen van de bedrijfsarts blijkt volgens de werkgever dat deze niet de noodzakelijke afstand en objectiviteit heeft bewaard bij de vaststelling van de feiten en omstandigheden. De bedrijfsarts was nergens anders van op de hoogte dan het verhaal van de werknemer. Van een inhoudelijke afweging tussen twee voorstellen door de verzekeringsarts was dan ook geen sprake. Dat de verzekeringsarts contact heeft gehad met de bedrijfsarts betekent nog niet dat aan het verzoek tot wederhoor is voldaan.

Verder benadrukte de werkgever dat, als de werknemer aan het UWV heeft gevraagd of zij haar eigen werk kan doen, dit ook getoetst dient te worden. Het antwoord dat de werknemer ongeschikt is voor de door de werkgever voorgestelde invulling, geeft er geen blijk van dat dit is getoetst. Evenmin biedt het antwoord er inzicht in, aan welk doel wel is getoetst. Hierdoor is onduidelijk voor welke voorgestelde invulling de werknemer volgens het deskundigenoordeel geschikt wordt geacht. Ook is daardoor onduidelijk welke vervolgstappen voor re-integratie moeten worden genomen. Een deugdelijke motivering staat los van het gegeven dat de bedrijfsarts alleen medische gegevens mag ontvangen.

Achteraf blijkt volgens de werkgever dat het UWV geen geschiktheid voor eigen werk heeft getoetst maar twee voorstellen, vermeend afkomstig van de werkgever. Juist omdat er voorstellen van een werkgever getoetst worden, had het op de weg van het UWV gelegen om hem te horen, aldus de werkgever. Dan had hierover ook geen onduidelijkheid kunnen bestaan. Bovendien kan hij worden aangemerkt als betrokkene die belang heeft bij het deskundigenoordeel. De mogelijkheid van een addendum die het UWV aanbood was te laat. Daarmee wordt immers niet teruggekomen op het oordeel.

Verslag van bevindingen

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

Zowel het UWV als de werkgever gaven aan geen aanvullingen op het verslag van bevindingen te hebben.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman toetst de klachten van de werkgever aan het vereiste van goede voorbereiding, inhoudende dat de overheid alle informatie verzamelt die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, en het vereiste van luisteren naar de burger, inhoudende dat de overheid actief naar de burger luistert, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.

Het horen van de werkgever

De Nationale ombudsman heeft eerder toegelicht dat de verzekeringsarts over alle relevante informatie moet kunnen beschikken om een goed onderbouwd oordeel te kunnen geven.¹ Voldoende hoor en wederhoor is hierbij van belang. De verzekeringsarts is op grond van het vereiste van hoor en wederhoor echter niet verplicht om alle verkregen informatie ook voor te leggen aan de andere partij, in dit geval de werkgever. Dit heeft te maken met de bijzondere aard van het deskundigenoordeel. Doordat het in eerste instantie bedoeld is als leidraad voor partijen, staat de waarheidsvinding minder voorop en heeft de arbeidsdeskundige en/of verzekeringsarts de regie; hij/zij bepaalt of er voldoende informatie beschikbaar is om een oordeel te kunnen geven. Daarbij is de aanvraag richtinggevend.

Een deskundigenoordeel over de (on)geschiktheid tot werken wordt rechtstreeks voorgelegd aan de verzekeringsarts, die deze beoordeling verricht. In dit geval is ook contact opgenomen met de bedrijfsarts van de werkgever. De verzekeringsarts heeft met de bedrijfsarts het opbouwschema besproken. De bedrijfsarts was het eens met het voorstel dat de werknemer had ingebracht, namelijk de geleidelijke terugkeer in het eigen aangepaste werk door de opbouw van uren op een beperkt aantal dagen. De werkgever wilde echter dat de werknemer een ander opbouwschema zou volgen, namelijk dat zij elke middag zou komen werken.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het UWV niet in strijd heeft gehandeld met het vereiste van goede voorbereiding en volgt het standpunt van het UWV dat de verzekeringsarts in dit geval niet verplicht was om de werkgever te horen. De beoordeling die de verzekeringsarts moest maken betrof immers de vraag of de werknemer geschikt was te achten voor de door de werkgever voorgestelde invulling van uren. Over de inhoud van dat voorstel bestond ook geen verschil van inzicht, nu de werkgever dit zelf aan de bedrijfsarts had voorgelegd. Voor het geven van een oordeel was feitelijk alleen het standpunt van de bedrijfsarts van belang omdat die als medisch deskundige op het voorstel van de werkgever zijn visie kon geven. Dat de werkgever aangeeft dat hij het niet eens was met de mening van de bedrijfsarts, maakt dat niet anders; de visie van een medisch professional is in deze situatie leidend.

Het was echter wel zo netjes geweest als op het verzoek van de werkgever wel een reactie was gegeven; deze had immers uitdrukkelijk verzocht om te worden gehoord. Het UWV had dan bijvoorbeeld kunnen uitleggen waarom in dit geval alleen contact met de bedrijfsarts plaatsvond en toelichten welk voorstel door het UWV werd getoetst. Ook had het UWV het verhaal van de werkgever toch kunnen betrekken bij het deskundigenoordeel. Niet omdat het van invloed had kunnen zijn op de uitkomst, maar omdat het UWV daarmee wel aandacht had kunnen besteden aan het verhaal van de werkgever en zo had kunnen bereiken dat de werkgever zich wél gehoord voelde.

De Nationale ombudsman acht de klacht op dit onderdeel dan ook deels gegrond wegens strijd met het vereiste van luisteren naar de burger.

¹ Rapport 2018/025.

De motivering van het deskundigenoordeel

De Nationale ombudsman ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het deskundigenoordeel niet deugdelijk is gemotiveerd. De aan de werkgever gerichte brief geeft inderdaad slechts een antwoord op de door de werknemer gestelde vraag, te weten of zij op het moment van de beoordeling al dan niet geschikt was voor het verrichten van haar werk in de door de werkgever voorgestelde invulling. Aan het deskundigenoordeel ligt echter de verzekeringsgeneeskundige rapportage ten grondslag; deze rapportage maakt onderdeel uit van het deskundigenoordeel maar wordt, om begrijpelijke redenen, alleen aan de werknemer en de bedrijfsarts en niet aan de werkgever verstrekt. Uit deze rapportage volgt in de visie van de Nationale ombudsman duidelijk hoe het oordeel tot stand is gekomen en dat de daarin gegeven toelichting het oordeel, dat de werknemer niet geschikt is voor het werk in de door de werkgever voorgestelde invulling, kan dragen.

Nu de werkgever de uitkomst van het oordeel onvoldoende duidelijk vond, had het voor de hand gelegen dat hij zijn bedrijfsarts om een toelichting had gevraagd. De bedrijfsarts is immers de schakel tussen de verzekeringsarts en de werkgever en vertegenwoordigt de werkgever in het kader van de verzuimbegeleiding en re-integratie.

De Nationale ombudsman acht deze klacht niet gegrond.

Conclusie

De klacht dat het deskundigenoordeel:

- niet zorgvuldig tot stand is gebracht omdat de werkgever niet is gehoord, is ongegrond;
- niet deugdelijk is gemotiveerd, is ongegrond.

Wel is de Nationale ombudsman van oordeel dat het UWV had moeten reageren op het verzoek van de werkgever om gehoord te worden. In zoverre acht hij de klacht dan ook gegrond wegens strijd met het vereiste van luisteren naar de burger.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen