

Rapport

Datum: 6 december 2006
Rapportnummer: 2006/380

Klacht

Verzoekster klaagt over de afwikkeling van haar klacht over de gang van zaken rond de aanvraag van een deskundigenoordeel door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Zij klaagt er met name over dat het UWV niet op alle onderdelen van haar klacht van 17 november 2005 is ingegaan, met name niet op het ontbreken van een objectiveerbare medische specificatie in het deskundigenoordeel.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Verzoekster diende op 20 oktober 2005 een aanvraag deskundigenoordeel in bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) omdat zij een verschil van mening had met haar werkgever over de vraag of zij gedeeltelijk geschikt was voor haar eigen werk.

2. In het deskundigenoordeel van 8 november 2005 vermeldde de verzekeringsarts van het UWV dat verzoekster op grond van de resultaten van het onderzoek per 18 augustus 2005 geschikt was voor het verrichten van 50% van haar werkzaamheden als PR-medewerker. Aan het eind van het oordeel staat dat als verzoekster nog vragen heeft, zij gerust kan bellen.

Bij het deskundigenoordeel was een toelichting gevoegd. In deze toelichting staat dat er sprake was van fysieke beperkingen wegens RSI, onderhouden door spanningen op het werk door een werkconflict en gecompliceerd door angstklachten. Dit arbeidsconflict moest op de werkvloer door middel van overleg tussen betrokken partijen worden opgelost. De ernst van de klachten en beperkingen was niet dermate dat verzoekster als volledig arbeidsongeschikt mocht worden beschouwd. De contacten tussen partijen moesten juist gestimuleerd worden tot een werkbare situatie was bereikt. Daarom was de verzekeringsarts het met de bedrijfsarts eens dat verzoekster voor 50% arbeidsgeschikt was voor haar werkzaamheden, aldus de toelichting.

3. Op 17 november 2005 diende verzoeksters vader, de heer W., namens verzoekster een klacht in bij het UWV. In deze klacht gaf de heer W. onder andere aan dat een deskundigenoordeel was uitgebracht, met een toelichting die geen enkele medisch objectiveerbare specificatie bevat. Ook had de verzekeringsarts in het gesprek dat zij had gevoerd met verzoekster op 4 november 2006 toegezegd dat verzoekster 100% arbeidsongeschikt was, en had zij zich vervolgens niet aan deze toezegging gehouden.

4. Verzoekster stelde bij brief van 17 november 2005 negen vragen over het deskundigenoordeel aan de verzekeringsarts. Zij verzocht om een schriftelijke beantwoording van deze vragen. De vragen luiden als volgt:

“1. U bent in uw toelichting erg onduidelijk en vaag. Ik vraag u uw oordeel in redelijkheid te onderbouwen, zodat het inzichtelijker wordt. Waarop precies baseert u uw oordeel dat ik per 18/8 50% arbeidsongeschikt zou zijn?

2. In welke mate acht u mij fysiek beperkt vanwege mijn RSI?

3. Waarop precies baseert u uw bewering dat mijn RSI door spanningen op het werk en angstklachten onderhouden wordt?

4. Mijn werkgever hield en houdt overleg af niet ik. Waarom bent u daaraan voorbij gegaan.

5. Welke informatie heeft de heer D. (de bedrijfsarts; N.o.) over mij verstrekt?

6. Welke gegevens uit de ingestuurde formulieren en toelichting en brief hebt u mee laten tellen bij uw oordeel?

7. Waarom bent u eraan voorbij gegaan dat ik noch van mijn werkgever noch van de Arbodienst een probleemanalyse, een plan van aanpak of een re-integratieplan heb ontvangen?

8. Ik heb u verzocht uw oordeel aan geen enkele derde mee te delen en u zei dit toe. Wees zo goed te bevestigen dat u zich aan uw woord gehouden hebt.

9. In het gesprek hebt u mij verzekerd mij 100% arbeidsongeschikt te achten. Wat heeft u bewogen tot de 50% die u in uw brief aan mij aangeeft?”

5. De heer W. gaf bij brief van 21 november 2005 ter aanvulling op verzoeksters klacht onder meer nog aan dat zijn dochter negen vragen had gesteld aan de verzekeringsarts. Het leek hem verstandig dat eerst het antwoord op deze vragen werd afgewacht.

6. Het UWV wikkeld verzoeksters klacht af bij brief van 7 december 2005. De conclusie was dat de klacht ongegrond was. Als feitelijke gegevens waarvan door het UWV was uitgegaan, werd genoemd dat de toezegging van de verzekeringsarts op 4 november 2005 een voorlopige conclusie was, gebaseerd op het gesprek met belanghebbende. Pas na het gesprek met de bedrijfsarts was een definitieve toezegging op schrift afgegeven. Verzoekster was over deze toezegging telefonisch op de hoogte gesteld, aldus het UWV.

7. Bij brief van 8 december 2005 diende de heer W. namens verzoekster een verzoekschrift in bij de Nationale ombudsman. Hij klaagde er daarbij onder meer over dat in de klachtafwikkelingsbrief in het geheel niet werd ingegaan op het ontbreken van een objectiveerbare medische specificatie. Ook werd er aldus de heer W. in die brief aan voorbijgegaan dat zijn dochter geen antwoord had gekregen op haar negen vragen aan de verzekeringsarts.

8. Bij brief van 27 februari 2006 legde de Nationale ombudsman de klacht voor aan het UWV. In zijn reactie daarop van 6 april 2006 deelde het UWV inzake het niet reageren op alle punten uit de klachtbrief van 17 november 2005 mee, dat in die brief wordt gevraagd om een verdere specificatie van verzoeksters beperkingen. Volgens het UWV kon dit niet verlangd worden bij een deskundigenoordeel omdat dat een momentopname is, en niet meer is dan een oordeel over het verhaal van de aanvrager. Daarom had het UWV niet gereageerd. Dit had het UWV echter wel aan verzoekster moeten meedelen. Daarom achtte het UWV de klacht op dat punt gegrond. Verder liet het UWV nog weten dat tegen de inhoud van een deskundigenoordeel geen klacht kan worden ingediend. Wel had verzoekster kunnen bellen met de verzekeringsarts die het oordeel had gegeven. Deze mogelijkheid wordt ook duidelijk aangegeven in de brief met het oordeel, aldus het UWV. Het ligt niet voor de hand de beoordeling te (laten) heroverwegen, deelde het UWV mee.

9. Vervolgens vroeg de Nationale ombudsman op 24 april 2006 aan het UWV waarom het van mening is dat inzake een deskundigenoordeel geen klacht kan worden ingediend.

Verder legde de Nationale ombudsman aan het UWV voor dat het UWV enerzijds stelt dat verzoekster met vragen over het deskundigenoordeel had kunnen bellen naar de verzekeringsarts, terwijl het UWV het anderzijds niet nodig acht dat de verzekeringsarts ingaat op schriftelijke vragen van verzoekster over het deskundigenoordeel. De Nationale ombudsman vroeg of het niet voor de hand had gelegen dat de verzekeringsarts in ieder geval telefonisch had gereageerd op verzoeksters vragen?

Ten slotte merkte de Nationale ombudsman op dat het UWV niet was ingegaan op verzoeksters klacht dat het deskundigenoordeel geen objectiveerbare medische specificatie bevatte, met andere woorden, dat niet duidelijk was gemaakt op grond van welke medische gegevens de verzekeringsarts van mening was dat verzoeksters klachten leidden tot een arbeidsgeschiktheid van 50%. Het UWV werd verzocht daar alsnog op te reageren.

10. Op 25 april 2006 benadrukte de heer W. dat een deskundigenoordeel moet zijn gebaseerd op objectiveerbare medische gegevens. Het kon niet zo zijn dat een verzekeringsarts alleen op zijn/haar intuïtie afging, aldus de heer W.

11. In reactie op de vragen van de Nationale ombudsman van 24 april 2006 deelde het UWV op 10 mei 2006 mee dat het volgens het UWV aan verzoekster is om het advies volgend uit een deskundigenoordeel al dan niet te volgen. Er is geen bezwaarmogelijkheid. Over het oordeel zelf kan geen klacht worden ingediend, wel over de gevolgde procedure (het tot stand brengen van het deskundigenoordeel).

De verzekeringsarts zag geen toegevoegde waarde in het nabellen, nadat zij alle partijen heeft gesproken en haar oordeel bekend heeft gemaakt. Naar het oordeel van de verzekeringsarts heeft het geen zin om medisch objectiveerbare gegevens te gebruiken,

omdat in het gesprek met betrokkene eigenlijk alles al was gezegd en uitgelegd.

12. Bij brief van 30 mei 2006 legde de Nationale ombudsman onder meer het volgende voor aan het UWV:

“In het deskundigenoordeel van 8 november 2005, ondertekend door de verzekeringsarts, staat het volgende vermeld: “heeft u nog vragen, belt u dan gerust.”

Verzoekster heeft in haar brief van 17 november 2005 een aantal vragen gesteld over het deskundigenoordeel. Ook heeft zij in haar klacht van 17 november 2005 bij het UWV aangegeven dat zij erover klaagt dat het deskundigenoordeel geen objectiveerbare medische specificatie bevat, met andere woorden, dat niet duidelijk is gemaakt op grond van welke medische gegevens de verzekeringsarts van mening is dat verzoeksters klachten leidden tot een arbeidsongeschiktheid van 50%.

In uw reactie geeft u aan dat de verzekeringsarts geen toegevoegde waarde ziet in een telefonische toelichting, nadat zij haar oordeel bekend heeft gemaakt en dat zij daarvóór in een gesprek met betrokkene alles al heeft gezegd en uitgelegd. Het UWV kan zich kennelijk in dat standpunt vinden.

De Nationale ombudsman stelt zich vooralsnog echter op het standpunt dat, indien betrokkene vragen heeft over een deskundigenoordeel, deze telefonisch of schriftelijk beantwoord dienen te worden. Dit in het kader van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. 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.

Gelet op bovenstaande verzoek ik u aan te geven of u alsnog bereid bent het deskundigenoordeel nader toe te laten lichten naar aanleiding van verzoeksters vragen. Zo nee, waarom niet?”

13. In reactie op bovenstaande vragen deelde het UWV op 31 juli 2006 onder meer het volgende mee:

“De cliënt heeft naar aanleiding van een verschil van mening met haar werkgever een “deskundigenoordeel” aangevraagd bij het UWV (wel/of niet arbeidsongeschikt).

De klant is hiervoor door een verzekeringsarts gezien. De verzekeringsarts heeft haar tevens ook de procedure uitgelegd en vervolgens, na overleg met de bedrijfsarts te hebben gehad, haar het oordeel inzake het deskundigenoordeel uitgelegd en toegelicht.

Ons oordeel was; betrokkene is niet ziek (niet arbeidsongeschikt). Vervolgens heeft haar vader, die het oneens is met het oordeel van de verzekeringsarts, ons laten weten dit niet te accepteren.

We hebben naast de uitleg aan zijn dochter ook de heer W. uitgebreid voorgelicht met betrekking tot de procedure van een deskundigen oordeel.

Wij zijn van mening dat het zowel dochter als de vader duidelijk moet zijn dat men bij ons geen bezwaar of beroep kan aantekenen!

Wij komen gezien het bovenstaande tot de conclusie dat wij zowel de vader als de dochter voldoende op de hoogte hebben gesteld van de procesgang inzake een deskundigenoordeel.

Ons inziens is de zaak voldoende toegelicht en gemotiveerd.”

14. Op 10 augustus 2006 legde de Nationale ombudsman nog het volgende aan het UWV voor:

“1. In uw reactie geeft u aan dat er uitgebreid informatie is verstrekt aan zowel verzoekster als haar vader over de **procedure** rond een deskundigenoordeel en inzake het feit dat er geen bezwaar en beroep mogelijk is. De informatie waar verzoekster (en haar vader als gemachtigde) om vroeg, betreft echter met name een **nadere toelichting op (de motivering en medische onderbouwing van)** het oordeel op zich. Wat is uw reactie hierop?

2. Van een definitief deskundigenoordeel was sprake op 8 november 2005. Daarna heeft verzoekster vragen gesteld over dat oordeel. Voor zover mij bekend is op deze nadere vragen niet ingegaan. Uit uw reactie maak ik op dat u ook thans niet op nadere vragen in wilt gaan. Kan ik hieruit opmaken dat u zich niet kunt vinden in mijn standpunt, dat, indien betrokkene vragen heeft over een deskundigenoordeel, deze beantwoord dienen te worden in het kader van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking?

Zo ja, waarom kunt u zich daar niet in vinden? Ik verzoek u in uw antwoord hierop ook in te gaan op de vraag, hoe u het in dat kader ziet dat in het deskundigenoordeel wordt aangegeven dat er de mogelijkheid is om vragen te stellen.

3. Graag ontvang ik een verklaring van de desbetreffende verzekeringsarts, mevrouw Sa., over hetgeen zij aan verzoekster en/of haar vader heeft meegedeeld in de contacten die zij met hen heeft gehad. Ik verzoek haar daarbij met name in te gaan op de volgende punten:

a. Klopt het dat zij tijdens het gesprek op 4 november 2005 heeft gezegd als voorlopige conclusie te hebben, dat zij verzoekster voor 100% arbeidsongeschikt achtte?

b. Op grond waarvan is zij van deze voorlopige conclusie teruggekomen?

c. Heeft zij na het gesprek van 4 november 2005 nog weer contact gehad met verzoekster en/of haar vader en zo ja, wanneer, en wat is er toen besproken?

d. Heeft een andere medewerker na het afgeven van het deskundigenoordeel namens haar een nadere toelichting verstrekt? Zo ja, wie was dat en wat is er meegedeeld?”

15. In reactie op de eerste vraag deelde het UWV op 18 september 2006 onder meer mee dat het zeer ongebruikelijk is om in een deskundigenoordeel een medische onderbouwing te geven, omdat dit oordeel ook aan de werkgever wordt gezonden.

In antwoord op de tweede vraag gaf het UWV onder meer aan dat in het geval van verzoekster aan de normale eisen van zorgvuldigheid was voldaan. De procedure en de stappen om tot het uitbrengen van het oordeel te komen waren uitgelegd. Dit was besproken met verzoekster. In het eerste gesprek op 4 november 2005 was een eerste oordeel aan verzoekster medegedeeld. Tevens was verzoekster medegedeeld dat de verzekeringsarts nadere informatie zou opvragen, om haar oordeel verder te onderbouwen. Als verzoekster hierover vragen heeft, worden die uiteraard beantwoord. Dit liet echter onverlet het oordeel van de arts. Dit is namelijk het oordeel van de deskundige die hierom is gevraagd. Echter als het oordeel van de verzekeringsarts niet gedeeld wordt door verzoekster ontstaat een probleem, aldus het UWV. Dat is hier het geval. Dan verzoekt verzoekster om een medisch objectiveerbare onderbouwing van het oordeel. In de optiek van het UWV is dat voorbehouden aan de arts en geen punt van discussie tussen arts en cliënte. Samengevat concludeerde het UWV dat het stellen van vragen veeleer op de inhoud neer kwam en minder op de procedure.

16. De betrokken verzekeringsarts verklaarde op 21 september 2006, in antwoord op de derde vraag van de Nationale ombudsman het volgende:

“a. Ik heb inderdaad op 4 november 2005 als voorlopige conclusie gezegd dat ik belanghebbende; op basis van de huidige (door haar geuite klachten) volledig arbeidsongeschikt acht.

b. Na overleg met de bedrijfsarts heb ik meer inzicht gekregen in de voorgeschiedenis en de ernst van deze klachten.

c. Ik heb contact opgenomen met belanghebbende om te vermelden dat ik noodzakelijk acht om overleg te plegen met de bedrijfsarts en pas daarna kan ik op zorgvuldige wijze mijn oordeel definitief verklaren.

d. Er is geen informatie/toelichting door een ander medewerker in deze zaak verstrekt. Er is medische informatie uitgewisseld met de belanghebbende en de bedrijfsarts van de belanghebbende.”

II. Beoordeling

17. Verzoekster klaagde er bij het UWV over dat de verzekeringsarts haar geen toelichting wilde geven op het deskundigenoordeel en ook niet in wilde gaan op haar schriftelijk

gestelde vragen over dit oordeel. Naar haar mening ontbrak aan het deskundigenoordeel een objectieveerbare medische specificatie, en nu het UWV niet in wilde gaan op haar verzoek om een toelichting en haar vragen niet wilde beantwoorden, bleef dit gebrek aan het deskundigenoordeel kleven.

18. Het UWV ging in zijn reactie op de klacht niet in op dit punt. Nadat de Nationale ombudsman de zaak aan het UWV had voorgelegd, gaf het UWV toe dat ten onrechte in de klachtafwikkeling niet was ingegaan op dit punt. Dat het verzoek om toelichting niet was ingewilligd, kwam aldus het UWV omdat in de brief van 17 november 2005 om een verdere specificatie van verzoeksters beperkingen werd gevraagd. Dit kan niet verlangd worden bij een deskundigenoordeel, dat een momentopname is, aldus het UWV. Vervolgens gaf het UWV nog aan dat naar zijn mening geen vragen over de inhoud van een deskundigenoordeel kunnen worden gesteld, er kunnen alleen vragen gesteld worden over de procedure. Dit omdat de inhoud van het oordeel niet ter discussie kan staan, er is immers ook geen bezwaar en beroep mogelijk.

20. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

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.

De onderzochte gedraging is derhalve niet behoorlijk

22. Wat betreft de wijze waarop een deskundigenoordeel in het kader van een klacht dient te worden getoetst, wordt nog het volgende opgemerkt. Tegen een deskundigenoordeel

van het UWV staat geen bezwaar en beroep open. Het UWV geeft aan van mening te zijn dat zo'n klacht zich alleen mag richten op de procedure rond het tot stand komen van het deskundigenoordeel, en niet op de (vaak op medische gronden vastgestelde) inhoud van het deskundigenoordeel. De reden hiervoor is kennelijk dat er ook geen bezwaar tegen de inhoud van het deskundigenoordeel mogelijk is. De Nationale ombudsman kan het UWV hierin niet volgen. Juist met betrekking tot gedragingen waartegen geen bezwaar of beroep mogelijk is, bepaalt de Algemene wet bestuursrecht dat betrokkene daarover een klacht kan indienen. Bij klachtbehandeling dient getoetst te worden of een bestuursorgaan zich aan de behoorlijkheidsvereisten heeft gehouden. Deze vereisten betreffen niet alleen procedurele zaken. De toetsing zal soms leiden tot de conclusie dat niet tot het desbetreffende deskundigenoordeel had kunnen worden gekomen, bijvoorbeeld vanwege schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking. Een dergelijke conclusie laat de mogelijkheid onverlet dat het deskundigenoordeel op zich wel juist kan zijn. Het vorenstaande geeft aanleiding om ook op dit punt een aanbeveling in dit rapport op te nemen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam, is gegrond wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

AANBEVELING

De Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen wordt in overweging gegeven te bevorderen dat:

1. verzoekster alsnog antwoord krijgt op de door haar gestelde vragen over het deskundigenoordeel;
2. als beleid wordt vastgelegd dat ook over de inhoud van een deskundigenoordeel een klacht kan worden ingediend.

Het UWV liet de Nationale ombudsman bij brief van 8 maart 2007 weten dat het UWV verzoekster en haar vader heeft uitgenodigd voor een gesprek. Door verzoekster en haar vader werd op dit voorstel niet ingegaan. Vervolgens heeft verzoekster een schadeclaim ingediend.

Tevens gaf het UWV aan de aanbeveling op te volgen dat als beleid wordt vastgelegd dat voortaan ook een klacht kan worden ingediend over een deskundigenoordeel.

Het UWV liet de Nationale ombudsman bij brief van 8 maart 2007 weten dat het UWV verzoekster en haar vader heeft uitgenodigd voor een gesprek. De vader van verzoekster

was daartoe niet bereid. Hij wilde eerst schriftelijk antwoord hebben op zijn vragen. Na ontvangst van de schriftelijke antwoorden gaf de vader van verzoekster aan dat de antwoorden geen opening boden om een gesprek aan te gaan. Vervolgens heeft verzoekster een schadeclaim ingediend, deze is ter behandeling doorgegeven aan de juridische afdeling van het UWV.

Tevens gaf het UWV aan de aanbeveling op te volgen dat als beleid wordt vastgelegd dat voortaan ook een klacht kan worden ingediend over een deskundigenoordeel.

Onderzoek

Op 13 december 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw W. te Amsterdam, ingediend door de heer W. te Sittard, met een klacht over een gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd aan het UWV een aantal keren een aantal specifieke vragen gesteld. Verzoekster werd in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Het UWV berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Informatieoverzicht

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

Het namens verzoekster bij de Nationale ombudsman ingediende verzoekschrift van 8 december 2005.

De aanvraag deskundigenoordeel van 20 oktober 2005.

Het deskundigenoordeel met toelichting van het UWV van 8 november 2005.

De namens verzoekster op 17 november 2005 ingediende klacht bij het UWV.

De brief van 17 november 2005 van verzoekster aan de verzekeringsarts.

De aanvulling op de klacht aan het UWV van 21 november 2005.

De klachtafwikkelingsbrief van het UWV van 7 december 2005.

De reactie op de klacht van het UWV van 6 april 2006.

De reactie namens verzoekster van 25 april 2006.

De nadere reacties van het UWV van 10 mei 2006, 31 juli 2006 en 18 september 2006.

Een verklaring van de verzekeringsarts van 21 september 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond