



## Rapport

Een onderzoek naar de uitvoering van een deskundigenoordeel door het UWW

Oordeel

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

**Publicatiedatum: 3 oktober 2014**

**Rapportnummer: 2014/130**

## Samenvatting

Verzoekster viel bij haar werkgever uit met klachten veroorzaakt door blootstelling aan elektromagnetische straling. Bij een onderzoek op de werkplek was geen overschrijding van de toegestane norm vastgesteld. De bedrijfsarts betwijfelde of verzoekster ooit nog terug zou kunnen keren op haar werkplek. Zij stelde na ruim een jaar ziekte voor dat verzoekster vier uur per week zou beginnen met re-integreren vanuit huis.

Haar werkgever wilde weten of hij voldoende aan re-integratie deed en of verzoekster ook vanaf kantoor kon re-integreren. Hij vroeg een deskundigenoordeel aan dat door een arbeidsdeskundige van het UWV werd uitgevoerd omdat het ging om een vraag van arbeidskundige aard. De arbeidsdeskundige consulteerde de verzekeringsarts. Die had overleg met de bedrijfsarts en concludeerde dat er teveel van de klachten was uitgegaan. Verzoekster zou meer moeten kunnen dan vier uur vanuit huis re-integreren. De bedrijfsarts moest de belastbaarheid beter in kaart brengen. Het UWV oordeelde dat de werkgever te weinig gedaan had aan de re-integratie van verzoekster.

Verzoekster klaagde erover dat het deskundigenoordeel onzorgvuldig tot stand was gekomen nu de verzekeringsarts haar niet gezien of gesproken had. Ook bleek uit het oordeel en de klachtafhandeling niet dat haar standpunt was meegewogen.

De Nationale ombudsman oordeelt dat het deskundigenoordeel door de arbeidsdeskundige op zorgvuldige wijze was uitgevoerd, maar dat er in dit geval toch van het UWV meer verwacht had mogen worden. Gelet op de ernst en lange duur van de klachten en de regelmatige controles bij de bedrijfsarts, had met het oog op het vereiste van maatwerk van het UWV verwacht mogen worden dat de verzekeringsarts verzoekster zelf had gezien. Dit had in ieder geval moeten gebeuren in het kader van de klachtafhandeling door het UWV. Daarnaast oordeelt de Nationale ombudsman dat de klachtafhandeling niet voldoet aan het vereiste van luisteren naar de burger.

Wat is de klacht?

Verzoekster klaagt over de wijze waarop het UWV een aanvraag om een deskundigenoordeel heeft behandeld. Zij vindt het onzorgvuldig dat er een oordeel is gegeven zonder dat zij de verzekeringsarts van het UWV gezien of gesproken heeft.

Verzoekster klaagt ook over de klachtbehandeling van het UWV. De motivering van de

klachtafdoening vindt zij onvolledig en onduidelijk.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Verzoekster meldde zich op 13 juni 2012 bij haar werkgever ziek. Vanaf oktober 2013 achtte de bedrijfsarts verzoekster in staat om 4 uur per week met re-integratie vanuit huis te beginnen ondanks nog aanwezige energetische beperkingen. De klachten zouden veroorzaakt worden door blootstelling aan elektromagnetische velden. Een onderzoek op de werkplek had echter geen overschrijding van de toegestane norm aangetoond. Haar werkgever wilde van het UWV weten of hij voldoende aan re-integratie had gedaan en of verzoekster ook op haar werkplek zou kunnen re-integreren. Hij vroeg daarom op 30 september 2013 een deskundigenoordeel aan.

Een deskundigenoordeel waarin gevraagd wordt de re-integratie inspanningen te beoordelen, wordt uitgevoerd door een arbeidsdeskundige. De arbeidsdeskundige heeft met de verzekeringsarts overleg gehad over de vraag of de inschatting van de beperkingen door de bedrijfsarts reëel was. Daarover nam de verzekeringsarts contact op met de bedrijfsarts. Op basis van de informatie van de bedrijfsarts en de informatie van verzoekster verkregen, vond de verzekeringsarts het niet reëel dat verzoekster geen arbeidsmogelijkheden gehad zou hebben tussen 16 april en 24 september 2013. Ook vond zij dat verzoekster meer zou moeten kunnen dan vier uur per week aangepast werk verrichten. Verzoekster zou ook vanuit kantoor moeten kunnen re-integreren.

De arbeidsdeskundige had zowel met verzoekster als met de werkgever telefonisch contact. Ook had zij de stukken waaronder het Plan van Aanpak en de Probleemanalyse bestudeerd waarna zij op 10 oktober 2013 tot het oordeel kwam dat de werkgever onvoldoende re-integratie inspanningen had verricht. De werkgever had zich ten onrechte verlaten op het advies van de bedrijfsarts.

Wat was de oorspronkelijke klacht?

Op 19 oktober 2013 klaagde verzoekster bij het UWV over de onzorgvuldige wijze waarop het deskundigenoordeel tot stand was gekomen. De verzekeringsarts had verzoekster niet gezien of gesproken en uit de rapportage bleek niet dat alle door haar aangeleverde (medische) informatie in het oordeel van de verzekeringsarts was meegenomen. Ook vond zij het oordeel van de verzekeringsarts onvoldoende onderbouwd en gemotiveerd. Dat de bedrijfsarts volgens de verzekeringsarts teveel van de klachten was uitgegaan en te weinig van objectieerbare medische gegevens, was een standpunt dat verzoekster bevreemdde. Er moest juist van haar klachten uitgegaan worden en bovendien waren die klachten wel medisch objectiebaar.

Welke reactie komt er op de klacht?

Na verzoeksters telefonische toelichting op de klacht liet het UWV op 7 november 2013 weten dat het bij dit deskundigenoordeel primair om een arbeidskundige beoordeling gaat en dat de medische informatie van de bedrijfsarts en de aanwezige informatie van de behandelend artsen voldoende was voor de verzekeringsarts om tot een afgewogen oordeel te komen. De verzekeringsarts had het dan ook niet nodig gevonden om verzoekster voor een spreekuur op te roepen. Verder gaf het UWV nog aan dat tegen een deskundigenoordeel geen inhoudelijk bezwaar of beroep mogelijk is.

## klacht bij de Nationale ombudsman

Verzoekster vond de klachtafhandeling door het UWV niet zorgvuldig en veel te summier. Er was alleen uitgegaan van wat de verzekeringsarts verteld had. De conclusie dat de verzekeringsarts tot een afgewogen oordeel was gekomen op basis van alle aanwezige informatie klopte niet. Verzoekster beschreef haar ziekteverloop en haar regelmatige contacten met de bedrijfsarts die zich na ruim een jaar ziekte afvroeg of terugkeer naar haar werk wel haalbaar was, maar toch voorstelde om vanaf oktober 2013 langzaam de re-integratie vanuit huis te hervatten. Uit de klachtafhandeling bleek niet dat haar informatie door de klachtenambassadeur was meegewogen.

Verzoekster hoopte met klachtbehandeling te bereiken dat het deskundigenoordeel zou vervallen. Het deskundigenoordeel had zeer nadelig voor haar uitgepakt. De bedrijfsarts vond na het deskundigenoordeel dat zij weer vanaf kantoor kon re-integreren. Omdat zij zich daartoe niet in staat achtte, hervatte zij haar werk niet, waarna haar werkgever de loonbetaling opschortte. Verzoekster voelde zich toen gedwongen om aan een beëindiging van het dienstverband mee te werken. Zij ontving sindsdien een werkloosheidsuitkering. Met haar klachten achtte zij zich niet in staat om te solliciteren.

## onderzoek door de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman verzocht het UWV te reageren op de klacht van verzoekster. Ook werd het UWV gevraagd om aan te geven of er in dit geval, hoewel het ging om een deskundigenoordeel over re-integratie inspanningen dat in beginsel een arbeidskundige beoordeling is, overwogen is om verzoekster voor een spreekuur van de verzekeringsarts uit te nodigen.

## Hoe reageerde het UWV?

De verzekeringsarts die door de arbeidsdeskundige geconsulteerd werd, had gebruik gemaakt van de medische informatie, verkregen van de bedrijfsarts en van verzoekster. Op basis van die informatie kwam zij tot de conclusie dat de bedrijfsarts verzoeksters belastbaarheid beter in kaart moest brengen. Die informatie was volgens het UWV voldoende voor de arbeidsdeskundige om de vraag van de werkgever te beantwoorden of hij voldoende aan re-integratie deed. De vraag van de werkgever die van arbeidskundige aard was, geeft de kaders aan van het onderzoek. Bij die vraag was voor zover van belang verzoeksters medische situatie meegenomen. De medische beoordeling is beperkter dan bij een diagnostisch onderzoek door een behandelaar.

Omdat de medische situatie en de daaruit voortvloeiende beperkingen voldoende duidelijk waren om tot een afgewogen oordeel te komen, had de verzekeringsarts het niet nodig gevonden om verzoekster uit te nodigen. Er was met de bedrijfsarts afgesproken dat zij verzoekster op haar spreekuur zou zien om de beperkingen opnieuw in kaart te brengen.

