



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Ziektewet teneinde het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de toets op de re-integratie inspanningen door het UWV

Nader Rapport

1 oktober 2020

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Ziektewet teneinde het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de toets op de re-integratie inspanningen door het UWV

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 april 2020, nr. 2020000892, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 juni 2020, nr. W12.20.0125/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder gecursiveerd aan, met tussengevoegd mijn reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 28 april 2020, no.2020000892, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Ziektewet teneinde het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de toets op de re-integratie inspanningen door het UWV, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de beoordeling van het re-integratie-verslag (RIV) door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) na twee jaar ziekte en loondoorbetaling. De verzekeringsarts van het UWV zal hierbij niet meer worden betrokken. De arbeidsdeskundige beoordeelt of de re-integratie-inspanningen van de werkgever passen bij het oordeel van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer. Loonsancties die het gevolg zijn van een verschil van inzicht tussen bedrijfsarts en verzekeringsarts zullen hierdoor niet meer voorkomen. Het voorstel maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen met betrekking tot de loondoorbetalingsplicht bij ziekte, waarvoor draagvlak bestaat bij de sociale partners.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Om transparantie en uniformiteit van RIV-toetsen te kunnen waarborgen dient aan twee voorwaarden te zijn voldaan: de arbeidsdeskundigen moeten beter zijn opgeleid en de bedrijfsartsen moeten over een gemeenschappelijk kader beschikken voor de advisering over de belastbaarheid van werknemers. In het bijzonder dient aan de voorwaarde voor een gemeenschappelijk kader voor de bedrijfsartsen in het kader van de RIV-toets te zijn voldaan voordat verantwoord tot invoering van de voorgestelde maatregel kan worden overgegaan. In verband met deze opmerking is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de beoordeling van het re-integratie-verslag (RIV) door het UWV na twee jaar ziekte en loondoorbetaling. In de huidige situatie wordt de verzekeringsarts door de arbeidsdeskundige betrokken bij de RIV-toets als er medische vragen of onduidelijkheden zijn. De betrokkenheid van de verzekeringsarts is nu verplicht als de bedrijfsarts een medische urenbeperking heeft ingesteld, als de bedrijfsarts (in bepaalde perioden) geen re-integratiemogelijkheden of slechts marginale mogelijkheden aanwezig achtte en als de bedrijfsarts een re-integratiebelemmerend advies heeft gegeven.

Ook toetst de verzekeringsarts niet alleen de door de bedrijfsarts vastgestelde belastbaarheid, maar ook de door de bedrijfsarts geboden sociaal-medische begeleiding. Als de verzekeringsarts tot een

ander oordeel komt dan de bedrijfsarts, is het oordeel van de verzekeringsarts leidend. Wanneer de werkgever zich volledig naar het advies van de bedrijfsarts richtte bij de vormgeving van de re-integratieverplichtingen, terwijl de verzekeringsarts daarover later tot een ander oordeel komt dan de bedrijfsarts, dan zal het UWV de inspanningen van de werkgever als niet adequaat beoordelen. De werkgever krijgt dan een loonsanctie opgelegd. Deze komt neer op maximaal één extra jaar van loondoorbetaling. Gedurende deze verlengde periode moet opnieuw worden gepoogd om de werknemer weer aan het werk te krijgen. Twaalf procent van de loonsancties wordt veroorzaakt door een verschil van inzicht tussen de verzekeringsarts van het UWV en de bedrijfsarts.¹

Werkgevers ervaren onzekerheid omdat zij niet zonder meer kunnen afgaan op het advies van de bedrijfsarts. Om de werkgevers daarin tegemoet te komen, wordt voorgesteld om het oordeel van de bedrijfsarts leidend te laten zijn bij de RIV-toets door de arbeidsdeskundige van het UWV. De verzekeringsarts zal daarbij niet meer worden betrokken. Dit heeft tot gevolg dat als de werkgever in lijn handelt met het advies van de bedrijfsarts, hij op dit punt niet langer het risico loopt een loonsanctie opgelegd te krijgen.

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel tegemoetkomt aan bezwaren van vooral kleine ondernemers tegen de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte. Het voorstel is een onderdeel van een breder pakket aan maatregelen om de balans tussen vaste en flexibele arbeid te herstellen en vaste contracten aantrekkelijker te maken. Ook al bestaat voor dit pakket klaarblijkelijk draagvlak bij sociale partners,² het pakket als zodanig bevat geen structurele aanpak van de problematiek rond doorbetaling bij ziekte. Deze is ook aan de orde gesteld in het rapport van de Commissie Regulering van werk.³

Daarnaast is sprake van een zekere spanning, omdat weliswaar de begeleiding bij ziekte in het huidige stelsel primair een verantwoordelijkheid van de werkgever is, waarbij past dat het oordeel van de bedrijfsarts daarbij een leidende rol speelt, maar anderzijds het UWV als onafhankelijk instituut de poortwachtersfunctie dient uit te oefenen voor de Wet WIA.⁴

Ook valt de gevonden oplossing enigszins in het nadeel uit van de werknemer uit. In het geval het oordeel van de verzekeringsarts van het UWV bij de WIA-claimtoets uiteindelijk afwijkt van dat van de bedrijfsarts wordt het dienstverband met de werkgever namelijk niet meer, zoals thans, tot maximaal een jaar voortgezet met doorbetaling van loon en re-integratie verplichtingen van de werkgever. De werknemer krijgt dan ook geen of minder WIA-uitkering.

Het kabinet wil benadrukken dat de WIA-claimbeoordeling maatwerk is, waarbij het oordeel van de verzekeringsarts leidend blijft. Het wetsvoorstel bewerkstelligt dat UWV bij de RIV-toets het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid niet meer in twijfel kan trekken. Bij de RIV-toetsing wordt gekeken of de werkgever en werknemer in alle redelijkheid voldoende hebben gedaan aan re-integratie tijdens de twee jaar van loondoorbetaling bij ziekte. Het verschil met de huidige situatie is, zoals de Afdeling ook aangeeft, dat de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting met maximaal een extra jaar alleen kan worden opgelegd wanneer een werkgever, gegeven het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid, onvoldoende re-integratie inspanningen heeft verricht. Bij de WIA-claimbeoordeling wordt vervolgens getoetst of een verzekerde aan de voorwaarden voor het recht op een WIA-uitkering voldoet of niet. Dit behelst dus een andere toets dan bij de RIV-toetsing. Hierin wijzigt het wetsvoorstel niets. Indien iemand niet voldoet aan de voorwaarden, betekent dit dat de verzekeringsarts en de arbeidsdeskundige hebben beoordeeld dat de verzekerde tenminste 65% van zijn of haar laatstverdiende loon kan verdienen. Het gaat dan om mensen met mogelijkheden om weer aan het werk te gaan en met regelmaat gaat het om mensen die nog deels bij hun werkgever aan het werk zijn.

Meer specifiek maakt de Afdeling een opmerking over de mogelijkheid om de maatregel adequaat uit te voeren.

2. Uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel legt een grotere verantwoordelijkheid bij de bedrijfsarts voor beslissingen die uiteindelijk van belang zijn voor de beoordeling van de re-integratiekansen van de werknemer en om een WIA-uitkering te kunnen aanvragen. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen is een

¹ In de periode 2015–2017, memorie van toelichting, paragraaf 2.

² Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 873 en Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

³ Commissie Regulering van Werk, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport. Kamerstukken II 2019/20, 29 544 nr. 970.

⁴ De mogelijkheid om een second opinion te vragen van een andere bedrijfsarts of een deskundigenoordeel van het UWV biedt daarvoor geen oplossing, omdat de werknemer evenmin vooraf kan beoordelen of er verschil bestaat tussen de oordelen van bedrijfsarts en verzekeringsarts.



goede voorbereiding daarop essentieel. De uitvoerbaarheid van het voorstel vraagt hier bijzondere aandacht.

