



# Rapport

Rapport over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam.

**Datum: 29 augustus 2012**

**Rapportnummer: 2012/137**

## **Klacht**

Verzoekster klaagt over de onzorgvuldige en onvolledige wijze waarop het UWV de aanvraag van een deskundigenoordeel heeft behandeld.

Ook klaagt zij er over dat het UWV de klacht louter procedureel heeft behandeld, zonder naar de inhoud te kijken.

## **Bevindingen en beoordeling**

### **Algemeen**

1. Verzoekster vroeg op 17 oktober 2011 een deskundigenoordeel aan voor een werknemer die sinds 22 juni 2011 arbeidsongeschikt was in verband met knieklachten. De werkgever, een vleeswarenfabriek, wilde van het UWV weten of de werknemer voldoende deed om weer aan het werk te gaan. De werknemer was 30 jaar in dienst en volgens de werkgever veelvuldig ziek. Direct voordat hij uitviel, werkte de werknemer op de afdeling machinaal verwerken van deeg en vullen van darmen. Daar kon het werk feitelijk alleen staande verricht worden.

### **I Bevindingen**

2. De bedrijfsarts constateerde op 3 oktober 2011 dat de werknemer weer zittend werk kon verrichten en dat hij vanaf 17 oktober 2011 voor halve dagen kon starten met zijn eigen werk, waarbij het staan met lopen afgewisseld wordt. Een week later zou hij volgens de bedrijfsarts zijn eigen werk weer volledig kunnen hervatten.

3. Verzoekster vond het om bedrijfseconomische redenen beter dat de werknemer in aangepast werk op een andere afdeling (vleesbewerking) zijn werkzaamheden zou hervatten. Bovendien konden de werkzaamheden op die afdeling deels zittend op een sta-kruk uitgevoerd worden.

4. Op 17 oktober 2011 verrichtte de werknemer enige tijd staand werkzaamheden op de afdeling vleesbewerking. Volgens de werknemer kreeg hij na twee uur staan last van zijn knie. Volgens de werkgever meldde de werknemer zich na ruim een uur werken overspannen ziek, omdat hij niet op deze afdeling, maar alleen op zijn oude afdeling wilde werken.

5. Verzoekster vroeg daarom diezelfde dag nog een deskundigenoordeel aan en liet de werknemer met spoed door de bedrijfsarts oproepen. Omdat de werknemer daar niet verscheen, kondigde verzoekster een loonopschorting aan.

De controle bij de bedrijfsarts vond door een misverstand pas op 31 oktober 2011 plaats.

De bedrijfsarts constateerde toen dat het herstel van de kniefunctie niet verliep zoals verwacht. Hij vond de werknemer medisch gezien belastbaar voor halve dagen lichte werkzaamheden waarbij staan met lopen én zitten kan worden afgewisseld. Ook adviseerde hij de werknemer om met verzoekster in gesprek te gaan.

6. Op 2 november 2011 vond dat gesprek plaats tussen een personeelsfunctionaris van verzoekster, de werknemer en zijn broer die als tolk fungeerde. Verzoekster lichtte daar toe dat om bedrijfseconomische- en gezondheidsredenen gekozen was om de werknemer op de andere afdeling de werkzaamheden te laten hervatten. De werknemer ging op 3 november 2011 uiteindelijk ook op die andere afdeling aan het werk.

7. Een arbeidsdeskundige van het UWV nam in reactie op de aanvraag van het deskundigenoordeel op 2 november 2011 telefonisch contact op met verzoekster en stelde haar diezelfde dag per e-mail een aantal vragen.

8. Op 3 november 2011 nam de arbeidsdeskundige telefonisch contact op met de werknemer. Omdat de werknemer de Nederlandse taal niet goed beheerste en de antwoorden van verzoekster nog niet ontvangen waren, besloot de arbeidsdeskundige de werknemer op kantoor uit te nodigen in het kader van hoor en wederhoor. Dat gesprek vond op 9 november 2011 plaats. Ook de broer van de werknemer was daarbij aanwezig.

9. Op 10 november 2011 oordeelde het UWV dat de door de werknemer uitgevoerde re-integratie-inspanningen tot dat moment voldoende waren. Hij was op een andere afdeling aan het werk gegaan waarbij hij staan met lopen afwisselde, maar viel uit wegens toegenomen knieklachten. De bedrijfsarts constateerde vervolgens dat de werknemer kniesparend werk kon verrichten, waarbij het staan en lopen met zitten moest worden afgewisseld. De werknemer hervatte het aangepaste werk op de andere afdeling met de sta-kruk na het spreekuur bij de bedrijfsarts. De arbeidsdeskundige van het UWV merkte wel op dat een sta-kruk op die werkplek wellicht minder functioneel was. Dit naar aanleiding van opmerkingen van de werknemer dat hij de kruk niet gebruikte, omdat hij al eens van zo'n kruk gevallen was als gevolg van een gladde werkvloer.