De verzekeringsarts was volgens het UWV tot haar oordeel gekomen op basis van voldoende informatie. Zij had de verzekeringsgeneeskundige protocollen correct gevolgd. Dat de klachtbehandelaar deze conclusie in de klachtafhandeling overnam en verzoeksters klacht niet gegrond achtte, beoordeelde het UWV als zorgvuldig en voldoende gemotiveerd. Omdat verzoeksters klacht zich vooral richtte tegen het oordeel van de verzekeringsarts dat zij geschikt werd geacht voor re-integratie op kantoor, moest een zorgvuldig klachtonderzoek zich richten op hoe dat oordeel tot stand is gekomen en dat was door de klachtbehandelaar zorgvuldig gedaan.

De vraag of de verzekeringsarts overwogen had verzoekster voor het spreekuur uit te nodigen beantwoordde het UWV ontkennend. Het UWV vond wel dat er bij de klachtafhandeling mogelijk een kans was blijven liggen door verzoekster niet voor een toelichting op het deskundigenoordeel bij de verzekeringsarts en/ of arbeidsdeskundige op te roepen.

Hoe reageerde verzoekster?

Volgens verzoekster herhaalde het UWV alleen maar het eerder ingenomen standpunt. Er werd slechts aangegeven wat het UWV gedaan had en welke conclusies er waren getrokken, maar er werd niet aangegeven hoe tot het oordeel gekomen was en hoe de door verzoekster ingebrachte informatie was meegewogen. Ook was er niet gereageerd op haar standpunt dat er wel van medische klachten moet worden uitgegaan en dat er wel een medische objectiveerbare onderbouwing van de klachten aanwezig was.

Ook al ging het hier primair om een arbeidskundige beoordeling, toch had er een verzekeringsgeneeskundig onderzoek moeten plaatsvinden om te kunnen beoordelen of haar werkgever voldoende re-integratie inspanningen verricht had. Gelet op haar beperkingen, stoornissen en/of handicaps had de verzekeringsarts de reëel ervaren klachten van verzoekster moeten onderzoeken.

Door de opmerking dat verzoekster niet gevolgd kon worden in haar stelling dat nagelaten was onderzoek te doen naar de klachten, deed het UWV het voorkomen alsof er onderzoek naar haar klachten was gedaan. Uit de rapportage waarin stond dat de bedrijfsarts zich te veel had laten leiden door haar klachten bleek echter dat haar klachten geen uitgangspunt geweest waren bij het oordeel van de verzekeringsarts. Dit had wel moeten gebeuren. Dat volgt uit jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep die stelt dat het onderzoek van de verzekeringsarts gericht moet zijn 'op het objectiveren van de gestelde klachten als uiting van een somatisch of psychiatrisch ziek zijn dan wel van een combinatie van beiden, waarbij niet doorslaggevend is dat niet altijd exact valt aan te wijzen aan welke ziekte - of welk gebrek- deze klachten zijn toe te schrijven'.

Volgens verzoekster had de verzekeringsarts niet enkel op basis van de medische informatie en zonder haar gezien te hebben, kunnen concluderen dat zij vanuit kantoor kon re-integreren. De beschikbare medische informatie bevestigde juist dat zij dat niet kon. Om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen, had de verzekeringsarts haar dan ook voor een spreekuur moeten uitnodigen.

Verzoekster vond het niet juist dat in de klachtbehandeling niet werd ingegaan op haar klacht dat de klachtbehandelaar zich niet zelf een oordeel heeft gevormd, maar alleen overnam wat de verzekeringsarts had verklaard.

Zij wees tot slot nog op de gevolgen die het deskundigenoordeel had gehad. De bedrijfsarts had haar na het deskundigenoordeel opgeroepen en daarna geadviseerd dat er gericht moest worden op terugkeer in het eigen werk vanaf kantoor. Dit terwijl de bedrijfsarts kort daarvoor nog vond dat het de vraag was of volledige terugkeer naar het eigen werk op kantoor mogelijk was gezien aard en duur van de klachten. De Geschillencommissie Arbodiensten waar verzoekster een klacht over de bedrijfsarts had ingediend concludeerde dan ook dat niet duidelijk is geworden waarom het oordeel van de bedrijfsarts na het uitbrengen van het advies van het UWV een ander was dan

daarvoor.

verslag van bevindingen

Verzoekster en de Raad van Bestuur van het UWV werden in de gelegenheid gesteld om op de bevindingen uit het onderzoek van de Nationale ombudsman te reageren.

