

ANNOTATIE

# Mag de bestuursrechter een specifieke verzekeringsarts van het UWV een opdracht geven?

*prof. mr. A.C. Hendriks*

*Annotatie bij Centrale Raad van Beroep, 14-07-2022,  
ECLI:NL:CRVB:2022:1621 (GZR-2022-0203)*

## 1. Inleiding

Al enige tijd doet zich de vraag voor in hoeverre de bestuursrechter een bestuursorgaan kan opdragen een aan een besluit ten grondslag gelegd advies op een bepaalde wijze te laten herstellen. Het gaat dan in het bijzonder om advies gegeven door een op grond van de wet aangewezen adviseur, zoals een medisch deskundige (art. 3:5 Awb). De wetgever stelt het inschakelen van een (medisch) deskundige in diverse situaties verplicht ter waarborging van de kwaliteit van de besluiten van bestuursorganen. Dit geldt onder andere voor besluiten van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), een bestuursorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van (onder andere) de Wet WIA, de Ziektewet, de WAO, de WAZ en de Wajong.[1] Het UWV mag bepaalde besluiten aangaande deze arbeidsongeschiktheidswetten alleen nemen nadat het UWV een verzekeringsgeneeskundig advies heeft gekregen.[2] De desbetreffende (verzekerings)arts heeft de plicht te handelen volgens de professionele standaard van de eigen beroepsgroep.

Indien een door het UWV genomen besluit in rechte wordt betwist kan de bestuursrechter constateren dat het besluit vanwege het advies van de medisch deskundige (de (verzekerings)arts) onvoldoende is gemotiveerd. Lees, de bestuursrechter neemt dan aan dat de (verzekerings)arts van het UWV het noodzakelijke onderzoek onvoldoende zorgvuldig heeft uitgevoerd. Dit kan reden zijn voor de bestuursrechter om, gebruikmakend van de regels

inzake de bestuurlijke lus, het UWV te verzoeken het genomen besluit te (laten) herstellen (art. 8:51a en 8:51d Awb).

De vraag die de onderhavige uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB of Raad) van 14 juli 2022 oproept is of de Raad het UWV kan opdragen het noodzakelijk gevonden medisch onderzoek te laten uitvoeren door een bepaalde arts – en dan ook te bepalen hoe dit onderzoek dient te worden uitgevoerd. Ik meen van niet. De wet kent bestuursrechters (bij de CRvB: raadsheren genaamd) deze bevoegdheid niet toe. In het specifieke geval van deze zaak gaat de behandelend raadsheer ook te veel op de stoel van de arts zitten. Ik licht een en ander hierna toe.

## **2. Waar ging het in deze zaak om?**

In de onderhavige zaak is sprake van een appellant (de verzekerde), die aanvankelijk aanspraak maakte op een werkloosheidsuitkering. Hij had zich vervolgens bij het UWV, die ook de WW uitvoert, ziek gemeld. Het UWV had appellant daarop een uitkering op grond van de Ziektewet (ZW) toegekend. Een half jaar na toekenning van deze uitkering concludeerde het UWV, op basis van een advies van een verzekeringsarts, dat appellant weer geschikt was voor zijn oude functie en dat hij daarom geen aanspraak kon maken op een ZW-uitkering. De gronden van appellant in bezwaar en beroep tegen dit besluit werden door het UWV en de rechtbank ongegrond verklaard.

In hoger beroep stelde appellant zich op het standpunt dat het UWV onvoldoende zorgvuldig onderzoek had laten uitvoeren ter onderbouwing van zijn besluit. Appellant voerde aan dat hij noch in de primaire fase, noch in de bezwaarfase was gezien door een verzekeringsarts. De beoordeling van zijn arbeidsgeschiktheid had enkel plaatsgevonden op basis van dossieronderzoek en een (kort) telefonisch contact.

## **3. Uitspraak CRvB**

Met appellant is de Raad van oordeel dat de maatstaf 'zijn arbeid' door het UWV niet altijd juist was uitgelegd en toegepast. Belangrijkste overwegingen van de Raad, waarop ik nader inga, vormden dat de Raad concludeert dat het medisch onderzoek naar de beperkingen van appellant onzorgvuldig was geweest. De Raad acht het onjuist dat appellant enkel op basis van de beschikbare informatie, waaronder gegevens van de huisarts, was beoordeeld. De Raad meent dat de verzekeringsartsen van het UWV op basis van de bestaande medische gegevens onvoldoende zicht hadden op de gezondheidssituatie van appellant. Zij hadden daarom niet met dossieronderzoek en een telefonisch onderzoek mogen volstaan. De redenen die de verzekeringsartsen aandroegen om af te zien van vis-à-vis onderzoek naar de lichamelijke en psychische beperkingen van appellant acht de Raad onvoldoende gemotiveerd.[3]

Daarop besluit de Raad het UWV op te dragen, via de onderhavige tussenuitspraak, het genomen besluit binnen zes weken te herstellen. De Raad draagt het UWV op nogmaals een medische beoordeling te laten verrichten. De Raad acht het daarbij ‘aangewezen’ deze beoordeling uit te laten voeren door een niet eerder bij de beoordeling betrokken geweest zijnde verzekeringsarts bezwaar en beroep.

Voorts bepaalt de Raad hoe deze beoordeling eruit dient te zien: de beoordelend verzekeringsarts dient informatie in te winnen bij de huisarts (en eventueel bij behandelend specialisten) over de psychische en lichamelijke gesteldheid van appellant op de datum in geding. Vervolgens dienen, aldus de Raad, de resultaten van het medisch onderzoek te worden afgezet tegen de belasting van de maatstaf ‘arbeid’ en dient te worden gemotiveerd of de eerdere conclusie, dat appellant op de datum in geding geschikt is voor de maatstaf ‘arbeid’, kan worden gehandhaafd.

#### **4. Commentaar op de uitspraak van de CRvB**

Naar mijn mening is bovenstaande uitspraak van de Raad niet goed gemotiveerd. De Raad oordeelt voorts over zaken die niet aan de bestuursrechter zijn om daarover opdrachten te geven. Het klopt dat de bestuursrechter een bestuursorgaan in de gelegenheid kan stellen een gebrekkig besluit te (laten) herstellen (art. 8:51a Awb). Sterker, de Raad kan dit in de vorm van een plicht aan een bestuursorgaan opleggen (art. 8:51d Awb). Dit zijn evenwel instrumenten jegens een bestuursorgaan, niet met betrekking tot zijn adviseurs (in casu de eigen medisch deskundigen van het UWV). Het geeft aldus geen pas dat de Raad zich in zijn uitspraak rechtstreeks richt tot en opdrachten geeft aan verzekeringsartsen van het UWV; de Raad dient zich enkel te richten tot het UWV. Nergens komt deze instructiebevoegdheid op grond van de arbeidsongeschiktheidswetten of het Schattingsbesluit toe aan de Raad. Het is de bevoegdheid van het UWV te bepalen welke verzekeringsarts een (vervolg)onderzoek uitvoert en of daarbij de deskundigheid van anderen moet worden ingeroepen.

Dat de Raad het ‘aangewezen’ acht dat het onderzoek door een andere verzekeringsarts bezwaar en beroep moet worden uitgevoerd is eveneens bijzonder. Waarom? Had de Raad bedenkingen bij de betrokken verzekeringsarts bezwaar en beroep? Of twijfelde hij aan zijn of haar onpartijdigheid? De Raad laat na dit op enige wijze te motiveren. Bovenal vraag ik mij af of de Raad in een bestuursrechtelijke zaak deze bevoegdheid toekomt. Ik meen van niet. Ook wat dit betreft gaat de Raad, gelet op de tekst van de arbeidsongeschiktheidswetten en het Schattingsbesluit, zijn bevoegdheden te buiten. De Awb biedt evenmin een bevoegdheid tot het ‘aangewezen’ achten dat het onderzoek door een andere medisch deskundige van het betreffende bestuursorgaan moet worden uitgevoerd. Moeilijk valt aan de indruk te ontkomen dat de rechter dit zonder wettelijke basis doet.

Is het aan een jurist (raadsheer) van de Raad om voor te schrijven hoe een medisch professional werkzaam bij een bestuursorgaan een medisch onderzoek dient uit te voeren? Door dit te doen gaat de Raad zijn boekje te buiten. Een arts kan dit zelf beslissen op grond van zijn opleiding en professionele standaard. In de (tucht)rechtspraak is bovendien uitvoerig uitgewerkt aan welke eisen een advies van een medisch deskundige dient te voldoen.[4] Deze eisen zijn overgenomen in de bestuursrechtspraak, zij het dat de bestuursrechter een en ander net iets anders formuleert. Waarom formuleert de Raad niet naar deze uitspraken?

Het is aan het bestuursorgaan, in dit geval het UWV, om zich van de zorgvuldigheid van het advies te vergewissen (art. 3:9 Awb). Het is daarentegen niet aan de Raad om voor te schrijven hoe het onderzoek van een eigen deskundige moet worden uitgevoerd. In dit kader is het bovendien, zacht uitgedrukt, irrealistisch om te verwachten dat een nieuwe verzekeringsarts binnen zes weken dit onderzoek kan verrichten, zoals de Raad het voor ogen heeft. Een nieuwe verzekeringsarts moet zich het dossier allereerst eigen maken. Dan moet schriftelijke toestemming van appellant worden verkregen om behandelinformatie in te winnen, alle noodzakelijke informatie van de huisarts en andere hulpverleners retour te krijgen, appellant op een spreekuur te zien en te onderzoeken én daarover dan integraal te rapporteren aan het UWV. De enkelvoudige kamer van de Raad lijkt in het geheel onbekend met de werkprocessen van het UWV en de tijd die het kost om een advies zorgvuldig op te stellen. Zo moet het UWV geregeld meerdere herinneringen sturen aan huisartsen en andere hulpverleners alvorens er enige vorm van reactie komt. Bovenal is een termijn van zes weken onvoldoende om dit medisch onderzoek goed en degelijk uit te voeren.

Waarom heeft de Raad in dit geval, bij kennelijke twijfels over de geschiktheid van artsen van het UWV, dan geen eigen deskundige benoemd? De Awb voorziet nadrukkelijk in deze mogelijkheid (art. 8:47 Awb). In het kader van de enkele jaren geleden gevoerde discussie over het waarborgen van het beginsel van wapengelijkheid bij overheidsorganen die gebruik maken van eigen deskundigen is deze bevoegdheid weer uitvoerig besproken. Aanleiding van deze discussie was de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Korošec*.<sup>[5]</sup> In het vervolg op deze uitspraak hebben de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)<sup>[6]</sup> en de CRvB<sup>[7]</sup> in 2017 op dezelfde dag uitspraak gedaan over het vereiste van wapengelijkheid (*equality of arms*).<sup>[8]</sup> Volgens deze uitspraken moet de bestuursrechter bij twijfels over de juistheid van de beoordeling door de medisch deskundige van het bestuursorgaan drie stappen doorlopen. Dit kan dan reden zijn voor de bestuursrechter om een eigen deskundige te benoemen. Een afwijzing om een eigen deskundige aan te wijzen moet de bestuursrechter toelichten en duidelijk maken.

De situatie, dat er aanleiding was om een eigen deskundige te benoemen, deed zich in bovenstaande zaak kennelijk niet voor. Appellant had er ook niet om gevraagd. Niettemin

dringt zich de vraag op waarom de bestuursrechter niet zelf een deskundige heeft benoemd, aan wie de bestuursrechter dan wel allerlei onderzoekinstructies had kunnen geven. De Raad legt de onderzoekstaak nu bij een andere verzekeringsarts bezwaar en beroep van het UWV, althans acht dit ‘aangewezen’. Toegegeven, dat scheelt de Raad een zoektocht naar een deskundige, uitgaven en een grote wachttijd voordat het advies er is.

## 5. Eindoordeel

Bovenstaande uitspraak is niet een uitspraak waarop we trots op kunnen zijn. De Raad deelt in deze zaak opdrachten uit, deels omschreven als ‘aangewezen’, waartoe hij niet bevoegd is. Voor zover de Raad kan verzoeken of verplichten tot het herstellen van een besluit, is het UWV geadresseerde – zoals het formeel doet – maar niet een individuele verzekeringsarts werkzaam bij het UWV. Wat dit betreft is sprake van een andere situatie dan wanneer de Raad een door hemzelf aangewezen deskundige benoemt.

In bovenstaande zaak acht de Raad een nieuw medisch onderzoek aangewezen. De wijze waarop de Raad dit in zijn tussenuitspraak verwoordt is bijzonder. De Raad lijkt niet bekend met de professionele standaard van artsen, althans vindt het nodig om zelf voor te schrijven hoe een arts medisch onderzoek moet doen. Ook anderszins miskent de Raad de taken en bevoegdheden van artsen. Kort samengevat, de rechter gaat op de stoel van de arts zitten. Het is te hopen dat de Raad met deze uitspraak geen nieuwe jurisprudentielijn uitzet, al zijn er helaas soortgelijke uitspraken van de Raad.[9] Dat is in niemands belang en ondermijnt het vertrouwen dat we in een hoogste rechtscollege als de Raad moeten kunnen hebben.

*Prof. mr. A.C. Hendriks*

[1] Andere wetten die het UWV uitvoert zijn de Werkloosheidswet en de Toeslagenwet.

[2] Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten.

[3] Ook volgens de rechtspraak van de CRvB is een lichamenlijk onderzoek niet altijd nodig om te kunnen spreken van een zorgvuldig onderzoek. Zie bijv. CRvB 13 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:304 en CRvB 5 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:39.

[4] A.C. Hendriks, ‘Welke regels gelden voor medisch deskundigen’, *NTvG* 2018:162;D3371.

[5] EHRM 8 oktober 2015, *Korošec t. Slovenië*, nr. 77212/12,

ECLI:CE:ECHR:2015:1008JUD007721212, AB 2016/167, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik.

[6] ABRvS 30 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1674, AB 2017/365, m.nt. L.M. Koenraad & A.M.L. Jansen.

[7] CRvB 30 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2226, AB 2017/367, m.nt. A.M.L. Jansen.

[8] Art. 6 lid 1 EVRM.

[9] Zie bijv. CRvB 4 mei 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1040, AB 2022/233, m.nt. A.C. Hendriks.