

Verslag Internetconsultatie

1. Inleiding

Het ontwerpbesluit tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met het stellen van regels aan de raadpleging van een andere bedrijfsarts en de klachtenprocedure, en enkele andere wijzigingen is in de periode van 5 december 2016 tot en met 9 januari 2017 opengesteld voor openbare internetconsultatie. De internetconsultatie is een aanvulling op een eerdere informele raadpleging van partijen in het veld. Het stond de respondenten vrij om op alle punten van het conceptbesluit te reageren. Het conceptbesluit beoogt de raadpleging van een andere bedrijfsarts (de second opinion) en de klachtenprocedure te concretiseren en vormt daarmee een uitwerking van de Wet van 25 januari 2017, houdende wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met de versterking van de betrokkenheid van de werkgevers en werknemers bij de arbodienstverlening, de preventie in het bedrijf of de inrichting van de werkgever en de randvoorwaarden voor het handelen van de bedrijfsarts, en enige andere wijzigingen (Stb. 2017, 22). Het doel van de second opinion en de klachtenprocedure is om de kwaliteit van de dienstverlening door bedrijfsartsen en arbodiensten te verhogen.

In totaal zijn er 167 reacties ontvangen. Slechts enkele reacties betroffen de inrichting van de klachtenprocedure. De voorgeschreven werkwijze was niet aan kritiek onderhevig. De meeste reacties betroffen de second opinion. De overgrote meerderheid van de respondenten onderschrijft het belang van de second opinion. De reacties betroffen veelal de wijze waarop aan de second opinion uitvoering wordt gegeven. Het merendeel daarvan betrof reacties van werknemers.

2. Reacties van vertegenwoordigende organisaties

2.1 De Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde

De Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB) geeft aan dat de voorgestelde regeling voor de second opinion grotendeels aansluit bij de uitgangspunten die de NVAB eerder heeft vastgesteld. De NVAB onderschrijft het belang van een second opinion en adviseert voor de praktische uitwerking aan te sluiten bij wat in de reguliere zorg gebruikelijk is. Verder stelt de NVAB dat een second opinion alleen aangevraagd kan worden door de werkende en dat de second opinion betrekking heeft op de medisch inhoudelijke visie van de bedrijfsarts en niet in de plaats komt van het deskundigenoordeel van het UWV. Ook geeft de NVAB aan dat de bedrijfsarts die de second opinion uitvoert alle relevante informatie ontvangt en ook de werkende zelf kan onderzoeken. Daarnaast geeft de NVAB nog enkele suggesties. Zij stelt onder meer voor een 'pool' van bedrijfsartsen in te richten met bijzondere expertise ten aanzien van second opinions. Ook stelt de NVAB voor om de klachtenprocedure te laten gelden voor alle handelingen van bedrijfsartsen. Dus ook bij handelingen die onder de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg vallen.

Geconstateerd is dat er een hoge mate van overeenstemming is tussen de voornemens over de second opinion als geformuleerd in het conceptbesluit en de opvattingen van de NVAB. 'Poolvorming' kan een aantal uitvoeringsvraagstukken vereenvoudigen en de keuzemogelijkheden voor de werknemer om een second opinion arts te kiezen relatief eenvoudig vergroten. Met name kleinere bedrijven en zelfstandige bedrijfsartsen kunnen daarmee meer keuzemogelijkheden bieden. Het zou daarbij mijn voorkeur hebben indien dergelijke poolvorming in samenspraak met de sociale partners kan worden ingericht. In reactie op de opmerking van de NVAB over de Wkkgz wordt opgemerkt dat de in het conceptbesluit opgenomen klachtenprocedure zal gaan gelden voor al het handelen van de bedrijfsarts, dat wil zeggen zowel handelingen en begeleiding in opdracht van de werknemer als handelingen en begeleiding die niet in opdracht van de werknemer zijn. Voor handelingen of begeleiding van een werknemer verricht door een bedrijfsarts in opdracht van de werknemer geldt daarnaast tevens hetgeen in de Wkkgz is bepaald over klachtenbehandeling. Aangezien de bepalingen in de Wkkgz en het onderhavige conceptbesluit niet strijdig zijn, levert dit

geen problemen op.

2.2 Kwaliteit op Maat

Kwaliteit op Maat (KoM) wijst erop dat het initiatief van de regering om de beroepsgroep te steunen in het bevorderen van de kwaliteit van het handelen (de professionaliteit) van de bedrijfsarts verschillende reacties oproept. KoM geeft aan dat de verdeeldheid in opvattingen zoals eerder geconstateerd naar aanleiding van het in 2014 uitgebrachte SER advies 'Betere Zorg voor Werkenden' opnieuw naar voren komt. KoM wijst op de noodzaak van draagvlak en op enkele specifieke uitvoeringspunten. Er zijn volgens KoM in het bijzonder twee vraagpunten die aandacht behoeven om misverstanden bij de uitvoering van de second opinion te voorkomen. KoM adviseert niet toe te staan dat werknemers (ook) een second opinion vragen over een reeds gegeven second opinion. Daarnaast informeert KoM of ook een second opinion kan worden gevraagd over een deskundigenoordeel dat verstrekt is door het UWV.

Ten aanzien van de vraag of over een gegeven second opinion ook weer een second opinion kan worden gevraagd wordt opgemerkt dat het in het conceptbesluit alleen gaat om second opinions ten aanzien van het advies van de behandelend bedrijfsarts. Daarmee is ook de tweede vraag beantwoord over de mogelijkheid om een second opinion aan te vragen over een deskundigenoordeel van het UWV.

2.3 Organisatie voor vitaliteit, activering en loopbaan

De Organisatie voor vitaliteit, activering en loopbaan (OVAL) brengt een aantal punten naar voren. OVAL onderschrijft het belang van de verplichting tot een klachtenprocedure voor alle bedrijfsartsen en wijst op het belang van een eenduidige uitvoering van de second opinion die zij samen met de NVAB zou kunnen vormgeven (zie ook NVAB). Verder brengt de OVAL een aantal opvattingen over de second opinion naar voren, waaronder:

- Het is wenselijk om het begrip 'zwaarwegende argumenten' nader te definiëren en meer exclusiecriteria op te nemen;
- Het is in het belang van de verzuimbegeleiding en re-integratie van de werknemer dat de resultaten van de second opinion tegelijkertijd aan de werknemer en de behandelend bedrijfsarts worden verstrekt;
- Er is behoefte aan nadere informatie over de handelswijze nadat een werknemer heeft verzocht dat zijn begeleiding wordt overgenomen door een andere bedrijfsarts;
- Het is wenselijk een uniform tarief vast te stellen om concurrentie op prijs op dit onderwerp te voorkomen;
- Handhaving en evaluatie is van belang om de bevindingen ten aanzien van de praktische uitwerking van de second opinion goed te kunnen volgen.

Het is verheugend dat het voorstel tot een klachtenprocedure de steun heeft van de OVAL. Verder wordt de bereidheid van de OVAL gewaardeerd om in samenwerking met de NVAB poolvorming van deskundige second opinion artsen te bevorderen. Over het punt van de OVAL ten aanzien van de tariefstelling valt op te merken dat de prijsvorming rond de second opinion aan de sector wordt gelaten. Het begrip zwaarwegende argumenten zal niet nader worden ingevuld. Alleen bij hoge uitzondering kan een second opinion worden geweigerd. De bedoeling van de second opinion is (mede) om het vertrouwen in de bedrijfsarts zo mogelijk te herstellen. Het verder inperken van de second opinion (door bijvoorbeeld te eisen dat geen second opinion kan worden gegeven bij een arbeidsconflict of bij een klacht bij de eerste bedrijfsarts) past daar niet bij. Onder meer vanwege privacy redenen kan ik mij niet vinden in de opvatting van OVAL dat de resultaten van de second opinion moeten worden verstrekt aan zowel de behandelend bedrijfsarts als de werknemer. Het belang van een goede evaluatie van de invoering van de second opinion wordt onderschreven, met de hierbij betrokken vertegenwoordigende organisaties zal hieraan bijzondere aandacht worden besteed. Ten aanzien van het verzoek door de werknemer tot overdracht van de begeleiding naar een andere bedrijfsarts, doet zich kennelijk een misverstand voor. Benadrukt wordt dat met dit

onderdeel van het conceptbesluit geen nieuwe verplichting in het leven wordt geroepen. Er wordt alleen verwezen naar de huidige praktijk waarin het overwegen en besluiten tot het overdragen van de begeleiding ook al plaatsvindt.

2.4 VNO-NCW en MKB Nederland

VNO-NCW en MKB-Nederland gaan in hun commentaar in op een vijftal aspecten van de second opinion. De punten richten zich alle op de wens dat de bedrijfsarts de regie kan behouden over het ziekte- en verzuimtraject van de werknemer. De reactie bestaat uit een vijftal hoofdpunten die zien op onderstaande onderwerpen:

- De nadere invulling van het begrip 'zwaarwegende redenen';
- Het delen van de uitslag met de eerste bedrijfsarts;
- De overname en begeleiding door de andere bedrijfsarts;
- De interpretatie van de second opinion in het geval van uitzendarbeid;
- De kosten en tariefstelling van de second opinion.

Net als de OVAL onderschrijft VNO het opnemen in het besluit van de mogelijkheid van de bedrijfsarts om zich bij zwaarwegende redenen te verzetten tegen een verzoek om een second opinion. Zij vragen echter om een nadere invulling van het begrip 'zwaarwegende redenen'. Zoals hiervoor vermeld zal het begrip zwaarwegende argumenten niet verder worden ingevuld. Alleen bij hoge uitzondering kan een second opinion worden geweigerd. De bedoeling van de second opinion is (mede) om het vertrouwen in de bedrijfsarts zo mogelijk te herstellen. Het verder inperken van de second opinion (door bijvoorbeeld te eisen dat geen second opinion kan worden gegeven bij een arbeidsconflict of bij een klacht bij de eerste bedrijfsarts) past daar niet bij.

Ten aanzien van het punt over het delen van de uitslag door de tweede bedrijfsarts met zowel de werknemer als de eerste bedrijfsarts, wordt opgemerkt dat een dergelijke praktijk onwenselijk wordt geacht in verband met onder meer privacy redenen. Het belang van een goede evaluatie van de wijze waarop de second opinion in de praktijk vorm krijgt wordt onderschreven. Hier zal bij de evaluatie bijzondere aandacht aan worden besteed te besteden en de stakeholders zullen daarbij worden betrokken. Tot slot wordt erop gewezen dat zich kennelijk een misverstand voordoet ten aanzien van de (overname van de) begeleiding door de andere bedrijfsarts. Het is aan de behandelend bedrijfsarts om te bepalen in hoeverre de second opinion aanleiding geeft om zijn advies aan te passen. Daarbij kan de bedrijfsarts zelf tot de conclusie komen dat begeleiding door een andere bedrijfsarts voor de hand ligt.

2.5 Federatie Nederlandse Vakvereniging (FNV)

De FNV ondersteunt het instrument van de second opinion maar heeft enkele bezwaren tegen de invulling in het besluit. Zij wil meer keuzevrijheid en een grotere rol voor de werknemer bij het kiezen van de second opinion arts. Bijvoorbeeld door de keuze van die arts bij de werknemer te leggen en niet bij de bedrijfsarts; en daarnaast door de werknemer ook het recht te geven om zelf als eerste met de second opinion arts contact op te nemen. Verder wil de FNV de mogelijkheid introduceren van een door de werknemer zelf gefinancierde second opinion arts, en is daarbij van opvatting dat het besluit zich daar niet tegen verzet en dat bovendien, als de werknemer daarmee beter af is, hiermee rekening zou moeten worden gehouden.

De argumenten van de FNV zijn afgewogen tegen het bredere kader waarbinnen zich de toewijzing en uitvoering van de second opinion plaatsvindt. Indien het contract tussen werkgever en bedrijfsarts of arbodienst in een keuzemogelijkheid voorziet, kan ten aanzien van de keuze van de second opinion bedrijfsarts het primaat inderdaad bij de werknemer liggen. Het conceptbesluit is op dit punt aangepast. Het blijft wenselijk dat voor het feitelijk contact leggen met de second opinion arts en het voorzien van het dossier voor die arts uit oogpunt van uitvoerbaarheid en kostenbeperking de bedrijfsarts het voortouw neemt.

Ten aanzien van het punt van de FNV over de situatie waarin de werknemer voorstelt de second opinion uit te laten voeren bij een bedrijfsarts die niet is opgenomen in het contract en welke hij zelf financiert, spelen de volgende overwegingen een rol. Er is voor gekozen de werkgever niet te verplichten akkoord te gaan met (betaling van) iedere door de werknemer aan te dragen bedrijfsarts, vanwege kostenoverwegingen en de mogelijke deling van bedrijfsinformatie. Daarbij is het zo dat de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging al instemmingsrecht heeft op de door de werkgever en bedrijfsarts of arbodienst gemaakte keuze voor de bedrijfsarts(en) of arbodienst(en) die de second opinion kunnen verrichten. Op deze manier hebben werknemers op collectief niveau zeggenschap over de in het contract op te nemen selectie van de bedrijfsarts(en) of arbodienst(en) die de second opinion kunnen uitvoeren. In het conceptbesluit is tevens de mogelijkheid opgenomen dat in overeenstemming met de werkgever gekozen kan worden voor een te raadplegen bedrijfsarts of arbodienst die niet in het contract is opgenomen. Als de werkgever daarmee instemt komen de kosten eveneens voor zijn rekening. Indien de werkgever daar niet mee instemt, blijft het de werknemer uiteraard vrij staan om een niet in de overeenkomst opgenomen bedrijfsarts of arbodienst te raadplegen. Zonder instemming van de werkgever komen de kosten voor rekening van de werknemer. Omdat artikel 44 van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalt dat het niet mogelijk is bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet regels te stellen waarvan de kosten ten laste van de werknemer worden gebracht, valt een dergelijke second opinion buiten het bereik van het conceptbesluit. Indien de werknemer een second opinion laat uitvoeren door een bedrijfsarts die niet in de overeenkomst is opgenomen of waarmee de werkgever niet instemt dan kan de eerste bedrijfsarts op basis van zijn professionaliteit een dergelijke second opinion toch betrekken bij de eigen oordeelsvorming. Hij is daartoe evenwel niet verplicht op basis van dit besluit.

2.6 Vakcentrale voor professionals (VCP)

Met het oog op de versterking van de arbodienstverlening onderschrijft de Vakcentrale voor professionals (VCP) het belang van het bieden van de mogelijkheid van een second opinion bij een tweede bedrijfsarts die niet binnen dezelfde arbodienst of het bedrijf werkzaam is als de eerste bedrijfsarts. Wel heeft de VCP een soortgelijke kritiek als de FNV op de contractueel vastgelegde selectie van bedrijfsartsen die een second opinion kunnen uitvoeren. Ook brengt de VCP net als de OVAL en VNO-NCW en MKB Nederland bezwaren naar voren omtrent de in het conceptbesluit gehanteerde term van 'zwaarwegende redenen'. Voor de uiteenzetting van de overwegingen behorend bij deze punten, wordt verwezen naar de bovenstaande toelichting op de reacties van de OVAL, VNO-NCW en MKB Nederland en de FNV. Tot slot een reactie op de interpretatie van de VCP van het derde lid van artikel 2.14d van het conceptbesluit. Hierin wordt geregeld dat in overeenstemming met de werkgever, de werknemer ook voor een second opinion arts kan kiezen die niet in het contract is opgenomen. Hiermee biedt het conceptbesluit een mogelijkheid tot een ruimere keuze aan de werknemer, en wordt niet – zoals de VCP meldt – een mogelijkheid gecreëerd waarin de 'werkgever kan bewerkstelligen' dat een niet in de overeenkomst genoemde arts wordt aangewezen voor het uitvoeren van een second opinion.

3. Reacties van personen

Van de in totaal 167 ontvangen reacties was het merendeel afkomstig van (individuele) personen. Ruim tweederde van deze reacties lijkt afkomstig van (ex-)werknemers. Een tweede grote groep van respondenten wordt gevormd door de bedrijfsartsen en arbodeskundigen. Een gering aantal werkgevers heeft individueel op deze consultatie gereageerd. Onderstaand zal per respondentengroep verslag worden gedaan van de kernpunten van de ontvangen reacties.

3.1 Werknemers

De reacties van de individuele werknemers hadden voornamelijk betrekking op de contractueel vastgelegde selectie van bedrijfsartsen en arbodiensten die kunnen worden geraadpleegd bij het uitvoeren van een second opinion. Zij gaven aan het belangrijk te vinden om volledig vrij te zijn in

de keuze voor de second opinion bedrijfsarts. De respondenten achten dit noodzakelijk om te kunnen spreken van een echt onafhankelijke second opinion en geven aan dat alleen daardoor het vertrouwen van de werknemer in de bedrijfsarts en zijn professionaliteit kan worden versterkt. Een tweede punt in de reacties van de werknemers ziet op de eerste benadering van de tweede bedrijfsarts en het belang voor de werknemer om dit initiatief bij hem te leggen.

Allereerst wordt erop gewezen dat de selectie van één of meer andere bedrijfsartsen of één of meer arbodiensten voor de uitvoering van de second opinion dient te worden vastgelegd in het (basis)contract tussen werkgever en arbodienst of bedrijfsarts. De medezeggenschap van de werknemers heeft instemmingsrecht op het contract en daarmee op collectief niveau inspraak op de invulling van de selectie van second opinion artsen. Het belang van die op voorhand contractueel vastgelegde selectie is dat het hierdoor mogelijk is voor de eerste bedrijfsarts om direct gehoor te geven aan het verzoek van de werknemer en de feitelijke uitvoering van de second opinion. Er worden geen nadere eisen gesteld aan het aantal bedrijfsartsen dat beschikbaar dient te zijn voor de second opinion. Een eventuele voorkeur voor meerdere bedrijfsartsen kan via de medezeggenschap kenbaar gemaakt worden. Ten aanzien van het tweede punt kan worden gemeld dat het van belang is dat de eerste bedrijfsarts contact legt met de second opinion bedrijfsarts met het oog op een goede overdracht van relevante gegevens, de uitvoerbaarheid en kostenbeperking.

3.2 Bedrijfsartsen en andere arbodeskundigen

In de ontvangen reacties van de bedrijfsartsen en arbodeskundigen komen twee punten veelvuldig naar voren. Het voornaamste punt ziet op de uitvoering van de second opinion bij een bedrijfsarts die niet werkzaam is bij dezelfde arbodienst als de eerste bedrijfsarts, zoals opgenomen in het ontwerpbesluit. Enkele bedrijfsartsen betwijfelen de noodzaak om een andere arbodienst in te schakelen. Een tweede punt heeft betrekking op de 'zwaarwegende argumenten' die reden kunnen zijn om niet mee te werken aan een verzoek tot doorverwijzing. Men vraagt om dit begrip nader in te vullen.

Ten aanzien van de noodzaak om de second opinion te laten uit te voeren door een bedrijfsarts buiten het bedrijf of de arbodienst waarin de eerste bedrijfsarts werkzaam is, wordt opgemerkt dat dit van groot belang is met het oog op de gepercipieerde onafhankelijkheid van het tweede advies. Uit sommige reacties van bedrijfsartsen spreekt de vrees dat de bedrijfsartsen niet meer onderling mogen klankborden met collega bedrijfsartsen bij de uitoefening van het werk. Een dergelijke interpretatie is onjuist. Deze regeling voorziet in second opinions op verzoek van de werknemer. Bedrijfsartsen kunnen elkaar onderling uiteraard blijven raadplegen voor vragen. Voor het tweede punt wordt verwezen naar de voorgaande vermelde reactie op de inbreng van de OVAL en VNO-NCW. Zoals eerder gesteld, wordt het belang van een goede evaluatie op dit punt onderschreven.

3.3 Werkgevers

Een klein aantal reacties was afkomstig van individuele werkgevers. Daaruit kwam naar voren dat er vragen zijn bij het onderscheid tussen het deskundigenoordeel van het UWV en de second opinion waar dit ontwerpbesluit op ziet. Daarnaast verzochten ook zij om het begrip 'zwaarwegende argumenten' waarop een bedrijfsarts zich kan beroepen tegen honorering van een verzoek om een second opinion, in het besluit nader in te vullen.

Deze vragen zijn in het voorgaande al aan de orde gekomen. Het belang van deze punten wordt onderkend en in de voorlichting over het besluit zal hier nadrukkelijk aandacht aan worden besteed.

4. Aanpassing van het besluit en de implementatie

Vastgesteld kan worden dat de grote meerderheid van de respondenten het belang van het bieden van de mogelijkheid van een second opinion en het hebben van een klachtenprocedure onderschrijft. De ontvangen commentaren hebben vooral betrekking op de manier waarop de second opinion vorm heeft gekregen in het onderhavige ontwerpbesluit. De voornaamste zorgpunten zijn:

- De vrije artskenkeuze voor de werknemer;
- De definiëring van het begrip 'zwaarwegende argumenten';
- Het onderscheid tussen de second opinion en het deskundigenoordeel van het UWV;
- De verhouding tussen de second opinion en de informele collegiale ondersteuning.

Daarnaast is door enkele respondenten het voorstel gedaan tot het opzetten van een collectief initiatief voor een pool met 'second opinion artsen'.

Het ontwerpbesluit is naar aanleiding van de reacties op enkele punten inhoudelijk aangepast of van een nadere toelichting voorzien:

- de positie van de werknemer is verstevigd door de werknemers het recht toe te kennen om zelf de second opinion bedrijfsarts te kiezen indien het contract meerdere bedrijfsartsen of arbodiensten bevat;
- het begrip 'zwaarwegende argumenten' zal niet nader worden geëxpliciteerd. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij hetgeen in de reguliere sector gebruikelijk is. Een nadere opsomming van argumenten waarom een bedrijfsarts niet hoeft door te verwijzen is in strijd zijn met de gedachte dat de second opinion kan bijdragen aan herstel van vertrouwen in de bedrijfsarts. Dit wordt in de artikelsgewijze toelichting van het besluit toegelicht;
- de second opinion en informele collegiale ondersteuning zoals in de praktijk nu al voorkomt, kunnen naast elkaar bestaan. Het ontwerpbesluit sluit dit niet uit. Hierover is nu een passage opgenomen in de artikelsgewijze toelichting;
- het onderscheid tussen de second opinion en deskundigenoordeel. In de voorlichting over het besluit zal hieraan aandacht worden besteed.

Het is toe te juichen dat de bedrijfsartsen en arbodiensten een collectief initiatief overwegen voor het oprichten van een pool van bedrijfsartsen die ingeschakeld kunnen worden voor een second opinion. Een dergelijk initiatief kan de kwaliteit en efficiëntie van de second opinion ten goede komen en de keuzemogelijkheden voor de werknemer vergroten. Met name (werknemers van) kleinere bedrijven en zelfstandige bedrijfsartsen kunnen hierbij gebaat zijn.

Dit besluit zal in samenhang met de wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met de versterking van de betrokkenheid van de werkgevers en werknemers bij de arbodienstverlening, de preventie in het bedrijf of de inrichting van de werkgever en de randvoorwaarden voor het handelen van de bedrijfsarts, en enige andere wijzigingen (Stb. 2017, 22), geëvalueerd worden. Voor het volgen van de ervaringen met de implementatie van de second opinion en klachtenprocedure in de bedrijfsgezondheidszorg wordt nog in 2017 een werkgroep ingericht waar belanghebbende stakeholders voor worden uitgenodigd deel te nemen.

De wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit zal met ingang van 1 juli a.s. in werking treden.