

Nog sleutelwerk te verrichten, maar:

# Second opinion-regeling

Saskia Andriessen, Renée van Amstel

**Bij onenigheid tussen werkgever en werknemer over werkhervatting na ziekte een meningsverschil over het bestaan van arbeidsongeschiktheid van een werknemer kan door de betrokken werkgever of werknemer kan een second opinion worden aangevraagd. Deze regeling is ingevoerd in het kader van de privatisering van de Ziektewet. Eerste ervaringen met de regeling wijzen uit dat het instrument werkt, maar dat optimalisering zeker mogelijk is. Verder blijkt dat de regeling niet bij iedereen bekend is. En wie wel bekend is met de regeling durft er niet snel gebruik van te maken uit angst voor escalatie. Overigens, voor het oplossen van een meningsverschil over het al dan niet in staat zijn van de werknemer om het werk te hervatten werkhervatting is een second opinion lang niet altijd noodzakelijk.**

**T**NO Arbeid verrichtte voor het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) onderzoek naar het functioneren van de second opinion-regeling in de praktijk. Een eerste onderzoek is in 1996/1997 uitgevoerd onder de Uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen (uvi's), de uitvoerders van deze regeling. Een vervolgonderzoek vond plaats in 1997/1998 onder de direct betrokkenen bij de second opinion een meningsverschil over de arbeidsongeschiktheid: werknemers, werkgevers en arbodiensten. In dit artikel worden de belangrijkste bevindingen van de tweede studie weergegeven.

## De reden

Met de komst van de Wet terugdringing ziekteverzuim (TZ) in 1994 werd de werkgever verplicht de werknemer bij verzuim wegens ziekte de eerste twee of zes weken minimaal 70 procent van het loon door te betalen. Tevens werd de werkgever geacht de controle van het ziekteverzuim gedurende deze periode zelf uit te (laten) voeren. Na invoering van de Wet uitbreiding loondoor-

betalingsplicht bij ziekte (Wulbz) in 1996 liep die verplichting op tot de duur van een jaar. De werkgever kreeg daarmee de mogelijkheid in handen om, ondersteund door de arbodienst, vast te stellen wanneer de werknemer weer in staat zou zijn het werk te hervatten. Op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer is in deze wetgeving een regeling getroffen om aan een onafhankelijke instantie een tweede oordeel te kunnen vragen bij onenigheid tussen werkgever en werknemer over de werkhervatting. De regeling is in eerste instantie vooral ontworpen om de rechten van de werknemer te beschermen: een werkgever zou niet al te lichtvaardig over de werkhervatting beslissen als hij zou weten dat een second opinion mogelijk is. Daarnaast zou de regeling de rechterlijke macht kunnen ontlasten; ervan uitgaand dat de betrokken partijen zich in de meeste

gevallen bij de second opinion zullen neerleggen.

De werknemer kan op eenvoudige wijze een tweede oordeel aanvragen (zie kader); bovendien bespaart het de betrokken partijen in de meeste gevallen een gang naar de rechter, wat ook de overbelasting van de rechterlijke macht kan voorkomen (een van de doelstellingen van de regeling). Ook de werkgever kan echter om een second opinion verzoeken, want het is ook in zijn belang dat een werknemer niet te vroeg of te laat het werk hervat.

## Het onderzoek

Het onderzoek van 1997/1998 is in twee ronden uitgevoerd. In de eerste ronde zijn kwantitatieve gegevens verzameld over het voorkomen van onenigheid over de werkhervatting arbeidsongeschiktheid en hoe daar in de praktijk mee wordt omgegaan. Daarvoor is deels aangesloten bij ander lopend onderzoek: voor het werknemersgedeelte bij het Capibusonderzoek van het NIPO, voor het werkgeversgedeelte bij het ZARA-werkgeverspanel dat IVA Tilburg beheert. Voor het arbodienstengedeelte zijn door TNO Arbeid de ervaringen van alle 84 op dat moment gecertificeerde arbodiensten verzameld via telefonische interviews. In een tweede kwalitatieve onderzoeksrunde zijn telefonische vervolginterviews gehouden met een deel van de respondenten van de eerste ronde (78 werknemers, 84 werkgevers en 39 arbodiensten). Ten slotte zijn bij de uvi's aanvullingen opgevraagd op de gegevens van de uitgevoerde second opinions uit het eerste onderzoek dat in 1966/1997 bij hen was uitgevoerd.

**'Arbodiensten twijfelen aan kwaliteit second opinion.'**



# boekt succes



FOTO: CHRIS PENNARTS

*In een groot aantal gevallen komen werkgever en -nemer samen tot een oplossing voor goede reïntegratie.*

## De schattingen

Bij invoering van de regeling waren er schattingen over het te verwachten aantal second opinion-aanvragen. Zo schatte het GAK schatte het aantal aanvragen over alle uvi's tezamen op ongeveer 3 aanvragen per 1000 verzekerde mensjaren. De praktijk bleek echter heel anders: het aantal uitgevoerde second opinions bleef ver achter bij de schattingen (zie tabel).

De gegevens van de uvi's laten zien dat per duizend verzekerde mensjaren in 1997 iets minder dan één second opinion is aangevraagd. Het aantal second opinions is weliswaar gestegen vanaf de invoering in 1994, maar haalt bij lange na niet de eerdere schatting van 3 per 1000 verzekerde mensjaren (wat neer zou komten op ongeveer 2,4 per 1000 werknemers).

Uit het onderzoek onder werknemers

blijkt dat ongeveer 1 op de 100 werknemers jaarlijks wel eens een meningsverschil heeft met de werkgever over werkhervatting. Daarvan blijkt bij 18 procent een second opinion te zijn aangevraagd (13 procent door de werknemer zelf en 5 procent door de werkgever). Dat zou grofweg neer kunnen komen op 2 aanvragen per 1000 werknemers per jaar. Twee keer zo veel als uit de cijfers van de uvi's blijkt, maar nog steeds minder dan de eerdere schatting.

Uit de gegevens van het ZARA-werkgeverspanel blijkt voor het jaar 1995 ook een tweemaal hoger aantal aangevraagde second opinions dan uit de uvi-gegevens volgt. De verschillen tussen de werknemers- en de uvi-cijfers moeten waarschijnlijk worden toegeschreven aan onderregistratie bij de uvi's. In de betreffende jaren hielden de uvi's geen

centraal geregelde uniforme registratie van de second opinion-aanvragen bij.

Uit het ZARA-werkgeverspanel blijkt dat in 1995, 1996 en 1997 respectievelijk 54, 2 en 3 procent van de werkgevers loonbetaling weigerde vanwege een meningsverschil over werkhervatting na ziekte. Hoewel dit om een vrij ernstige vorm van onenigheid gaat, blijkt uit het werkgeversonderzoek dat slechts in ongeveer de helft van deze gevallen de werknemer een second opinion heeft aangevraagd.

Opvallend is dat arbodiensten zo verschillen in de mate van voorkomen van meningsverschillen over werkhervatting en aangevraagde second opinions. Het gaat overigens om een schatting, want arbodiensten blijken dit soort situaties niet te

>>



## De second opinion-regeling

Op de second opinion-regeling kan een beroep gedaan worden bij verschil van mening tussen werknemer en werkgever (of de arbodienst als diens vertegenwoordiger) over werkhervatting na ziekte. Het meningsverschil dient betrekking te hebben op de periode dat de werkgever verplicht is was het loon tijdens het ziekteverzuim van de werknemer door te betalen. Tijdens de Wet terugdringing ziekteverzuim (TZ) ging dat om de eerste twee of zes weken van een ziekteperiode, sinds de invoering van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (Wulbz) in 1996 strekt de loondoorbetalingverplichting zich uit over het gehele eerste ziektejaar.

De volgende geschillen kunnen zich dus hierbij in de praktijk voordoen:

- De werknemer vindt dat hij het eigen of vervangend werk op een bepaalde datum nog niet kan hervatten en de werkgever vindt van wel.
- De werknemer vindt dat hij het eigen of vervangend werk op een bepaalde datum wel kan hervatten en de werkgever vindt van niet.

De arbo-arts is in deze geschillen officieel geen partij; hij adviseert slechts over de werkhervatting aan de werkgever. De arts kan in bovenstaande gevallen in theorie dus qua oordeel zowel aan de kant van de werknemer als aan de kant van de werkgever staan. In de praktijk zal het echter meestal gaan om een onafhankelijk oordeel van de arbo-arts, waarmee óf de werknemer óf de werkgever het niet eens is.

De regeling is met name ingevoerd als instrument om de belangen van werknemers te beschermen. Vraagt een werkgever een second opinion aan, dan moet de werknemer met de aanvraag instemmen.

De second opinion kan worden aangevraagd bij de uvi, die verplicht is de aanvraag in behandeling te nemen en binnen twee weken een oordeel te geven.

Om de drempel voor de aanvraag zo laag mogelijk te houden, is de vorm waarin de aanvraag wordt gedaan vrij: het kan zowel schriftelijk als telefonisch. Sinds de invoering van de Wulbz is er geen termijn waarbinnen de second opinion aangevraagd moet worden na ontstaan van het geschil. (onder TZ was dat twee weken). Wel dient de aanvrager er rekening mee te houden dat bij een toenemende tijdsduur de beoordeling steeds moeilijker verloopt. Om deze reden is het gewenst dat het oordeel zo spoedig mogelijk na het ontstaan van het geschil wordt aangevraagd.

De uvi mag voor het geven van een oordeel een vergoeding vragen (momenteel maximaal f 50,-). De meeste uvi's brengen deze kosten alleen in rekening als de aanvrager in het ongelijk wordt gesteld.

De benodigde informatie van de curatieve sector wordt door de beoordelaar (meestal, maar niet noodzakelijkerwijs, een arts; een arbeidsdeskundige kan bijvoorbeeld (mede-)beoordelaar zijn) bij voorkeur pas opgevraagd na een machtiging van de werknemer. opgevraagd. Weigert de werknemer, dan is het wettelijk toch mogelijk informatie op te vragen. De beoordelaar is verplicht deze informatie te verstrekken, tenzij de persoonlijke levenssfeer van de werknemer daarmee onevenredig wordt geschaad.

De uitslag van de second opinion wordt alleen aan de aanvrager verstrekt verzonden als de werknemer de aanvrager is; vraagt de werkgever de second opinion aan, dan wordt ook de betrokken werknemer over de uitslag geïnformeerd. Beroep aantekenen tegen de beslissing van de uvi is niet mogelijk; na een second opinion rest alleen nog de gang naar de rechter.

>> registreren. De frequentie van het meest voorkomende type meningsverschil (de bedrijfsarts vindt dat de werknemer weer aan het werk kan, de werknemer vindt van niet) varieert naar opgave van de 39 geïnterviewde diensten van één à twee keer per bedrijfsarts per jaar tot wekelijks een keer per bedrijfsarts. Het aantal aangevraagde second opinions per bedrijfsarts varieert naar hun schatting van ongeveer een keer per jaar en één à twee keer per maand. De achtergrond van deze verschillen bij de arbodiensten is in deze studie niet verder onderzocht. Behalve door een schattingsfout zouden verschillen bijvoorbeeld veroorzaakt kunnen worden door de werkwijze van de arbodienst, of door de branche en het type werkgevers of werknemers dat onder de hoede van de arbodienst valt.

## De achtergrond

Het onderzoek geeft aanwijzingen over welke achtergronden het relatief gezien geringe gebruik van de regeling zou kunnen

hebben. Onbekendheid met de regeling blijkt daarbij een rol te spelen. Van de werknemers die in het NIPO-onderzoek aangaven een meningsverschil over de werkhervatting te hebben gehad, was 1 op de 5 onbekend met het bestaan van de regeling. Een andere belangrijke reden van niet aanvragen blijkt de angst voor escalatie van het conflict: 17

procent van de ondervraagden wilde geen problemen maken met de werkgever en 4 procent was bang voor ontslag. De angst voor escalatie is bleek overigens niet onterecht: 13 procent van de meningsverschillen is uitgelopen op ontslag van de werknemer; 6 procent van de werknemers met een meningsverschil nam zelf ontslag. >>

Jaar	geregistreerd* bij de uvi's	schatting** voor het gehele jaar	aantal per 1000 verzekerde mensjaren
1994	667	circa 730	circa 0.2
1995	1685	circa 1830	circa 0.4
1996	2397	circa 2463	circa 0.6
1997	3810	circa 3849	circa 0.9

\* Het aantal second opinions bij het SFB wordt (nog) niet centraal geregistreerd en betreft derhalve een schatting.

\*\* Bij een paar uvi's zijn de aanvragen niet gedurende het gehele jaar centraal bijgehouden. In die gevallen is op grond van de periode waarover de cijfers beschikbaar waren, het aantal aanvragen geëxtrapolerd naar een geheel jaar.

Tabel: Overzicht van het aantal aangevraagde second opinions bij de vier uvi's GAK, Cadans, GUO, SFB. (Bron: Van Amstel en Marcelissen, 1998).



## >> De oplossing

Uit de interviews met zowel de artsen als de werknemers en werkgevers blijkt dat in een groot aantal gevallen (ruim de helft) geen second opinion wordt aangevraagd omdat de partijen samen tot een oplossing komen. Soms is er een aantal gesprekken voor nodig, of wordt gebruikgemaakt van een interne second opinion-regeling van de arbodienst (ongeveer een kwart van de diensten beschikt over zo'n regeling). Er wordt bijvoorbeeld een compromis gesloten, (zoals een andere datum om het werk te hervatten), of de werknemer legt zich bij de situatie neer. Zoals eerder beschreven komt escalatie van een conflict toch nog redelijk vaak voor. Het is echter de vraag of het conflict altijd ontstaat als gevolg van een meningsverschil over de werkhervatting, of dat al eerder sprake was van een arbeidsconflict.

Het werknemersonderzoek wijst enerzijds uit, dat werknemers die wél een second opinion aanvragen meer tevreden zijn over de aanpak en oplossing van het meningsverschil dan degenen die dat niet deden. Anderzijds wijzen werknemers er op, dat de aanvraag kan leiden tot verharding van de verhoudingen.

## De uitkomst

Volgens gegevens van het GAK over 1997 is de aanvrager van de second opinion eerder een werknemer dan een werkgever (ongeveer 10 tegen 1). Werknemers krijgen in de procedure iets vaker gelijk (54%) dan werkgevers (46%). De betrokken werkgevers en werknemers leggen zich vaak bij de uitslag van de second opinion neer. Uit de werknemersenquête van het NIPO blijkt namelijk dat bij slechts 3 procent van de gevallen waarin een second opinion is aangevraagd, de uitslag is aangevochten bij de rechter. Een van de doelen van de regeling - het beperken van het aantal gerechtelijke procedures - is dus bereikt.

## De kwaliteit

Hoewel alle betrokken partijen het bestaan van de second opinion-regeling positief beoordelen, valt er volgens velen aan de uitvoering en vormgeving nog wel wat te sleutelen. Over de aanpak is 37 procent van de ondervraagde werknemers negatief. Ze voelen zich bijvoorbeeld niet altijd correct behandeld. Zo is men niet altijd overtuigd van de onpartijdigheid en vindt circa één derde van alle betrokkenen de procedure soms te lang duren.

De verzekeringsarts Wekker, die in 1998 een scriptieonderzoek deed naar de second opinionregeling, merkt op dat verzekerings-

artsen twijfelen aan de kwaliteit van de 'first opinion' door bedrijfsartsen. Deze staat vrijwel nooit op papier maar is meestal een mondelinge mededeling aan de werknemer dat deze op een bepaalde datum weer geschikt is voor het eigen, dan wel aangepast werk. De verzekeringsarts beschikt daarom niet over gegevens over de arbeidsbeperkingen, de functiebelasting van het eigen of het aangeboden werk en de argumenten om de werknemer hiervoor weer geschikt te achten. De datum die in het geding is, blijkt soms onduidelijk; in de praktijk blijkt dit tot misverstanden te leiden tussen bedrijfsarts/werkgever en werknemer. Ook is het de aanvragende werknemer of werkgever niet altijd duidelijk voor welk vervangend werk de werknemer geschikt wordt geacht.

Uit het onderzoek van TNO Arbeid blijkt dat arbodiensten juist twijfels hebben over de kwaliteit van de second opinion. De bedrijfsarts wordt bijna nooit geraadpleegd, zodat het oordeel als partijdig beschouwd wordt (namelijk slechts gebaseerd op het verhaal van de werknemer). Bovendien worden bedrijfsartsen, volgens hen ten onrechte, niet over de uitkomst van de second opinion geïnformeerd. Het Lisv ziet in het onderzoek aanleiding om de richtlijnen het werkmodel 'deskundigenoordeel' (zoals de second opinion sinds de Wulbz formeel wordt genoemd) voor de uitvoeringsinstellingen op dit laatste punt aan te passen en te herschrijven als standaard voor de uitvoering. Daarbij zal als richtlijn worden opgenomen dat de

uitvoeringsinstelling de arbodienst van de aanvrager informeert, mits die daarmee schriftelijk instemt. Tevens zal aandacht worden geschonken aan de noodzaak de door de aanvrager aangevoerde feiten en omstandigheden te toetsen op hun consistentie; dit aan de hand van waarnemingen van derden.

## De conclusie

Het onderzoek laat zien dat de effectiviteit van de regeling vrij goed is: werknemers, werkgevers en arbodiensten oordelen gunstig over het bestaan van de procedure, werknemers zijn meer tevreden over de aanpak en de oplossing van het meningsverschil als ze gebruikmaken van de regeling, en het beroep op de kantonrechter is zeer gering. Aan de bekendheid van de regeling, zal nog gesleuteld moeten worden, evenals aan sommige aspecten van de uitvoering. ►

**Drs. Saskia Andriessen en  
drs. Renée van Amstel -  
TNO Arbeid, Hoofddorp.**

## Literatuur

- Amstel, R. van, Marcelissen, F. Second opinion bij onenigheid over arbeidsongeschiktheid. Hoofddorp: TNO Arbeid, december 1998.
- Amstel, R. van, Andriessen, S. Second opinion bij de uitvoeringsinstellingen: de eerste ervaringen. Amsterdam: NIA TNO, april 1997.
- Gulick, F.J.J. van. Twee weten meer dan een. Second opinion in de verzekeringsgeneeskunde. Een exploratief onderzoek. Scriptie in het kader van de Opleiding Verzekeringsgeneeskunde. Leiden: TNO Preventie en Gezondheid, maart 1996.
- Hendriks, M, Tjoe, G.M.T.S. Second opinion. Scriptie in het kader van de Opleiding Verzekeringsgeneeskunde, Leiden: TNO Preventie en Gezondheid, oktober 1995.
- Lisv. Onderzoek naar de second opinion regeling bij de uitvoeringsinstellingen. Amsterdam: Lisv, Aanbiedingsbrief d.d. 19 februari 1999, bij het rapport van TNO Arbeid, kenmerk V&G/GS/28039. December 1998.
- Schellekens, E.I.L.M., e.a. SZW-werkgeverspanel rapportage 1997-1998. Onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door het IVA, Tilburg en Bureau AS/tri, Leiden, april 1999.
- Wekker, H.E.W. Second opinion. Scriptie in het kader van de opleiding Sociale Geneeskunde tak Verzekeringsgeneeskunde aan de NSPH, Utrecht. Vlaardingen, mei 1998.