Het UWV liet weten dat het verslag van bevindingen hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van verzoekster gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te passen.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman toetst het eerste klachtonderdeel aan het maatwerkvereiste dat inhoudt dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

Bij klachten over deskundigenoordelen toetst de Nationale ombudsman met name of de procedure behoorlijk is verlopen. Is er bijvoorbeeld voldoende hoor en wederhoor geweest en is de motivering deugdelijk? Hij toetst niet of het deskundigenoordeel inhoudelijk juist is, maar hij kan wel beoordelen of het UWV in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen. Bij een deskundigenoordeel re-integratie inspanningen voert de arbeidsdeskundige de beoordeling uit. Indien nodig wordt een verzekeringsarts ingeschakeld voor diens visie op de vaststelling van de medische beperkingen door de bedrijfsarts. Dat is hier gebeurd. De verzekeringsarts heeft de medische stukken gezien en overleg gehad met de bedrijfsarts en zijn bevindingen teruggekoppeld aan de arbeidsdeskundige. De arbeidsdeskundige heeft zowel met verzoekster als met de werkgever telefonisch contact gehad.

De Nationale ombudsman heeft eerder geoordeeld dat er bij een arbeidskundige beoordeling aan het vereiste van hoor en wederhoor is voldaan als beide partijen (telefonisch) zijn gehoord (zie bijvoorbeeld rapport 2008/228 en 2012/137). Omdat het hier anders dan bij het deskundigenoordeel "ziek/niet ziek" om een arbeidskundige beoordeling ging, komt hij tot de conclusie dat het oordeel uiteindelijk van de arbeidsdeskundige moest komen.

De vraag is echter of er in dit geval, voorafgaand aan de arbeidskundige beoordeling, van het UWV niet meer verwacht had mogen worden. Met name is het de vraag of het oordeel van de verzekeringsarts dat de bedrijfsarts haar belastbaarheid beter in kaart moest brengen, gegeven kon worden zonder dat verzoekster door de verzekeringsarts gezien was.

Uit de door verzoekster ingebrachte stukken en de informatie van de bedrijfsarts die verzoekster regelmatig gezien had, kan opgemaakt worden dat de klachten, die zij al lang had, ernstig waren en in een kantooromgeving versterkt leken te worden. Mede gelet op de door verzoekster aangehaalde jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, was het in dit geval dan ook beter geweest als de verzekeringsarts verzoekster gezien zou hebben, ook al is dat formeel voor deze vraag van arbeidskundige aard niet nodig.

Daarnaast acht de Nationale Ombudsman het enkel afdoen van de klachten als niet medisch

objectieverbaar onder verwijzing naar het bestudeerd hebben van de ingebrachte stukken en handelen volgens de geldende protocollen, onvoldoende gemotiveerd.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk

Het tweede klachtonderdeel over de klachtafhandeling door het UWV toetst de Nationale ombudsman aan het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid actief naar de burger luistert, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.

In de klachtafhandeling wordt verzoekster gemeld dat de klachtbehandelaar de klacht heeft voorgelegd aan de afdeling sociaal medische zaken. Die afdeling heeft vervolgens de reactie van de verzekeringsarts teruggekoppeld aan de klachtbehandelaar die dit weer doorgaf aan verzoekster. Op zichzelf acht de Nationale ombudsman het juist dat de klachtbehandelaar geen oordeel geeft over het professioneel handelen van de verzekeringsarts of arbeidsdeskundige. Omdat het hier vooral over (het ontbreken van) een medische beoordeling van de verzekeringsarts ging, was het echter beter geweest om verzoekster in het kader van de klachtbehandeling uit te nodigen voor een toelichtend gesprek met de verzekeringsarts en/of de arbeidsdeskundige. In zijn reactie op de vraag hierover van de Nationale Ombudsman geeft het UWV dat zelf overigens ook al aan. In zo'n gesprek had verzoekster duidelijk kunnen maken waar het haar werkelijk om ging en dan had wellicht ook aan de orde kunnen komen dat verzoekster na de hersteld-melding van de bedrijfsarts een deskundigenoordeel "ziek/niet ziek" had kunnen vragen. In die procedure is het gebruikelijk dat de werknemer door de verzekeringsarts gezien wordt, althans dat er in ieder geval met hem of haar gesproken wordt.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de manier waarop het UWV de aanvraag van het deskundigenoordeel behandeld heeft, is gegrond wegens schending van het maatwerkvereiste;

De klacht over de klachtafhandeling is gegrond wegens schending van het vereiste van luisteren naar de burger.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman