

Tussen oordeel en advies

Uitvoering van het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken'
door UWV

R05/23, december 2005
ISSN 1383-8733
ISBN 90-5079-144-1

Voorwoord

Reïntegratie van zieke werknemers is een private verantwoordelijkheid. Werkgever en werknemer maken samen afspraken over de terugkeer naar werk. Wanneer een werknemer en werkgever tijdens de reïntegratie een meningsverschil krijgen, kan de reïntegratie stil komen te liggen. Met afgifte van een deskundigenoordeel over het geschilpunt kan UWV, als onafhankelijke publieke partij, een doorbraak forceren. Daarnaast biedt het deskundigenoordeel rechtszekerheid aan de werknemer.

In dit rapport beoordeelt de inspectie hoe UWV binnen het poortwachtermodel het deskundigenoordeel over de geschiktheid tot werken uitvoert. Daarmee wil de inspectie aanknopingspunten bieden voor verbetering van de uitvoering.

Mr. L.H.J. Kokhuis
Inspecteur-generaal

Inhoud

1	Reintegratie en rechtsbescherming	7
2	De uitvoering van het deskundigenoordeel	9
2.1	Deskundigenoordelen sluiten niet altijd aan op situatie aanvrager	9
2.2	Onduidelijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer	9
2.3	De wijze waarop verzekeringsartsen het deskundigenoordeel uitvoeren	10
2.4	Overschrijding van de gestelde termijn	12
3	UWV voert deskundigenoordeel goed uit	13
4	Bestuurlijke reactie UWV	15
	Lijst van afkortingen	16
	Bijlage: Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	17
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	21

I Reintegratie en rechtsbescherming

Sinds 2002 zijn werkgever en werknemer samen verantwoordelijk voor de reïntegratie van een werknemer als die door ziekte zijn werk niet kan doen. De regering heeft hier destijds voor gekozen omdat zij verwachtte dat dit de beste manier is om het aantal mensen dat gebruik moet maken van een arbeidsongeschiktheidsuitkering te verminderen. Voordat een werknemer gebruik kan maken van een WAO-uitkering, toetst UWV of de werkgever en de werknemer voldoende hebben gedaan om de werknemer weer aan het werk te helpen.

Een aantal weken na een ziekmelding moeten de werkgever en de werknemer samen een reïntegratieplan opstellen. Ze kunnen daarbij gebruik maken van het advies van een bedrijfsarts en/of arbeidsdeskundige.¹ De bedoeling is dat de werkgever en de werknemer tot een gezamenlijk plan komen om de werknemer weer aan het werk te krijgen, bijvoorbeeld met hulp bij het herstel of omscholing naar een andere functie. Maar dat lukt niet altijd. Het is mogelijk dat een werkgever en werknemer een meningsverschil krijgen. Bijvoorbeeld: de werkgever vindt dat de werknemer weer aan de slag zou kunnen in zijn eigen functie. De werknemer vindt van niet. Beide partijen kunnen UWV dan vragen om een deskundigenoordeel, ook wel 'second opinion' genoemd. In dit rapport beschrijft de inspectie de wijze waarop UWV het deskundigenoordeel over de geschiktheid tot werken uitvoert.

De deskundigenoordelen van UWV zijn ingesteld om twee redenen. Ten eerste om rechtszekerheid te bieden aan de werknemer, die vanuit een ondergeschikte positie met de werkgever moet onderhandelen over zijn functie. Het deskundigenoordeel kan werknemers beschermen die onder druk worden gezet door hun werkgever om functies of reïntegratiestappen te accepteren die niet goed zijn voor hun herstel. Ten tweede is het deskundigenoordeel ingesteld om knelpunten in het reïntegratieproces op te lossen. Als werkgever en werknemer het niet eens kunnen worden over de reïntegratie, kan het reïntegratieproces stil komen te liggen. In dat geval kan de onafhankelijke uitspraak van UWV een doorbraak forceren en de reïntegratie weer op gang brengen. Een deskundigenoordeel is niet bindend en alleen verplicht bij een gang naar de rechter. De rechter doet een bindende uitspraak, mede gebaseerd op het deskundigenoordeel.

De eerste 'second opinions' zijn verstrekt in 1994 door rechtsvoorgangers van UWV. Het ging toen vooral nog om het bewaken van de rechtspositie van werknemers. Met de invoering van verschillende wetten om meer zieke werknemers weer aan het werk te krijgen (zoals de Wet verbetering poortwachter) is het belang van reïntegratie groter geworden.

Deskundigenoordelen

In dit onderzoek richt de inspectie zich op het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken'. Met de invoering van de Wet verbetering poortwachter en de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte zijn er ook nog twee andere deskundigenoordelen ingevoerd, die bedoeld zijn voor specifieke situaties. Een deskundigenoordeel over de aanwezigheid van passende arbeid en een deskundigenoordeel over de reïntegratie-inspanningen van de werkgever of de werknemer.

De drie deskundigenoordelen zijn bedoeld voor verschillende situaties:

1. Deskundigenoordeel over de geschiktheid van de werknemer tot uitoefening van diens eigen werk ('geschiktheid tot werken')
Een werkgever vindt (al dan niet gebaseerd op het advies van een bedrijfsarts en/of arbeidsdeskundige) dat een werknemer weer aan de slag zou kunnen in zijn eigen functie. De werknemer vindt van niet.
2. Deskundigenoordeel over de mate waarin sprake is van passende arbeid voor de werknemer ('passende arbeid')
Een werkgever heeft een werknemer ander werk aangeboden binnen de organisatie, maar de werknemer vindt het werk niet passend. Of andersom: een werknemer ziet mogelijkheden binnen de organisatie, maar de werkgever wil daar niet aan meewerken.
3. Deskundigenoordeel over de reïntegratie-inspanningen van de werkgever of werknemer ('reïntegratie-inspanningen')

¹ De bedrijfsarts en/of arbeidsdeskundige kan in vaste dienst zijn bij het bedrijf, of op contractbasis werken via een arbodienst.

Een werknemer vindt dat de werkgever onjuiste of onvoldoende activiteiten uitvoert om hem weer aan de slag te krijgen. De werkgever is het daar niet mee eens. Of andersom: een werkgever vindt (al dan niet gebaseerd op het advies van een bedrijfsarts en/of arbeidsdeskundige) dat de werknemer onvoldoende activiteiten uitvoert om weer aan de slag te kunnen gaan. De werknemer weigert meer te doen.

Onderzoek van de inspectie

Met de ontwikkeling van wet- en regelgeving heeft het deskundigenoordeel steeds meer een rol in de reïntegratie gekregen, terwijl de oordelen ook nog steeds een rol spelen bij de bescherming van de rechtspositie van werknemers. Bij de uitvoering van het deskundigenoordeel werkt UWV samen met private partijen: werkgevers, werknemers en arbodiensten.

De verschillende doelen en de positie van UWV brengen een zekere spanning met zich mee bij de uitvoering van het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken'. Vanuit de doelstelling rechtsbescherming te bieden, zou UWV een onafhankelijk oordeel moeten uitspreken over alleen de medische toestand van een werknemer. Vanuit de doelstelling een bijdrage te leveren aan de reïntegratie, kan de neiging bestaan het geschil niet alleen als medisch vraagstuk op te vatten. Er kunnen bijvoorbeeld ook arbeidsconflicten spelen. Maar als UWV meer doet dan louter oordelen over het medische geschilpunt, bijvoorbeeld door te adviseren over de beste aanpak van de reïntegratie, kan dat de verantwoordelijkheid van de private partijen uithollen. UWV neemt dan een deel van de verantwoordelijkheid van de werkgever en werknemer over. De Tweede Kamer heeft hiervoor gewaarschuwd.² De inspectie vindt het belangrijk om te beoordelen of UWV goed kan omgaan met de spanning tussen enerzijds oordelen over alleen medische aspecten, en anderzijds adviseren over zowel medische als niet-medische aspecten om bij te dragen aan de reïntegratie.

Bedrijfsartsen hebben in 2003 een artikel geschreven in het Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde waarin zij stelden dat UWV zich in haar oordelen vooral baseerde op de klachten van de werknemer.³ Als gevolg daarvan zouden de verzekeringsartsen van UWV vaker tot het oordeel 'arbeidsongeschikt' komen, dan wanneer zij hun oordelen op meerdere bronnen zouden baseren. Voor de bedrijfsartsen was dat een reden om deskundigenoordelen af te raden bij hun klanten. Mede vanwege dit signaal wilde de inspectie beoordelen of UWV goed om kan gaan met de spanning tussen de publieke en private verantwoordelijkheden.

De inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd via casestudies op vier kantoren van UWV. In de casestudies heeft IWI zich een beeld gevormd van de werkwijze op elk kantoor, door middel van uitgebreide interviews met minimaal één stafverzekeringsarts (coördinerende functie), twee verzekeringsartsen en enkele medewerkers die bij de uitvoering zijn betrokken. De interviews zijn aangevuld met een dossierstudie van de eerste twaalf deskundigenoordelen van 2005 bij elk kantoor. Naast de casestudies heeft de inspectie uitgebreide interviews gehouden met zeven bedrijfsartsen die ervaring hebben met deskundigenoordelen. Bij de voorbereiding van het onderzoek heeft IWI ook gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen en de wet- en regelgeving bestudeerd.⁴ Door dit onderzoek heeft de inspectie een goed beeld gekregen van de werkwijzen van de verzekeringsartsen en andere betrokken medewerkers van UWV. De inspectie acht het zeer waarschijnlijk dat onderzoek naar de uitvoering van deskundigenoordelen bij andere kantoren tot vergelijkbare bevindingen leidt.

2

Kamerstukken II 2000/01, 27 678,
nr. 3 (memorie van toelichting),
pag. 11-13.

3

Heida, R.A en J.W. Groothof,
Deskundigenoordeel "ongeschikt"
maakt reïntegratie praktisch onmogelijk,
Tijdschrift voor bedrijfs- en
verzekeringsgeneeskunde 11, nr. 7,
juli 2003, p. 205-208.

4

Voor een verantwoording zie IWI,
Deskundigenoordelen over
'geschiktheid tot werken', Nota van
Bevindingen, Den Haag, oktober
2005.

2 De uitvoering van het deskundigenoordeel

2.1 Deskundigenoordelen sluiten niet altijd aan op situatie aanvrager

De scheidslijnen tussen de drie verschillende typen deskundigenoordelen zijn niet altijd eenduidig. Werkgevers en werknemer vragen vanuit heel verschillende situaties een deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' aan. In het poortwachtermodel is de aanvrager (bijna altijd de werknemer) verantwoordelijk voor de formulering van de vraag. UWV dient alleen de voorgelegde vraag te beantwoorden.

Soms is er inderdaad alleen sprake van een meningsverschil over de medische toestand van de werknemer. De partijen vragen het deskundigenoordeel dan aan in de situatie waarvoor het bedoeld is. Toch sluit de situatie van de aanvrager vaak niet helemaal aan op de wettelijke indeling in deskundigenoordelen. De reden daarvoor is dat vaak gelijktijdig meerdere aspecten van reïntegratie aan de orde zijn. Een werknemer heeft bijvoorbeeld een periode ander werk geprobeerd uit te voeren, is tussentijds weer ziek geworden en wil vervolgens zijn oude werk terug. Het is dan de vraag waarover precies een meningsverschil bestaat: over de geschiktheid tot werken in de oude functie, of over de passendheid van het andere aangeboden werk.

Er bestaat nog een andere reden waarom de situaties vaak niet aansluiten op de wettelijke indeling. Dikwijls vragen werknemers en werkgevers het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' aan, terwijl zij een arbeidsconflict hebben. Dat is op verschillende manieren in de dossiers te zien. Werknemers geven bijvoorbeeld op het aanvraagformulier aan dat zij zich onder druk gezet voelen door de werkgever. Of in verzekeringsgeneeskundige rapportages staat dat een werknemer in het beoordelingsgesprek vertelt over een arbeidsconflict met zijn werkgever. Andere dossiers bevatten brieven of emailberichten tussen de werkgever en werknemer, over het functioneren van de werknemer. Vaak heeft de bedrijfsarts reeds vastgesteld dat er sprake is van verstoorde werkverhoudingen.

Een goede aanvraag van een deskundigenoordeel vereist dat de aanvrager de wettelijke indeling in deskundigenoordelen kent en vanuit zijn situatie kan bepalen welk deskundigenoordeel van toepassing is. In de praktijk blijkt dit niet het geval en daardoor is het voor UWV soms lastig in te schatten in welke situatie de aanvrager verkeert en welke vraag daarvoor geschikt is.

Wanneer werkgever en werknemer van mening verschillen over meerdere aspecten van reïntegratie, zouden zij formeel voor elk aspect een apart deskundigenoordeel moeten aanvragen. In de praktijk verzoeken UWV-medewerkers de aanvragers echter niet tot indiening van aparte formulieren. Na toelichting door de aanvrager op diens situatie, kiezen zij ervoor het deskundigenoordeel uit te voeren dat zij het beste vinden passen.

2.2 Onduidelijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer

In het poortwachtermodel zijn de werkgever en werknemer verantwoordelijk voor oplossing van eventuele meningsverschillen bij reïntegratie. Beide partijen kunnen een deskundigenoordeel aanvragen om het onderlinge meningsverschil op te lossen. In de praktijk is echter ook vaak te zien dat bedrijfsartsen op een deskundigenoordeel aansturen als zij een meningsverschil met een werknemer hebben. Werknemers vragen dan een deskundigenoordeel aan vanwege een meningsverschil met de bedrijfsarts, terwijl zij de mening van de werkgever niet kennen. Binnen UWV bestaat soms onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de werkgever en de werknemer. In de wet is niet geregeld dat de werkgever en werknemer verplicht zijn om voor aanvraag van een deskundigenoordeel advies in te winnen bij een bedrijfsarts. Sommige medewerkers zijn van mening dat de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer voor

reïntegratie inhoudt dat deze partijen eerst een advies van de bedrijfsarts moeten vragen. Zij vinden dat UWV aanvragen zonder 'first opinion van de bedrijfsarts' moet afwijzen. UWV wijst partijen dan op hun verantwoordelijkheid.

Andere medewerkers vinden dat UWV ook aanvragen zonder 'first opinion van de bedrijfsarts' moet aannemen. Zij vinden dat een werknemer niet het 'slachtoffer' mag worden van de keuze van een werkgever om geen arbodienst in te schakelen. Wanneer UWV een aanvraag van een werknemer zou weigeren omdat geen 'first opinion van de bedrijfsarts' aanwezig is, zou de werknemer nergens anders terecht kunnen.

2.3 De wijze waarop verzekeringsartsen het deskundigen oordeel uitvoeren

Voor het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' verzamelen verzekeringsartsen voornamelijk bij de werknemer informatie. Dat betekent dat zij altijd met de werknemer een beoordelingsgesprek voeren, de werknemer observeren en geregeld lichamelijk onderzoek verrichten. Verzekeringsartsen proberen tijdens hun onderzoek ziekte te scheiden van arbeidsconflicten.

De informatie die de verzekeringsartsen bij de werknemer verzamelen vormt de basisinformatie voor het deskundigenoordeel. Verzekeringsartsen vullen deze informatie waar nodig aan met informatie van derden. Zij verzamelen medische informatie bij huisartsen, medisch specialisten en bedrijfsartsen.

Verzekeringsartsen nemen contact op met een bedrijfsarts om informatie in te winnen over medische aspecten en, afhankelijk van hun aanpak (zie pagina 10), over de mogelijke aanwezigheid van een arbeidsconflict. De mate waarin een verzekeringsarts informatie verzamelt bij de bedrijfsarts, verschilt per verzekeringsarts. Een aantal verzekeringsartsen geeft aan in ieder geval contact op te nemen met de bedrijfsarts, als zij het met de bedrijfsarts oneens zijn. Dit is in overeenstemming met de instructies van UWV.

Doelen

Zoals beschreven in hoofdstuk 1, brengen verschillende doelen en de positie van UWV een zekere spanning met zich mee. Enerzijds moeten verzekeringsartsen bijdragen aan de doelstelling rechtsbescherming, de oorspronkelijke doelstelling van het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken'. Het verbeterde poortwachtermodel schrijft voor dat zij alleen oordelen over de (on)geschiktheid van een werknemer voor zijn functie op een moment in het verleden.

Verzekeringsartsen worden niet geacht te adviseren over reïntegratie. Immers, de verantwoordelijkheid voor reïntegratie ligt geheel bij de werkgever en de werknemer.

Anderzijds willen verzekeringsartsen bijdragen aan de doelstelling reïntegratie en preventie van WAO-instroom, en daarom (wel) adviseren over (on)geschiktheid van een werknemer in de toekomst. Ook bedrijfsartsen willen dat verzekeringsartsen een indicatie voor de reïntegratie van de werknemer geven, vooral wanneer het oordeel van de verzekeringsarts afwijkt van hun eigen oordeel. Sommigen bedrijfsartsen noemen dit een advies, andere bedrijfsartsen hebben het over een oordeel dat anders is opgeschreven.

In de werkinstructies van UWV staat niet eenduidig beschreven hoe verzekeringsartsen met dit spanningsveld moeten omgaan. Volgens de instructies mag 'advisering' niet, maar inzicht geven op basis waarvan partijen conclusies kunnen trekken wel.

Een belangrijke reden waarom UWV adviezen schuwt, is dat het daardoor in problemen zou kunnen komen bij de uitoefening van zijn toetsende en sanctionerende rol. Stel dat UWV bij een deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' een werkgever een advies over de reïntegratie zou geven. Wanneer UWV bij toetsing van het reïntegratieverslag van mening is dat de werkgever onvoldoende heeft gedaan voor reïntegratie van de werknemer, kan de werkgever zich beroepen op het advies van UWV. UWV zou dan in een discussie komen met de werkgever over de vraag of de werkgever het advies van UWV onjuist heeft uitgevoerd of dat het advies niet goed was.

Aanpakken

Wanneer een werknemer of werkgever een deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' aanvraagt, speelt naast het medische vraagstuk over de geschiktheid tot werken vaak een arbeidsconflict. Verzekeringsartsen (en arbeidsdeskundigen) gaan daarmee verschillend om:

1. De verzekeringsarts verzamelt alleen medische informatie en baseert zijn deskundigenoordeel ook alleen op medische overwegingen. De verzekeringsarts maakt dus geen gebruik van informatie over een eventueel arbeidsconflict (niet-medische informatie). Medewerkers van UWV spreken over een 'sec medisch' oordeel.
2. De verzekeringsarts gebruikt informatie over het arbeidsconflict impliciet in het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken'. Een voorbeeld: Stel dat een werknemer medisch gezien 'geschikt' is, maar wel onder grote spanning moet functioneren. De werknemer heeft namelijk een arbeidsconflict met zijn werkgever. De verzekeringsarts denkt dat als hij het deskundigenoordeel 'geschikt' geeft, de werknemer direct aan het werk zal moeten, en als gevolg van de spanning 'ongeschikt' zal worden. Daarom denkt de verzekeringsarts dat het, gezien de huidige situatie beter is het deskundigenoordeel 'ongeschikt' af te geven. Of de verzekeringsarts kiest ervoor de werknemer 'geschikt' te verklaren, 'maar niet bij de huidige werkgever.' Het arbeidsconflict is dan impliciet verwerkt in het medische deskundigenoordeel.
3. De verzekeringsarts gebruikt informatie over het arbeidsconflict expliciet in het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken'. De verzekeringsarts geeft bijvoorbeeld in een brief een toelichting op de bestaande situatie. In de toelichting constateert de verzekeringsarts dat er (naast eventuele ziekte van de werknemer) sprake is van een arbeidsconflict. Daarnaast beschrijft de verzekeringsarts hoe de ziekte en het arbeidsconflict met elkaar samenhangen. De verzekeringsarts geeft ook de voorwaarden om reïntegratie mogelijk te maken. Naast een toelichting in de begeleidende brief, adviseert de verzekeringsarts daarover mondeling. De verzekeringsarts doet dat bijvoorbeeld in de interactie met de werknemer, de bedrijfsarts of de werkgever (via de arbeidsdeskundige).
4. In de vierde aanpak maakt UWV het meest expliciet gebruik van informatie over het arbeidsconflict. UWV wijzigt het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' dan naar een oordeel over reïntegratie-inspanningen. Bij dit deskundigenoordeel gaat het immers over de niet-medische aspecten van reïntegratie. De verzekeringsarts geeft dan een medisch oordeel over de geschiktheid tot werken, waarna de arbeidsdeskundige in gaat op het arbeidsconflict.

Bij complexe situaties, waarin naast een meningsverschil over de geschiktheid tot werken een arbeidsconflict speelt, willen verzekeringsartsen het arbeidsconflict meewegen. Om bij te dragen aan reïntegratie willen zij het vraagstuk integraal beschouwen en niet alleen het medische aspect. Echter, vanwege het onderscheid tussen de verschillende typen oordelen, kunnen zij dit formeel niet kwijt in het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken'. Ook krijgt het oordeel wat meer het karakter van een advies, wanneer verzekeringsartsen de voorwaarden voor reïntegratie benoemen. Daarom zoeken verzekeringsartsen naar verschillende oplossingen.

Uitkomsten

In hoofdstuk I bleek dat bedrijfsartsen vinden dat verzekeringsartsen teveel afgaan op het verhaal van de werknemer. Verzekeringartsen zouden daardoor eerder tot het oordeel 'ongeschikt' komen, dan wanneer zij hun oordelen op meerdere bronnen zouden baseren. De beschikbare cijfers ontkrachten dit niet, maar het is in ieder geval niet zo dat verzekeringsartsen altijd de kant van de werknemer kiezen.

Tabel 2.1

Conclusies bij deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' ⁵

	2003	2004
'Geschikt tot werken'	3.047	3.243
'Ongeschikt tot werken'	2.797	3.051
Onbekend	1.641	1.541
Geen oordeel	228	113
Totaal	7.713	7.948

Uit dit onderzoek blijkt dat de aanvragende partij vrijwel altijd de werknemer is. Bedrijfsartsen en UWV-medewerkers geven aan dat bij het overgrote deel van de deskundigenoordelen de werknemer van mening is 'ongeschikt' te zijn, en de werkgever (en de bedrijfsarts) van mening is dat de werknemer 'geschikt' is. Van de deskundigenoordelen uit 2003 en 2004 met een bij UWV geregistreerde uitslag, was de uitslag 'geschikt' in 51 procent van de dossiers en 'ongeschikt' in 49 procent van de dossiers. Uit het voorgaande valt te concluderen dat verzekeringsartsen niet altijd kiezen voor 'ongeschiktheid' van de werknemer. Zij gaan ook vaak in tegen het oordeel van de werknemer door deze 'geschikt' te verklaren. Dit blijkt ook uit de door IWI bestudeerde dossiers.

2.4 Overschrijding van de gestelde termijn

Tot eind 2004 gold voor het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' geen wettelijke beslistermijn. UWV hanteerde intern een normtijd van twee weken. Eind 2004 is deze normtijd vastgelegd als wettelijke termijn voor afgifte van het deskundigenoordeel. Daarbij moet UWV zich houden aan de Algemene wet bestuursrecht. Dat impliceert dat UWV de aanvrager moet informeren als zij de wettelijke termijn niet haalt en een zo kort mogelijke termijn moet noemen waarbinnen UWV (alsnog) het oordeel afgeeft.

In 2003 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van het oordeel geschiktheid 3,2 weken, in 2004 3,8 weken. Bij de afgifte van een groot aantal deskundigenoordelen haalde UWV dus niet de normtijd van twee weken. Aspecten die tijd kosten zijn: het achterhalen van de betreffende situatie en vraag, eventuele inschakeling van de arbeidsdeskundige, verzameling van informatie bij bedrijfsartsen en artsen in de curatieve sector.

Soms wordt de (werkelijke) situatie en vraag soms pas duidelijk nadat UWV het deskundigenoordeel in behandeling heeft genomen. UWV moet daardoor soms meer of andere activiteiten verrichten dan voorzien. Verzekeringsartsen schakelen bijvoorbeeld een arbeidsdeskundige in. De behandeling van het deskundigenoordeel duurt daardoor langer. Daarnaast moeten verzekeringsartsen soms informatie verzamelen bij bedrijfsartsen en artsen in de curatieve sector. Verzekeringsartsen geven aan dat deze artsen telefonisch moeilijk bereikbaar zijn en dat afgifte van een schriftelijke machtiging voor verzameling van medische gegevens veel tijd kost. Ook kost een aanpak waarbij de verzekeringsarts ook niet-medische aspecten (bijvoorbeeld de achtergronden van een arbeidsconflict) meeweegt in zijn oordeel, meer tijd dan een oordeel waarbij de verzekeringsarts alleen ingaat op medische aspecten (zie paragraaf 2.3).

Formeel zou UWV de aanvrager tussentijds moeten informeren over een termijnoverschrijding. De inspectie heeft echter in geen van de ontvangen dossiers geconstateerd dat dit gebeurt. UWV-medewerkers aan wie IWI heeft gevraagd of UWV aanvragers hierover tussentijds informeert, vertellen dat UWV dit niet standaard doet.

3 UWV voert deskundigenoordeel goed uit

Alles afwegend komt de inspectie tot het oordeel dat UWV binnen het poortwachtermodel op een goede wijze invulling geeft aan het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken'. De inspectie oordeelt positief omdat verzekeringsartsen bij de uitvoering van het deskundigenoordeel het perspectief voor ogen houden van reïntegratie van zieke werknemers en preventie van WAO-instroom. Volgens de inspectie is het goed dat verzekeringsartsen in hun beoordeling meewegen of terugkeer van zieke of bijna zieke werknemers naar een voortdurende conflict-situatie op termijn schadelijk is voor de gezondheid van de werknemer. De inspectie is positief omdat dit past bij de gedachte achter het poortwachtermodel, waar het deskundigenoordeel onderdeel van uitmaakt. Het poortwachtermodel is ingesteld ter bevordering van reïntegratie en preventie van instroom in de WAO. De inspectie is positief over de inhoudelijke aanpak, vooral omdat uit oude onderzoeken vaak naar voren kwam dat UWV deze taken te procedureel uitvoerde. Tot slot weegt de inspectie bij haar positieve oordeel mee dat uit cijfers blijkt dat het handelen van verzekeringsartsen vanuit het oogpunt van reïntegratie niet betekent dat zij eerder meegaan in het oordeel van de werknemer.

De huidige werkinstructies geven verzekeringsartsen geen oplossing voor de spanning die zij ervaren tussen oordelen en adviseren. Vanuit dit oogpunt is het dan ook begrijpelijk dat verzekeringsartsen voor verschillende aanpakken kiezen om de spanning op te lossen. De werkinstructies moeten volgens de inspectie helder zijn over de uitspraken die een verzekeringsarts kan doen en de wijze waarop een verzekeringsarts het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' moet aanpakken. De inspectie oordeelt negatief over de aanpak waarbij verzekeringsartsen de gevolgen van een arbeidsconflict tussen een werkgever en werknemer impliciet in het deskundigenoordeel meewegen. Wanneer een arbeidsconflict aanwezig is, zouden verzekeringsartsen dit volgens de inspectie expliciet in hun oordeel moeten vermelden, en transparant moeten maken welke rol het arbeidsconflict speelt bij de afwegingen in het deskundigenoordeel.

Aansluiting deskundigenoordeel op situatie aanvrager

Uit het onderzoek blijkt dat de wettelijke indeling in deskundigenoordelen niet altijd aansluit op de situatie van de aanvrager. De inspectie heeft gezien dat de situaties van de aanvragers soms complex zijn en dat de keuze voor het juiste deskundigenoordeel (of meerdere deskundigenoordelen) geen eenvoudige opgave is.

Volgens de inspectie zou UWV meer kunnen doen om de uitgangspunten van het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' te verduidelijken, zodat aanvragers weten welk deskundigenoordeel zij moeten aanvragen. Maar ook dan blijft het onderscheid tussen de oordelen soms lastig te hanteren. UWV kiest nu in die gevallen vaak een oordeel dat volgens de verzekeringsarts het beste past bij de situatie van de aanvrager. De inspectie is van mening dat UWV daarmee bijdraagt aan het doel van reïntegratie en dat is in het belang van de aanvragers.

Verantwoordelijkheden werkgever en werknemer

Voor UWV is het onduidelijk of de aanvraag van een deskundigenoordeel altijd moet worden voorafgegaan door een advies van een bedrijfsarts. UWV-kantoren gaan als gevolg van de onduidelijkheid verschillend met aanvragen om. De inspectie vindt dat onwenselijk omdat werkgevers en werknemers daardoor te maken krijgen met verschillende voorwaarden. Binnen de huidige wettelijke context kan UWV aanvragen voor een deskundigenoordeel niet weigeren omdat er geen bedrijfsarts bij de situatie betrokken is geweest. De inspectie kan zich wel goed voorstellen dat UWV er de voorkeur aan geeft dat de werkgever en werknemer eerst om advies vragen van een bedrijfsarts.

Wettelijke termijn

In 2003 en 2004 lag de gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag tussen drie en vier weken. Medewerkers van UWV hebben aangegeven dat de doorlooptijd van twee weken alleen haalbaar is bij een 'ideale aanvraag': de situatie van de aanvrager is eenvoudig en alle benodigde informatie is aanwezig. Op het moment dat de aanvraag niet aan deze voorwaarden voldoet, haalt UWV de termijn niet.

De inspectie constateert dat UWV een termijn van twee weken in veel gevallen niet haalt. Zij vindt dat acceptabel gezien het feit dat aanvragen vaak complex zijn en dat meer informatie opgevraagd moet worden. De inspectie acht een wettelijke doorlooptijd van twee weken daarom niet altijd realistisch. Het ontslaat UWV echter niet van de plicht om de aanvrager tussentijds op de hoogte te stellen van vertragingen.

4 Bestuurlijke reactie UWV

Samenvatting reactie UWV

UWV onderschrijft het positieve oordeel van de inspectie. Tegelijkertijd ziet UWV in het rapport de mogelijkheid en noodzaak tot verbetering van de uitvoering van het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken'. UWV zal de werkinstructies aanpassen om helderheid te verschaffen over de wijze waarop verzekeringsartsen bij het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' moeten omgaan met arbeidsconflicten. Daarnaast voert UWV diverse maatregelen door in het werkproces ter verbetering van de communicatie met de werknemer, werkgever en bedrijfsarts.

UWV deelt de conclusie van IWI dat de norm van twee weken voor het afgeven van de oordelen niet altijd realistisch is. UWV is voorstander van een verlenging van de wettelijke normtijd tot vier weken.

Nawoord IWI

IWI is positief over het feit dat UWV het rapport aangrijpt voor de verbetering van de uitvoering van het deskundigenoordeel. Het is aan de wetgever om te beslissen over een eventuele aanpassing van de wettelijke normtijd.

Lijst van afkortingen

IWI	Inspectie Werk en Inkomen
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

Bijlage

Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen



Assistent

Datum

21 DEC 2005

Van

A. Kliffen
T (020) 687 10 67

Ons Kenmerk

SB/68569

Uw Kenmerk

2005/6542

Bijlage(n)

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Inspectie Werk en Inkomen,
De heer mr. L.H.J. Kokhuis, Inspecteur-generaal
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Onderwerp

Conceptrapport 'Tussen oordeel en advies'

Geachte heer Kokhuis,

Met uw brief van 11 november jl. heeft u het conceptrapport 'Tussen oordeel en advies' voor een bestuurlijke reactie aan mij voorgelegd.

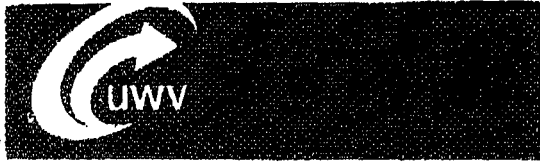
Uw hoofdconclusie luidt dat UWV binnen het poortwachtermodel op een goede wijze invulling geeft aan het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken'. Deze conclusie wordt met name ingegeven door uw bevinding dat onze verzekeringsartsen bij de uitvoering het perspectief voor ogen houden van reïntegratie van zieke werknemers en preventie van WAO-instroom. Ik onderschrijf uw conclusie van harte. Deskundigenoordelen zijn immers, zoals u in uw rapport constateert, om twee redenen ingesteld. Ten eerste om rechtszekerheid te bieden aan de werknemer, ten tweede om te bevorderen dat knelpunten in het reïntegratieproces worden opgelost.

Uw positieve hoofdconclusie neemt niet weg dat er verbeteringen in de uitvoering van het deskundigenoordeel mogelijk en nodig zijn. Het dubbele karakter (oordelen en adviseren) leidt, zoals u terecht constateert, tot spanning in de uitvoering. Uw aanbeveling om onze werkinstructies te verhelderen waar het gaat om de uitspraken die onze verzekeringsartsen in het kader van het afgeven van een deskundigenoordeel kunnen doen, nemen wij over. Daarbij zullen wij ook expliciet meewegen en transparant maken in het oordeel wanneer er sprake is van een arbeidsconflict.

Ook de overige door u gesignaleerde knelpunten betrekken wij bij de verbetering van het werkproces. Daarbij gaat het onder andere om:

- het verbeteren van de communicatie en aanpassen van de aanvraagformulieren zodat de partijen beter weten welke soort deskundigenoordeel zij moeten aanvragen;
- het verduidelijken van de rol van de bedrijfsarts of de arbodienst bij de aanvraag om een deskundigenoordeel;
- het informeren van de aanvrager over de ontvangst van de aanvraag en over eventuele vertraging in de behandeling.


Daarnaast hebben wij inmiddels een aantal maatregelen in gang gezet teneinde de verschillen in de uitvoering te reduceren en de sturing en beheersing van het proces te verbeteren.



Pagina
2 van 2

Met betrekking tot de wettelijke beslistermijn deel ik uw conclusie dat een norm van twee weken doorlooptijd niet realistisch is. Deze is wellicht haalbaar in eenvoudige situaties waarin de probleemstelling direct bij de aanvraag helder is en geen nadere informatie hoeft te worden aangevraagd, maar dat is in de praktijk veelal niet het geval. Verbetering van de huidige tijdigheidsscores is haalbaar; wij hebben daar maatregelen op ingezet. Wij zijn voorstander van verlenging van de wettelijke normtijd tot vier weken. Zo'n verlenging creëert duidelijkheid bij de aanvrager en de uitvoering.

Hoogachtend,

b/a 

Dr. J.M. Linthorst
Voorzitter Raad van Betuur

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2005

- R05/23 Tussen oordeel en advies
Uitvoering van het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' door UWV
- R05/22 De kortste weg naar werk
Een onderzoek naar reïntegratiecoaching WW bij UWV
- R05/21 Gezocht: werklozen
Activiteiten van CWI, UWV en gemeenten om werklozen aan het werk te krijgen in moeilijk vervulbare vacatures voor laag- en ongeschoolde arbeid
- R05/20 Vangnet of springplank?
De reïntegratie van zieke werknemers zonder dienstverband door UWV
- R05/19 Informatie: aantoonbaar betrouwbaar?
Een onderzoek naar de kwaliteit van de niet-financiële informatievoorziening in het SUWI-domein
- R05/18 Opnieuw beoordeeld
- R05/17 Zicht op kansen?
Onderzoek naar systematische kennisopbouw over bijstandsgerechtigden door gemeenten
- R05/16 Werken aan samenwerking
Een onderzoek naar de invulling van de overlegverplichting van certificatie- en keuringsinstellingen
- R05/15 De gevolgen van selectie bij reïntegratietrajecten voor WW-gerechtigden
- R05/14 Invloed van WW-gerechtigden op hun reïntegratietraject
- R05/13 Beëindiging van dienstbetrekkingen Wsw bij arbeidsongeschiktheid
- R05/12 Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank in 2004
- Toezicht op de Wet kinderopvang
- R05/11 Kiezen en delen
De selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten/Casestudies bij acht gemeenten
- R05/10 Vuurwerk meester
Een onderzoek naar de certificering van vakbekwaamheid vuurwerk
- Jaarplan 2006
- Meerjarenplan 2006-2009
- R05/09 Pensioen bewaakt
Een onderzoek naar het risicogericht toezicht van De Nederlandsche Bank op pensioenfondsen
- R05/08 Ontwikkeling van het handhavingsbeleid binnen UWV
- R05/07 UWV en Walvis
Derde rapportage
- R05/06 Intake en beoordeling bij de bijstand
- R05/05 ICT als verbindende schakel
Keteninformatisering in het stelsel van werk en inkomen
- R05/04 Afgesproken?
Gemeenten en CWI-vestigingen over onderlinge afspraken in het kader van de uitkeringsintake voor de WWB
- Jaarverslag 2004
- R05/03 Kwaliteit van arbeid: een kwestie van zorg
Een onderzoek naar gemeentelijk beleid en sturing op zorg voor kwaliteit van arbeid in de sociale werkvoorziening
- R05/02 Gebruikswaarde Suwinet-Inkijk
- R05/01 De certificatie van deskundig toezichthouders verwijdering asbest en crocidoliet

2004

- R04/29 Beveiliging Suwinet bij gemeenten
R04/28 Op tijd
Tijdigheid in de uitvoering van de Algemene nabestaandenwet
- R04/27 Beleid en sturing van de beursvloer van het Centrum voor Werk en Inkomen
R04/26 Dienstverlening aan werkgevers
R04/25 Arbeidsbemiddeling in de praktijk
Onderzoek naar de motieven en keuzes bij arbeidsbemiddeling door CWI
- R04/24 De weg van bijstand naar werk
Onderzoek naar de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten onder de Abw
- R04/23 UWV en de gemeenschappelijke verwijzindex
Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeenschappelijke verwijzindex bij de bestrijding van witte fraude
- R04/22 Een signaal voor gemeenten
Onderzoek naar de bestrijding van witte fraude in de bijstand met behulp van belastingssignalen
- R04/21 Toetsen van sollicitatieactiviteiten in het kader van de Werkloosheidswet
R04/20 Uitvoering en effectiviteit van reïntegratievoorzieningen en -instrumenten
R04/19 Hoog spel
Een onderzoek naar effecten van liberalisering van de keuringsmarkt op de kwaliteit van keuringen van liften en kranen
- R04/18 Onafhankelijkheid bij periodieke liftkeuringen
R04/17 Beoordeling rapportage handhaving Sociale Verzekeringsbank 2003
R04/16 Zwarte en grensoverschrijdende fraude met bijstandsuitkeringen
Een verkennend onderzoek naar gemeentelijk beleid gericht op bestrijding van zwarte en grensoverschrijdende fraude
- R04/15 Ontwikkeling sectorloket
R04/14 Samenvatting rapportages verscherpt toezicht 2001-2003
De uitvoering van de Algemene bijstandswet in Almelo, Amsterdam, Den Helder, Haarlem en Rotterdam
- Toezicht op certificatie- en keuringsinstellingen 2005 - 2008
- R04/13 In goed vertrouwen
Onrechtmatige gegevensverstrekking aan een handelsinformatiebureau
- R04/12 Aan de slag met de Wet verbetering poortwachter
De invoering van de Wet verbetering poortwachter door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
- R04/11 UWV en Walvis
Tweede rapportage
- R04/10 De praktijk ná het aanbesteden
De feitelijke inkoop van afzonderlijke reïntegratietrajecten door UWV in de contractperiode 2002-2003
- Jaarplan 2005
Jaarverslag 2003
- R04/09 Gelijke gevallen, gelijke behandeling?
Uitvoering van de ontslagtaak door CWI
- R04/08 Dienstverlening door het Inlichtingenbureau
R04/07 Samenloopsignalen van het Inlichtingenbureau
Een onderzoek naar het gebruik van samenloopsignalen door gemeenten in 2003
- R04/06 ICT en de keten van werk en inkomen
R04/05 De manager de baas?
Een onderzoek naar WAO-managers en hun integrale verantwoordelijkheid voor het werk van verzekeringsartsen
- R04/04 Inzet reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen door UWV
R04/03 Herbeoordeeld?
Uitvoering van de wettelijke WAO-herbeoordelingen
- R04/02 Verbetering opzet financieel beheer CWI
R04/01 Gemeente Assen en de bijzondere bijstand
Onderzoek naar bijzondere bijstandsverlening bij verblijf in het buitenland

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Communicatie

communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45

Prinses Beatrixlaan 82
2595 AL Den Haag

Postbus 11563
2502 AN Den Haag