10. Verzoekster diende op 16 november 2011 een klacht in bij het UWV. Zij vond onder meer dat de werknemer op 17 oktober geen reële poging tot werkhervatting had ondernomen. Hij had van de beschikbare sta-kruk gebruik moeten maken, in plaats van zich meteen weer ziek te melden. Ook had de arbeidsdeskundige niet zomaar, enkel op het woord van de werknemer, er vanuit mogen gaan dat de sta-kruk niet geschikt en de vloeren glad waren. Verder achtte zij het beginsel van hoor en wederhoor geschonden, nu de werknemer na een telefoongesprek ook nog was uitgenodigd voor een gesprek met de arbeidsdeskundige. Volgens verzoekster had zij na het gesprek van 9 november met de werknemer nog de gelegenheid moeten krijgen om te reageren op de door de werknemer verstrekte gegevens.

11. Het UWV oordeelde dat de klacht van verzoekster ongegrond was, omdat het merendeel van de klachten een inhoudelijk karakter heeft waar in de klachtbehandeling niet op ingegaan kan worden. Dit zijn volgens het UWV punten die in een bezwaarprocedure ingebracht zouden kunnen worden als bezwaar mogelijk zou zijn tegen een deskundigenoordeel.

Over het onderdeel hoor en wederhoor werd opgemerkt dat met het telefoongesprek tussen verzoekster en de arbeidsdeskundige en de gelegenheid die haar werd gegeven om per e-mail nog aanvullende informatie aan het UWV te verstrekken, verzoekster voldoende gehoord was. Dat met de werknemer nog gesproken was, kwam omdat de werknemer in gebrekkig Nederlands aan de telefoon onvoldoende informatie aan de arbeidsdeskundige kon geven om tot een oordeel te kunnen komen. Daarom werd besloten de werknemer voor een persoonlijk gesprek uit te nodigen.

13. Verzoekster verzocht de Nationale ombudsman op 26 januari 2012 om een onderzoek. Zij was het er niet mee eens dat het UWV haar klacht louter procedureel en niet inhoudelijk had behandeld.

Verzoekster had gevraagd om een oordeel of de re-integratie-inspanningen van de werknemer per 17 oktober 2011 voldoende waren. Het UWV vond de inspanningen "tot heden" (10 november 2011) voldoende. Omdat de werknemer na het spreekuur bij de Arbo-arts op 31 oktober 2011 pas feitelijk in aangepaste vorm zijn werkzaamheden hervatte, kon niet geconcludeerd worden dat de inspanningen op het moment van aanvraag van het oordeel voldoende waren. Volgens verzoekster is de conclusie in het deskundigenoordeel dan ook niet juist en op onvolledige gronden tot stand gekomen.

14. Na ontvangst van de klacht heeft de Nationale ombudsman het complete dossier inclusief de stukken uit de klachtbehandeling bij het UWV opgevraagd. Het dossier leverde geen nieuwe gegevens op.

15. Na ontvangst van het dossier is er nog telefonisch contact geweest met een medewerker van verzoekster. Deze vertelde de Nationale ombudsman dat verzoekster zich erover verbaasd had dat de arbeidsdeskundige zonder onderzoek ter plekke en enkel op basis van wat de werknemer verteld had, tot de veronderstelling kwam dat de vloer glad en de sta-kruk niet functioneel was. Deze afdeling bevond zich nu juist in een nieuw pand met een speciale, niet gladde vloer die voldeed aan alle eisen van veiligheid en hygiëne. Op de afdeling waar de werknemer voorheen werkte waren geen sta-krukken aanwezig. Daarom was juist gekozen om hem op deze plek, waar hij ook kon zitten, de werkzaamheden te laten hervatten, ook al had de bedrijfsarts in eerste instantie alleen aangegeven dat het werk afwisselend staand en lopend verricht moest kunnen worden. Inmiddels was overigens gebleken dat het knieletsel van de werknemer blijvend was. In overleg met een arbeidsdeskundige was daarom onlangs besloten een speciale aangepaste stoel voor hem aan te schaffen.

## II Beoordeling

De wijze waarop de aanvraag van het deskundigenoordeel is behandeld

16. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden is, dat de overheid eerlijk en betrouwbaar moet zijn. Dit houdt onder meer in dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt en deze informatie toetst door middel van hoor en wederhoor.

17. Na het advies van de bedrijfsarts dat de werknemer zijn eigen werk met afwisselend staan en lopen geleidelijk kon hervatten, besloot verzoekster de werknemer ander werk te geven waarbij ook afgewisseld kon worden met zitten op een sta-kruk. De werknemer probeerde het werk daar staand afgewisseld met lopen uit te voeren. Na korte tijd staakte hij het werk. Verzoekster en de werknemer verschillen van mening over de reden hiervoor, maar de bedrijfsarts concludeerde later dat de beperkingen van de werknemer groter waren dan hij eerst dacht. De werknemer moest het staan niet alleen kunnen afwisselen met lopen, maar ook met zitten. Daarmee deelde de bedrijfsarts dus de mening van de werknemer dat hij het eigen werk op 17 oktober 2011 nog niet aankon.

18. Het deskundigenoordeel betreft een momentopname van het tijdstip van de aanvraag. Achteraf bleek dat de werknemer op dat moment zijn eigen werk nog niet gedeeltelijk kon hervatten. Omdat de werknemer conform het achteraf onjuiste advies van de bedrijfsarts geprobeerd had te hervatten, heeft de arbeidsdeskundige geoordeeld dat de werknemer toen voldoende re-integratie-inspanningen had verricht.

19. Verzoekster vindt de arbeidsdeskundige te stellig in zijn veronderstelling dat de sta-kruk wellicht een minder functionele voorziening is. Ook meent zij dat deze veronderstelling niet in het oordeel mag staan zonder voorafgaand onderzoek ter plekke. De Nationale ombudsman deelt deze visie van verzoekster. Naar zijn mening had de arbeidsdeskundige zich moeten beperken tot het weergeven van de standpunten van verzoekster en de werknemer. Dat hij dit niet gedaan heeft, betekent echter niet dat zijn oordeel dat de werknemer voldoende re-integratie-inspanningen heeft verricht daardoor onzorgvuldig tot stand is gekomen.

20. Bij een zorgvuldige totstandkoming van een deskundigenoordeel hoort toepassing van hoor en wederhoor. Dat de ene partij telefonisch en de andere partij mondeling de gelegenheid krijgt om te reageren, hoeft in beginsel niet aan de zorgvuldigheid in de weg te staan. (Zie rapport 2008/228 van de Nationale ombudsman, achtergrond onder 1).

De arbeidsdeskundige had uit het telefoongesprek onvoldoende informatie van de werknemer gekregen om tot een oordeel te kunnen komen. Voor een zorgvuldige besluitvorming vond hij het nodig de werknemer mondeling te spreken. Omdat verzoekster telefonisch is gehoord en nog resterende vragen per e-mail mocht beantwoorden, meent

de Nationale ombudsman dat er bij de totstandkoming van het deskundigenoordeel voldoende hoor en wederhoor is toegepast.

Hij komt daarmee dan ook tot het oordeel dat de gedraging behoorlijk is.

#### Wijze van klachtbehandeling

21. De Nationale ombudsman toetst dit klachtonderdeel aan het vereiste van goede motivering. Het houdt onder meer in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

22. De Nationale ombudsman oordeelde in rapport 2006/380 (Achtergrond onder 2), dat ging over een deskundigenoordeel, dat juist voor gedragingen waartegen geen bezwaar of beroep mogelijk is, de Awb bepaalt dat daarover een klacht kan worden ingediend. Bij de klachtbehandeling dient getoetst te worden of de overheidsinstantie aan de behoorlijkheidsvereisten heeft voldaan. Deze vereisten betreffen niet alleen procedurele zaken. Er werd een aanbeveling gedaan om als beleid vast te leggen dat ook over de inhoud van een deskundigenoordeel een klacht kan worden ingediend.

De aanbeveling is opgevolgd en in april 2008 vastgelegd in een Toetsingskader bij klachtenprocedure "Klachten over de totstandkoming van deskundigenoordelen". (zie Achtergrond onder 3).

23. Verzoekster klaagde over een aantal punten waarop het deskundigenoordeel volgens haar niet klopte of onduidelijk was. Deze punten deed het UWV af met de opmerking dat hierop vanwege het inhoudelijke karakter niet ingegaan kan worden, omdat er geen bezwaar en beroep tegen een deskundigenoordeel mogelijk is. Deze reactie is in strijd met de onder 22 vermelde aanbeveling van de Nationale ombudsman en het in het toetsingskader neergelegde beleid. Een motivering voor deze afwijking van het beleid om klachten over deskundigenoordelen ook ten aanzien van inhoudelijke aspecten aan de behoorlijkheidsvereisten te toetsen, ontbreekt.

De gedraging is niet behoorlijk.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam, is

niet gegrond ten aanzien van:

-de manier waarop de aanvraag om een deskundigenoordeel door het UWV is behandeld;

gegrond ten aanzien van:

-de procedurele niet inhoudelijke klachtbehandeling, wegens schending van het motiveringsvereiste.

## Onderzoek

Op 30 januari 2012 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van BV M. te Sassenheim, met een klacht over een gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Het UWV deelde mee zich met de inhoud van de bevindingen te kunnen verenigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift van 26 januari 2012.
2. Deskundigenoordeel en klachtdossier van UWV.
3. Telefoongesprek van 14 maart 2012 met verzoekster.

## Achtergrond

1. Rapport 2008/228

"11. De Nationale ombudsman constateert dat bij de totstandkoming van het deskundigenoordeel op verzoek van de werknemer de arbeidsdeskundige de werknemer persoonlijk gesproken heeft en verzoekster als werkgeefster alleen telefonisch. Dit hoeft in beginsel niet op onzorgvuldigheid of gebrek aan fair play te duiden. Over de duur van het gesprek verschillen betrokkenen van mening. De Nationale ombudsman onthoudt zich op dit punt van een oordeel omdat de duur van het gesprek niet feitelijk vastgesteld is en de

duur van het gesprek ook weinig zegt over de kwaliteit van de inhoud ervan."

## 2. Rapport 2006/380

"21. De Nationale ombudsman kan het UWV in zijn standpunt niet volgen. Dat een deskundigenoordeel geen besluit is waartegen bezwaar en beroep mogelijk is, en dat het UWV het beleid heeft om niet terug te komen op een eenmaal gegeven oordeel, laat onverlet dat het deskundigenoordeel vragen kan oproepen. In het kader van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking dienen dergelijke vragen beantwoord te worden. Dit geldt te meer nu in het deskundigenoordeel ook wordt aangegeven dat de mogelijkheid er is om vragen te stellen. Dan dienen deze vanzelfsprekend ook

beantwoord te worden. Bij deze genoemde mogelijkheid om vragen te stellen, wordt ook niet aangegeven dat er alleen procedurele vragen kunnen worden gesteld. Overigens wordt ook niet ingezien op grond waarvan alleen vragen over de procedure zouden mogen worden beantwoord, en geen vragen over de motivering van het deskundigenoordeel. Dat verzoekster het niet eens zou zijn met het deskundigenoordeel en daarover in discussie zou willen gaan, laat ook onverlet dat er vragen kunnen worden beantwoord en dat daarbij desgewenst kan worden vermeld dat er niet teruggekomen wordt op een al afgegeven oordeel. Nu de gestelde vragen niet door (de verzekeringsarts van) het UWV zijn beantwoord, is gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. Bovenstaande geeft aanleiding in dit rapport een aanbeveling op te nemen."

3. Toetsingskader bij klachtenprocedure. Klachten over de totstandkoming van deskundigenoordelen, versie 0.2 10-12-2009, pagina 4.

### Aanleiding

De Nationale Ombudsman wil dat UWV ook inhoudelijke klachten over een deskundigenoordeel behandelt

In het verleden was UWV terughoudend bij klachten over de totstandkoming van een deskundigenoordeel.

In een specifieke casus heeft UWV geweigerd om een klacht over een deskundigenoordeel in behandeling te nemen. De weigering van UWV is door de klager voorgelegd aan de Nationale Ombudsman (No).

De No heeft geoordeeld dat het UWV standpunt, dat een inhoudelijke klacht over een deskundigenoordeel in principe niet in behandeling kan worden genomen, onjuist is. De No heeft ook de aanbeveling gedaan dit als beleid van UWV vast te leggen. Zodoende kan ook over de inhoud van een deskundigenoordeel een klacht worden ingediend. UWV heeft besloten deze aanbeveling op te volgen.



Nadat UWV besloten heeft de aanbeveling van de No over te nemen, om als beleid vast te leggen dat over de inhoud van een deskundigenoordeel een klacht kan worden ingediend, en dat UWV deze in behandeling zal nemen, is meer behoefte ontstaan aan inhoudelijke richtlijnen voor het beoordelen, het toetsen van klachten.

Het doel van deze notitie is een toetsingskader te schetsen voor de inhoudelijke beoordeling van klachten over de totstandkoming van deskundigenoordelen.