



Rapport

Rapport over een klacht over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam

Datum: 19 april 2012

Rapportnummer: 2012/065

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het UWV Breda zijn verzoek negeerde om direct geïnformeerd te worden als zich een derde-belanghebbende in de WIA-bezwaarprocedure stelde en voordat er enig stuk uit dat dossier aan de derde- belanghebbende zou worden toegestuurd.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

1. In een bezwaarprocedure tegen een WIA-besluit gaf verzoeker het UWV geen toestemming om medische gegevens aan een derde belanghebbende te verstrekken. Zijn gemachtigde verzocht schriftelijk op de hoogte gesteld te worden door het UWV als zich een derde belanghebbende stelde. Ook verzocht de gemachtigde het UWV om hem te informeren voordat er enig stuk uit het dossier van verzoeker aan die derde belanghebbende zou worden toegezonden. De medische gronden van het bezwaarschrift waren apart in een bijlage opgenomen.

I Bevindingen

2. Zonder verzoeker of zijn gemachtigde daarover te informeren, stuurde het UWV het bezwaarschrift met de bijlage met medische gronden aan de advocaat van de werkgever. Daarbij werd de advocaat erop gewezen dat verzoeker geen toestemming had gegeven tot het verstrekken van medische gegevens. Als gemachtigde mocht de advocaat de medische bijlage wel ontvangen en daarom was het bezwaarschrift met de medische bijlage aan hem verstuurd.

3. De werkgever van verzoeker had in diezelfde tijd bij het UWV WERKbedrijf een ontslagvergunning voor verzoeker gevraagd wegens langdurige arbeidsongeschiktheid.

De advocaat van de werkgever zond het bezwaarschrift met de medische bijlage aan de werkgever door. Deze bracht de stukken in de ontslagprocedure in.

Klachtprocedure bij het UWV

4. Verzoeker diende vervolgens bij het UWV een klacht in over het doorzenden van medische informatie aan een derde belanghebbende ondanks zijn verzoek om dit niet te doen zonder hem te informeren.

5. Het UWV verklaarde met juridische argumenten de klacht ongegrond. De werkgever kon aangemerkt worden als belanghebbende bij het WIA besluit (Artikel 1:2 lid 1 Awb, zie Achtergrond onder 1.). Hij had het UWV laten weten dat hij betrokken wilde worden bij de

behandeling van het bezwaarschrift en hij kon zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door een gemachtigde (Artikel 2:1 lid 1 Awb, Achtergrond onder 2.). Artikel 105 lid 1 van de WIA bepaalt dat het is toegestaan medische stukken ook zonder toestemming van de werknemer door te sturen aan de gemachtigde van de werkgever, als de gemachtigde een advocaat of arts is (Achtergrond onder 3.). Het UWV had zich ervan vergewist dat de gemachtigde van de werkgever advocaat was. Bij de doorzending van de stukken was de gemachtigde erop gewezen dat verzoeker geen toestemming had gegeven tot inzage van de medische stukken.

Klacht bij Nationale ombudsman

6. Verzoeker meldde de Nationale ombudsman dat zijn vertrouwen in het UWV ernstig geschokt was door de onzorgvuldige manier waarop het UWV met vertrouwelijke medische gegevens was omgegaan.

7. Dat het UWV zijn legitieme verzoek om geïnformeerd te worden op procedurele gronden afdeed, achtte hij niet behoorlijk. Vanuit het beginsel van goede procesorde had het UWV aan zijn verzoek gehoor moeten geven. Daarmee had namelijk zijn recht om vrijelijk te kunnen procederen tegen de vaststelling van zijn arbeidsongeschiktheids-percentages zonder daarbij het risico op verlies van zijn dienstbetrekking te lopen, gewaarborgd kunnen worden. Bovendien wist het UWV, of kon dit weten, dat WIA-bezwaar en ontslagprocedures vaak samenlopen, waardoor het verstrekken van medische informatie risicovol is.

Reactie UWV

8. In zijn reactie gaf het UWV aan dat het behandelproces niet voorziet in het op die manier informeren van de bezwaarmaker. Met een eventuele reactie van betrokkene kan het UWV ook niets. Het UWV is wettelijk verplicht tot doorzending van de stukken als de (advocaat gemachtigde van de) derde belanghebbende daarom vraagt. Met informatieverstrekking zoals verzoeker die wenst, zou bovendien de suggestie gewekt kunnen worden dat het UWV met een reactie iets zou doen. Het informeren van verzoeker conform zijn verzoek, zou in de procedure rond het doorzenden van de stukken aan belanghebbenden echter niets veranderd hebben. Volgens het UWV was het daarom voldoende zorgvuldig dat de bezwaarmaker er bij aanvang van de bezwaarprocedure op wordt gewezen dat een derde zich als medebelanghebbende kan stellen en dossierstukken mag ontvangen.

9. Het UWV vond dan ook dat het niet gehandeld had in strijd met beginselen van goede procesorde door niet aan het verzoek gehoor te geven. Wel zag het UWV aanleiding om de standaardbrieven waarmee informatie aan (gemachtigden van) derde belanghebbenden wordt verzonden aan te scherpen. De geadresseerden zullen erop geattendeerd worden dat de meegezonden stukken alleen gebruikt mogen worden voor

het doel waarvoor ze verstrekt zijn. Dus in het geval van verzoeker, alleen voor de bezwaarprocedure en niet in de ontslagprocedure.

Reactie van verzoeker

10. De gemachtigde van verzoeker liet in zijn reactie weten dat hij het antwoord van het UWV van een zeer formele houding vond getuigen. Volgens hem ging het er niet om wat het UWV met het verzoek kon, maar wat verzoeker er mee kon. Als verzoeker geïnformeerd was door het UWV, had hij zelf nog actie kunnen ondernemen ter waarborging van zijn belangen.

11. Naar zijn idee diende het UWV bij doorzending van vertrouwelijke informatie veel nadrukkelijker te wijzen op de voorwaarden van geheimhouding. Ook dienden de geadresseerden geïnformeerd te worden dat schending van de geheimhouding tuchtrechtelijke gevolgen kon hebben.

12. Ook had het UWV over het hoofd gezien dat het doorzenden van medische informatie onder verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) valt. Die wet verplicht de verantwoordelijke om doorzending aan belanghebbenden te melden en in ieder geval beleid te maken dat in overeenstemming is met die wet.

Reactie van het UWV

13. Wat betreft het standpunt van verzoeker dat verzending van de medische informatie strijd opleverde met de Wbp reageerde het UWV als volgt:

....Art. 35 Wbp regelt het recht voor een betrokkene om zich met redelijke tussenpozen tot de verantwoordelijke van een gegevensadministratie te kunnen richten met verzoeken om informatie over de verwerking van gegevens. De verantwoordelijke dient daarop binnen vier weken te reageren.

UWV heeft daarop beleid gevormd in de Regeling inzage- en correctierecht UWV d.d. 28 juli 2009, Stcrt 2009 nr. 11907 (de Regeling). In die Regeling worden onder andere regels gegeven inzake te stellen formele eisen aan het inzageverzoek (art. 2), de ontvangstbevestiging (art. 4) en de uitvoering van het inzageverzoek (art. 7). Aan het geven van de ontvangstbevestiging en de uitvoering van het inzageverzoek zijn termijnen gesteld van respectievelijk 5 werkdagen en 4 weken.

Naar ons oordeel dient een verzoek, dat op grond van art. 35 Wbp wordt gedaan, ook duidelijk als zodanig herkenbaar te zijn.

(...)

Op verzoeken die ons in het kader van art. 35 Wbp worden gedaan, wordt door ons gereageerd. Daarvoor is wel is nodig dat van een dergelijk verzoek sprake is en dit als zodanig voldoende herkenbaar is.

Naar onze mening kan van een passage in een bezwaarschrift (...) niet worden gezegd, dat die betreffende alinea in het bezwaarschrift als een afzonderlijk verzoek om inzage als bedoeld in art. 35 Wbp voldoende herkenbaar is. We menen dat ze zelfs niet als een zodanig verzoek kan worden beschouwd.

Het voorliggende verzoek is gedaan binnen het kader van een bezwaarprocedure. In hoofdstuk 7 van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) is de bezwaarprocedure geregeld. Het bevat specifieke voorschriften over de inzage in stukken en de verstrekking van gegevens aan de belanghebbende. In die zin is de AWB als *lex specialis* te beschouwen ten opzichte van het in art. 35 Wbp neergelegde recht op kennisname van gegevens, namelijk specifiek voor in de bezwaarprocedure.

De wetgever heeft voor de bezwaarprocedure speciale regels vastgesteld, die vanuit het beginsel van Equality of Arms voorzien in de mogelijkheden van partijen om hun belang in die procedure adequaat naar voren te kunnen brengen en om over de voor het voeren van die procedure relevante informatie te kunnen beschikken. Daartoe worden, onder andere, alle op de zaak betrekking hebbende dossierstukken toegezonden aan de belanghebbende bezwaarmaker zelf en aan een eventuele betrokken derde-belanghebbende of mede-bezwaarde partij (art 7:4 AWB, artt. 104 en 105 wet WIA). Ook worden partijen in de gelegenheid gesteld om over het bezwaar te worden gehoord (art. 7:2 AWB). In het geval dat er meerdere belanghebbenden zijn, worden die in elkaars aanwezigheid of afzonderlijk gehoord (art. 7:6 AWB).

Het verzoek, dat gemachtigde van (...) in het kader van de bezwaarprocedure doet, heeft naar onze mening betrekking op het binnen de bezwaarprocedure creëren van waarborgen voor een goede behandeling van gegevens in een geheel andere, een arbeidsrechtelijke, procedure. Daarmee wordt naar ons oordeel de professionaliteit van het handelen van een gekwalificeerde gemachtigde, een advocaat, in de bezwaarprocedure aan de orde gebracht . (...)

Voorts heeft art. 35 Wbp naar onze mening, waar het spreekt over verwerking van gegevens, het oog op verwerking die feitelijk heeft plaatsgevonden en niet op voorgenomen verwerking of eventuele verwerking.

In zijn algemeenheid menen we dat voor ons geen verplichting tot het formuleren van beleid bestaat met betrekking tot een geval als hier voorwerp van de klacht is. Naar onze inschatting is hier sprake van een incident. Ons zijn niet meerdere dergelijke voorvallen bekend. (...)

(...)

Resumerend menen we, dat art. 35 Wbp aan belanghebbende niet de bescherming biedt tegen de aantasting van zijn belang, als zich in deze zaak, ook zeer tot ons ongenoegen, heeft voorgedaan.

Als bestuursorgaan moeten we binnen zekere termijnen besluitvorming op een bezwaar realiseren. Volgens de wet moeten we dossierstukken aan een derde-belanghebbende toezenden. Wanneer door de belanghebbende geen toestemming is gegeven tot verstrekking van medische stukken aan de werkgever, moeten wij deze stukken verstrekken aan een gemachtigde van de werkgever die advocaat of arts is. Vanuit zijn professionaliteit zal deze beroepsbeoefenaar deze stukken alleen gebruiken voor het doel waartoe ze hem ter beschikking zijn gesteld. De beroepsbeoefenaar is strafbaar als hij zijn beroepsgeheim schendt, terwijl er ook een tuchtrechtelijke aansprakelijkheid bestaat voor het oneigenlijk gebruik van in de uitoefening van het beroep verkregen informatie. Het staat (...) uitdrukkelijk vrij om door middel van indiening van een tuchtklacht tegen de advocaat van werkgever de schending van zijn belang aan de orde te stellen."

14. Het UWV liet verder weten dat inmiddels de standaardtekst in de brieven waarmee kopieën van dossierstukken aan de gemachtigden van werkgevers toegezonden worden, is aangepast.

II Beoordeling

15. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in vier kernwaarden. Eén van die kernwaarden is dat de overheid open en duidelijk moet zijn. Dat houdt onder meer in dat de overheid actief naar de burger luistert, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. Dat betekent dat de overheid open staat voor verzoeken van burgers, probeert vast te stellen waar het deze burgers om gaat en waar mogelijk aan hun verzoeken gehoor geeft.

16. Verzoeker wilde op de hoogte gesteld worden door het UWV als zich een derde belanghebbende stelde in de bezwaarprocedure en voordat er stukken naar die derde werden gestuurd. Als zijn verzoek gehonoreerd was, had hij zelf actie kunnen ondernemen om zijn belang te waarborgen dat zijn werkgever - de derde belanghebbende - niet de beschikking kreeg over bepaalde (medische) gegevens. De werkgever zou die gegevens namelijk kunnen gebruiken in een ontslagprocedure bij het UWV WERKbedrijf. Het komt regelmatig voor dat WIA-bezwaar naast een ontslagprocedure wegens langdurige arbeidsongeschiktheid loopt. De bezwaren van de werknemer tegen de WIA-beslissing kunnen de werkgever in de ontslagprocedure argumenten in handen geven ter verkrijging van een ontslagvergunning de werknemer zich wil verweren.

17. Het UWV heeft onvoldoende oog gehad voor het belang van verzoeker bij zijn verzoek om geïnformeerd te worden. Dat het UWV daartoe niet wettelijk verplicht is, betekent niet dat dan ook niet gereageerd hoeft te worden op een verzoek. Het UWV is vooral uitgegaan van het eigen behandelproces en de mogelijk lastige situatie die tegemoetkoming aan de vraag voor het UWV zou kunnen opleveren. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het UWV aan de vraag van verzoeker om geïnformeerd te worden gehoor had moeten geven. Het argument dat het behandelproces hier niet in voorziet en er geen wettelijke plicht toe bestaat, acht hij onvoldoende om aan een gerechtvaardigd verzoek van de burger om geïnformeerd te worden, geen gehoor te geven.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk

18. Verzoeker stelt zich voorts op het standpunt dat het doorzenden van medische informatie onder verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Wbp valt en dat die wet de verantwoordelijke verplicht om doorzending aan belanghebbende te melden en hier beleid op te maken. De Nationale ombudsman merkt hierover op dat het meer op de weg van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) dan op de weg van de Nationale ombudsman ligt om zich hier over uit te spreken. De Nationale ombudsman beperkt zich tot de volgende opmerkingen.

19. Het UWV heeft verzoekers vraag uitgelegd als een verzoek om inzage als bedoeld in artikel 35 Wbp. Een verzoek gedaan in een bezwaarprocedure kan niet worden aangemerkt als een dergelijk verzoek. Voor herkenbare verzoeken om informatie over de verwerking van gegevens is door het UWV al beleid gemaakt in de Regeling inzage- en correctierecht. Er is volgens het UWV dan ook geen reden om op dit punt nieuw beleid te maken.

20. Voor het geven van inzage in stukken en het verstrekken van gegevens aan belanghebbende in de bezwaarprocedure zijn in de Algemene wet bestuursrecht voorschriften opgenomen evenals in de artikelen 104 en 105 van de WIA. Deze voorschriften moeten volgens het UWV als *lex specialis* gezien worden ten opzichte van het bepaalde in de Wbp en daarom is niet in strijd met de privacywetgeving gehandeld door de stukken aan de advocaat van de werkgever in de bezwaarprocedure te sturen, zonder verzoeker daarover te informeren.

21. Volgens de Wbp mogen persoonsgegevens zonder toestemming van de betrokkene verwerkt worden als dit noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen. Persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid mogen alleen verwerkt worden door personen op wie een geheimhoudingsplicht rust.

Op de advocaat die de werkgever als derde belanghebbende in een WIA-bezwaar-procedure vertegenwoordigt, rust ook een geheimhoudingsplicht. Als de advocaat de geheimhouding schendt, dan is hij tuchtrechtelijk aansprakelijk. Dat acht de

wetgever voldoende waarborg voor de bescherming van de privacy.

22. Ook het CBP neemt dat standpunt in zo blijkt uit het rapport "De zieke werknemer en privacy" uit 2004, herzien in 2008. Daarin schrijft het CBP onder meer over de situatie waarbij de werkgever tegen een besluit van het UWV als derde belanghebbende bezwaar maakt. Het CBP geeft aan dat ter bescherming van de privacy van de zieke werknemer in de artikelen 104 en 105 van de WIA een procedure is vastgelegd in verband met medische beschikkingen. Die procedure voorziet in de situatie dat de toestemming van de werknemer ontbreekt door alleen de gemachtigde van werkgever die arts of advocaat is recht op inzage van medische gegevens te geven. Deze gemachtigde is tegenover de werkgever verplicht tot geheimhouding (zie Achtergrond onder 4).

Met deze regeling acht het CBP de privacy van de werknemer kennelijk voldoende gewaarborgd. Voor de Nationale ombudsman is er geen aanleiding om hierover een ander standpunt in te nemen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam, is gegrond wegens strijd met het vereiste dat de overheid actief naar de burger luistert, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.

Instemming

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat het UWV in de klacht aanleiding heeft gezien om de standaardtekst aan te passen in de brieven waarmee kopieën van dossierstukken aan gemachtigden van werkgevers worden toegezonden.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 21 september 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer N. te Breda, ingediend door mr. C.J.J.M. Verwijmeren, werkzaam bij FNV Bondgenoten te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van de Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Amsterdam.

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

In het kader van het onderzoek werd het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift met bijlagen van 20 september 2011.
2. Telefoongesprek met gemachtigde van verzoeker van 13 oktober 2011.
3. De reactie van het UWV van 28 november 2011.
4. De reactie van verzoekers gemachtigde van 15 december 2011.
5. De reactie van het UWV van 6 februari 2012.
6. De reactie van verzoekers gemachtigde van 6 maart 2012.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht(Awb)

Artikel 1:2 lid 1

Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:1 lid 1

Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.

3. De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen(WIA)

Artikel 105 lid 1 en 2. Inzage door gemachtigde van werkgever indien door de werknemer geen toestemming is gegeven

1. Indien door de werknemer geen toestemming is gegeven als bedoeld in artikel 104, is de inzage in, dan wel kennisname of toezending van stukken die medische gegevens bevatten, voorbehouden aan een gemachtigde van de werkgever, die advocaat of arts is dan wel daarvoor van het UWV bijzondere toestemming heeft gekregen.

2. De gemachtigde, bedoeld in het eerste lid, treedt in de plaats van de werkgever bij:

- a. de voorbereiding van een medische beschikking;
- b. het opstellen van een bezwaar- of beroepschrift; en
- c. de behandeling van een bezwaar,

voor zover betrekking hebbend op medische gegevens.

4. CBP Rapport de zieke werknemer en privacy, regels voor verwerking van persoonsgegevens van zieke werknemers (Herziene tweede druk, februari 2008).

Hoofdstuk 8.4.1 UWV: werknemer/werkgever

Een besluit tot het toekennen van een WAO-uitkering aan een zieke werknemer kreeg met de invoering van de Wet Pemba ook economische gevolgen voor de werkgever. De Wet Pemba heeft ervoor gezorgd dat de hoogte van de WAO-premies die de werkgever betaalde, afhankelijk was van het aantal werknemers uit zijn bedrijf dat de laatste twee jaren in de WAO terecht was gekomen. Indien een werknemer arbeidsongeschikt werd, kreeg de werkgever op basis van de Wet Pemba een premieopslag opgelegd. Het kabinet heeft in oktober 2006 besloten om de Pemba-premie af te schaffen, uitgaande van 1 januari 2006 als referentiedatum. Dit heeft tot gevolg dat alle werkgevers die bij het UWV zijn verzekerd voor de WAO vanaf 1 januari 2008 dezelfde premie gaan betalen.

Sommige werkgevers zien aanleiding om tegen het besluit van het UWV een arbeidsongeschiktheidsuitkering toe te kennen of te weigeren bezwaar aan te tekenen (en in beroep te gaan). Een dergelijk besluit is echter een besluit waaraan een beoordeling van medische gegevens ten grondslag ligt. In het kader van de bescherming van de privacy van de zieke werknemer is daarom in de artikelen 104 en 105 WIA een procedure vastgelegd in verband met medische beschikkingen. Hierin wordt geregeld dat de werkgever in het kader van een bezwaarprocedure tegen een besluit tot het toekennen van een WIA-uitkering en bij het opstellen van het beroepschrift slechts kennis mag nemen van de medische gegevens, indien de werknemer daarvoor vooraf schriftelijk toestemming heeft verleend. Geeft de werknemer geen toestemming dan heeft alleen de gemachtigde van de werkgever, die advocaat of arts is (dan wel een gemachtigde die van het UWV bijzondere toestemming heeft gekregen), recht op kennisneming, inzage of toezending van de medische gegevens. De gemachtigde is tegenover de werkgever gehouden tot geheimhouding. De gemachtigde treedt in bezwaar op in plaats van de werkgever.

Tijdens de fase van beroep bij de rechter geldt de regeling van artikel 8:32 lid 2 Awb. Dit houdt in dat de rechter ambtshalve of op verzoek van partijen het recht op privacy van de werknemer afweegt tegen het recht van de werkgever op toegang tot de rechter en een eerlijk proces. Indien de weging ertoe leidt dat het privacybelang van de werknemer prevaleert, zal de rechter bepalen dat kennisname van medische stukken (of delen daarvan) aan de gemachtigde zijn voorbehouden. Uit artikel 109 WIA393 volgt dat in beginsel de behandeling van de rechtszaak achter gesloten deuren wordt gevoerd, voor zover het onderzoek ter zitting betrekking heeft op medische gegevens.