Het UWV acht het voorstel uitvoerbaar, maar stelt daarbij dat om de kwaliteit van het oordeel van het UWV in het kader van de RIV-toets te kunnen waarborgen aan twee essentiële voorwaarden moet zijn voldaan. Indien aan deze voorwaarden niet wordt voldaan kan het voorstel zelfs averechts werken en is het nog de vraag of het positieve effect voor de werkgever gegarandeerd kan worden. Ook tegenover de werknemer is het van belang dat de kwaliteit (transparantie en uniformiteit) van het oordeel van de arbeidsdeskundige in het kader van de RIV-toets verzekerd is.

Essentiële voorwaarden

De eerste voorwaarde is dat wordt geïnvesteerd in de opleiding van de arbeidsdeskundigen van het UWV, nu zij straks niet meer terug kunnen vallen op het oordeel van de verzekeringsarts. Ten tweede dient te worden voorzien in een grotere uniformiteit en inzichtelijkheid van de adviezen van de bedrijfsartsen. Een gemeenschappelijk kader op basis waarvan de bedrijfsartsen aspecten van belastbaarheid vaststellen is daarvoor nodig.⁵ Begrippen die gebruikt worden om de belastbaarheid van de werknemer te beschrijven (zoals in het inzetbaarheidsprofiel) dienen eenduidig gedefinieerd te worden en van een referentienorm te worden voorzien. Alleen dan kan de arbeidsdeskundige een zinvol oordeel geven over de vraag of de werkgever adequate re-integratie-activiteiten heeft ontplooid in het kader van de RIV-toets. Bij onvoldoende informatie of onduidelijkheid over de belastbaarheid kan de arbeidsdeskundige 'niet anders concluderen dan dat de re-integratie-inspanningen niet akkoord worden bevonden', zo stelt UWV.⁶ In dat geval is loonsanctie niet uitgesloten en mist de voorgestelde maatregel doel.⁷ Voor de uitvoerbaarheid van de maatregel dient het gemeenschappelijk kader van de bedrijfsartsen een half jaar voor invoering van de maatregel beschikbaar te zijn.

Ook de beroepsverenigingen van bedrijfsartsen, verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen zijn geen voorstander van de invoering van deze maatregel zo lang een gemeenschappelijk beoordelingskader ontbreekt op basis waarvan de bedrijfsartsen hun adviezen opstellen over de belastbaarheid van zieke werknemers.

Reactie regering: ondernomen stappen

De toelichting erkent dat een kwaliteitsimpuls nodig is en dat een gemeenschappelijk beoordelingskader moet worden ontwikkeld. Zo heeft het ministerie van SZW reeds een overleg- en werkstructuur opgezet, waarbij voor de beschikbare kwaliteitsintensivering in totaal € 10 miljoen beschikbaar is. Het reeds beschikbare inzetbaarheidsprofiel van bedrijfsartsen wordt samen met de drie beroepsgroepen verder ontwikkeld, geïmplementeerd en mogelijk ook wetenschappelijk gevalideerd. Een dergelijk beoordelingskader is nooit uitontwikkeld en dit proces zal zodoende ook voortgaan na 1 juli 2020, aldus de toelichting.⁸

Het belang dat de drie beroepsverenigingen hechten aan een gemeenschappelijk beoordelingskader is bij het kabinet bekend. Na bekendmaking van het voornemen tot de RIV-maatregel⁹ heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hier regelmatig contact over gehad met de drie beroepsverenigingen. Daarbij is duidelijk geworden dat er verbeteringen mogelijk zijn in het poortwachtersproces, waaronder een verbetering van het huidige inzetbaarheidsprofiel van bedrijfsartsen.

In de toelichting wordt verder aangegeven dat de regering investeert in verdergaande samenwerking tussen de beroepsgroepen. Met een jaarlijkse monitoring zal voorts informatie worden verzameld over het effect van de wijziging om daarmee patronen in verschillen tussen enerzijds de adviezen en beoordelingen van bedrijfsartsen in het RIV en anderzijds de claimbeoordeling door verzekeringsartsen zo snel mogelijk zichtbaar te maken.

Uit het voorgaande maakt de Afdeling op dat het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beoordelingskader voor bedrijfsartsen in het kader van de RIV-toets op de lange baan wordt geschoven. Ook vermengt de toelichting de noodzaak van een gemeenschappelijk kader voor bedrijfsartsen met de discussie over een gemeenschappelijk kader tussen bedrijfsartsen en UWV-verzekeringsartsen met het oog op het verminderen van eventuele discrepanties tussen de RIV-toets en de WIA-claimtoets. Dit laatste zal meer tijd vergen. Daar zal de monitoring zich volgens de toelichting op richten.

⁵ Uitvoeringstoets conceptwetsvoorstel Maatregelen loondoorbetaling bij ziekte en WIA, UWV 28 augustus 2019, p. 2 en 3.

⁶ Idem, p. 3.

⁷ Bij onduidelijkheid zal over gebruikte definities en referentienormen wat betreft belastbaarheid zal de arbeidsdeskundige bovendien veelvuldig contact op moeten nemen met de bedrijfsarts. Dit kan de productie danig belemmeren.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

⁹ Kamerstukken II, 2018/19, 29 544 nr. 873.



De Afdeling merkt op dat daardoor op dit moment nog niet is voldaan aan de essentiële voorwaarden voor een evenwichtige uitvoering van de voorgestelde maatregel. De totstandkoming van het gemeenschappelijk beoordelingskader voor bedrijfsartsen moet vooraf verzekerd zijn, voordat verantwoord tot invoering kan worden overgegaan. Daarnaast zal de monitoring in het kader van de voorgestelde evaluatie zich ook nadrukkelijk op de kwaliteit van de RIV-toets moeten richten.

De Afdeling adviseert eerst in het hiervoor genoemde kader voor de bedrijfsartsen bij de RIV-toets te voorzien en pas dan de voorgestelde maatregel in te voeren. Zij adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en de beoogde invoeringsdatum in lijn daarmee te verschuiven.

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Afdeling dat een verbetering van het huidige beoordelingskader (het inzetbaarheidsprofiel) door bedrijfsartsen gewenst is en gaat hierin voorzien. Naar verwachting wordt het nieuwe beoordelingskader in december 2020 opgeleverd. Daarna is van belang dat het instrument gebruikt gaat worden en door zo veel mogelijk bedrijfsartsen uniform toegepast wordt. In de huidige situatie neemt een arbeidsdeskundige bij vragen over de duiding van de beschreven belastbaarheid door de bedrijfsarts contact op met de verzekeringsarts, die eventueel opheldering vraagt bij de bedrijfsarts. In de toekomstige situatie zal een arbeidsdeskundige in voorkomende gevallen zelf opheldering moeten vragen bij de bedrijfsarts. Dit kan arbeidsintensief worden, als de beschreven belastbaarheid in veel gevallen vragen oproept. Het is daarom van belang dat het reeds beschikbare inzetbaarheidsprofiel van bedrijfsartsen samen met de drie beroepsgroepen (arbeidsdeskundigen, bedrijfsartsen, verzekeringsartsen) verder wordt ontwikkeld, geïmplementeerd en zo mogelijk ook wetenschappelijk gevalideerd. Dit proces zal zorgvuldig plaats moeten vinden om ook het benodigde draagvlak en goed gebruik van het instrument te garanderen. Uiterlijk in mei 2021 is de leidraad gereed waarin de werk- en procesafspraken rond dit nieuwe kader staan. Vanwege de benodigde tijd voor opleiding en training van arbeidsdeskundigen die daarop volgt is daarmee het wetsvoorstel per 1 september 2021 uitvoerbaar, heeft UWV na overleg aangegeven. De beoogde invoeringsdatum is daarom nu geen 1 januari 2021 meer, maar 1 september 2021. Hiermee wordt weliswaar afgeweken van het eerstvolgende vaste verandermoment van wetgeving van 1 januari 2022, maar om tegemoet te komen aan de afspraak met werkgevers¹⁰ is een zo spoedig mogelijke invoering na 1 januari 2021 gewenst. Overeenkomstig het vorenstaande is paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting aangevuld en de beoogde invoeringsdatum in de toelichting gewijzigd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Th.C. de Graaf

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees.*

¹⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 29 544 nr. 873.



Advies Raad van State

No. W12.20.0125/III

's-Gravenhage, 25 juni 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 28 april 2020, no.2020000892, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Ziektewet teneinde het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de toets op de re-integratie inspanningen door het UWV, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de beoordeling van het re-integratie-verslag (RIV) door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) na twee jaar ziekte en loondoorbetaling. De verzekeringsarts van het UWV zal hierbij niet meer worden betrokken. De arbeidsdeskundige beoordeelt of de re-integratie-inspanningen van de werkgever passen bij het oordeel van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer. Loonsancties die het gevolg zijn van een verschil van inzicht tussen bedrijfsarts en verzekeringsarts zullen hierdoor niet meer voorkomen. Het voorstel maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen met betrekking tot de loondoorbetalingsplicht bij ziekte, waarvoor draagvlak bestaat bij de sociale partners.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Om transparantie en uniformiteit van RIV-toetsen te kunnen waarborgen dient aan twee voorwaarden te zijn voldaan: de arbeidsdeskundigen moeten beter zijn opgeleid en de bedrijfsartsen moeten over een gemeenschappelijk kader beschikken voor de advisering over de belastbaarheid van werknemers. In het bijzonder dient aan de voorwaarde van een gemeenschappelijk kader voor de bedrijfsartsen in het kader van de RIV-toets te zijn voldaan voordat verantwoord tot invoering van de voorgestelde maatregel kan worden overgegaan. In verband met deze opmerking is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de beoordeling van het re-integratie-verslag (RIV) door het UWV na twee jaar ziekte en loondoorbetaling. In de huidige situatie wordt de verzekeringsarts door de arbeidsdeskundige betrokken bij de RIV-toets als er medische vragen of onduidelijkheden zijn. De betrokkenheid van de verzekeringsarts is nu verplicht als de bedrijfsarts een medische urenbeperking heeft ingesteld, als de bedrijfsarts (in bepaalde perioden) geen re-integratiemogelijkheden of slechts marginale mogelijkheden aanwezig achtte en als de bedrijfsarts een re-integratiebelemmerend advies heeft gegeven.

Ook toetst de verzekeringsarts niet alleen de door de bedrijfsarts vastgestelde belastbaarheid, maar ook de door de bedrijfsarts geboden sociaal-medische begeleiding. Als de verzekeringsarts tot een ander oordeel komt dan de bedrijfsarts, is het oordeel van de verzekeringsarts leidend. Wanneer de werkgever zich volledig naar het advies van de bedrijfsarts richtte bij de vormgeving van de re-integratieverplichtingen, terwijl de verzekeringsarts daarover later tot een ander oordeel komt dan de bedrijfsarts, dan zal het UWV de inspanningen van de werkgever als niet adequaat beoordelen. De werkgever krijgt dan een loonsanctie opgelegd. Deze komt neer op maximaal één extra jaar van loondoorbetaling. Gedurende deze verlengde periode moet opnieuw worden gepoogd om de werknemer weer aan het werk te krijgen. Twaalf procent van de loonsancties wordt veroorzaakt door een verschil van inzicht tussen de verzekeringsarts van het UWV en de bedrijfsarts.¹

Werkgevers ervaren onzekerheid omdat zij niet zonder meer kunnen afgaan op het advies van de bedrijfsarts. Om de werkgevers daarin tegemoet te komen, wordt voorgesteld om het oordeel van de bedrijfsarts leidend te laten zijn bij de RIV-toets door de arbeidsdeskundige van het UWV. De verzekeringsarts zal daarbij niet meer worden betrokken. Dit heeft tot gevolg dat als de werkgever in lijn handelt met het advies van de bedrijfsarts, hij op dit punt niet langer het risico loopt een loonsanctie opgelegd te krijgen.

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel tegemoetkomt aan bezwaren van vooral kleine ondernemers tegen de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte. Het voorstel is een onderdeel van een breder

¹ In de periode 2015–2017, memorie van toelichting, paragraaf 2.

pakket aan maatregelen om de balans tussen vaste en flexibele arbeid te herstellen en vaste contracten aantrekkelijker te maken. Ook al bestaat voor dit pakket klaarblijkelijk draagvlak bij sociale partners,² het pakket als zodanig bevat geen structurele aanpak van de problematiek rond doorbetaling bij ziekte. Deze is ook aan de orde gesteld in het rapport van de Commissie Regulering van werk.³

Daarnaast is sprake van een zekere spanning, omdat weliswaar de begeleiding bij ziekte in het huidige stelsel primair een verantwoordelijkheid van de werkgever is, waarbij past dat het oordeel van de bedrijfsarts daarbij een leidende rol speelt, maar anderzijds het UWV als onafhankelijk instituut de poortwachtersfunctie dient uit te oefenen voor de Wet WIA.

Ook valt de gevonden oplossing enigszins in het nadeel uit van de werknemer uit. In het geval het oordeel van de verzekeringsarts van het UWV bij de WIA-claimtoets uiteindelijk afwijkt van dat van de bedrijfsarts wordt het dienstverband met de werkgever namelijk niet meer, zoals thans, tot maximaal een jaar voortgezet met doorbetaling van loon en re-integratie verplichtingen van de werkgever. De werknemer krijgt dan ook geen of minder WIA-uitkering.⁴

Meer specifiek maakt de Afdeling een opmerking over de mogelijkheid om de maatregel adequaat uit te voeren.

2. Uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel legt een grotere verantwoordelijkheid bij de bedrijfsarts voor beslissingen die uiteindelijk van belang zijn voor de beoordeling van de re-integratiekansen van de werknemer en om een WIA-uitkering te kunnen aanvragen. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen is een goede voorbereiding daarop essentieel. De uitvoerbaarheid van het voorstel vraagt hier bijzondere aandacht.

Het UWV acht het voorstel uitvoerbaar, maar stelt daarbij dat om de kwaliteit van het oordeel van het UWV in het kader van de RIV-toets te kunnen waarborgen aan twee essentiële voorwaarden moet zijn voldaan. Indien aan deze voorwaarden niet wordt voldaan kan het voorstel zelfs averechts werken en is het nog de vraag of het positieve effect voor de werkgever gegarandeerd kan worden. Ook tegenover de werknemer is het van belang dat de kwaliteit (transparantie en uniformiteit) van het oordeel van de arbeidsdeskundige in het kader van de RIV-toets verzekerd is.

Essentiële voorwaarden

De eerste voorwaarde is dat wordt geïnvesteerd in de opleiding van de arbeidsdeskundigen van het UWV, nu zij straks niet meer terug kunnen vallen op het oordeel van de verzekeringsarts. Ten tweede dient te worden voorzien in een grotere uniformiteit en inzichtelijkheid van de adviezen van de bedrijfsartsen. Een gemeenschappelijk kader op basis waarvan de bedrijfsartsen aspecten van belastbaarheid vaststellen is daarvoor nodig.⁵ Begrippen die gebruikt worden om de belastbaarheid van de werknemer te beschrijven (zoals in het inzetbaarheidsprofiel) dienen eenduidig gedefinieerd te worden en van een referentienorm te worden voorzien. Alleen dan kan de arbeidsdeskundige een zinvol oordeel geven over de vraag of de werkgever adequate re-integratie-activiteiten heeft ontplooid in het kader van de RIV-toets. Bij onvoldoende informatie of onduidelijkheid over de belastbaarheid kan de arbeidsdeskundige 'niet anders concluderen dan dat de re-integratie-inspanningen niet akkoord worden bevonden', zo stelt UWV.⁶ In dat geval is loonsanctie niet uitgesloten en mist de voorgestelde maatregel doel.⁷ Voor de uitvoerbaarheid van de maatregel dient het gemeenschappelijk kader van de bedrijfsartsen een half jaar voor invoering van de maatregel beschikbaar te zijn.

Ook de beroepsverenigingen van bedrijfsartsen, verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen zijn geen voorstander van de invoering van deze maatregel zo lang een gemeenschappelijk beoordelingskader ontbreekt op basis waarvan de bedrijfsartsen hun adviezen opstellen over de belastbaarheid van zieke werknemers.

² Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 873 en Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

³ Commissie Regulering van Werk, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport. Kamerstukken II 2019/20, 29 544 nr. 970.

⁴ De mogelijkheid om een second opinion te vragen van een andere bedrijfsarts of een deskundigenoordeel van het UWV biedt daarvoor geen oplossing, omdat de werknemer evenmin vooraf kan beoordelen of er verschil bestaat tussen de oordelen van bedrijfsarts en verzekeringsarts.

⁵ Uitvoeringstoets conceptwetsvoorstel Maatregelen loondoorbetaling bij ziekte en WIA, UWV 28 augustus 2019, p. 2 en 3.

⁶ Idem, p. 3.

⁷ Bij onduidelijkheid zal over gebruikte definities en referentienormen wat betreft belastbaarheid zal de arbeidsdeskundige bovendien veelvuldig contact op moeten nemen met de bedrijfsarts. Dit kan de productie danig belemmeren.



Reactie regering: ondernomen stappen

De toelichting erkent dat een kwaliteitsimpuls nodig is en dat een gemeenschappelijk beoordelingskader moet worden ontwikkeld. Zo heeft het ministerie van SZW reeds een overleg- en werkstructuur opgezet, waarbij voor de beschikbare kwaliteitsintensivering in totaal € 10 miljoen beschikbaar is. Het reeds beschikbare inzetbaarheidsprofiel van bedrijfsartsen wordt samen met de drie beroepsgroepen verder ontwikkeld, geïmplementeerd en mogelijk ook wetenschappelijk gevalideerd. Een dergelijk beoordelingskader is nooit uitontwikkeld en dit proces zal zodoende ook voortgaan na 1 juli 2020, aldus de toelichting.⁸

In de toelichting wordt verder aangegeven dat de regering investeert in verdergaande samenwerking tussen de beroepsgroepen. Met een jaarlijkse monitoring zal voorts informatie worden verzameld over het effect van de wijziging om daarmee patronen in verschillen tussen enerzijds de adviezen en beoordelingen van bedrijfsartsen in het RIV en anderzijds de claimbeoordeling door verzekeringsartsen zo snel mogelijk zichtbaar te maken.

Uit het voorgaande maakt de Afdeling op dat het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beoordelingskader voor bedrijfsartsen in het kader van de RIV-toets op de lange baan wordt geschoven. Ook vermengt de toelichting de noodzaak van een 'gemeenschappelijk kader voor bedrijfsartsen met de discussie over een gemeenschappelijk kader tussen bedrijfsartsen en UWV-verzekeringsartsen met het oog op het verminderen van eventuele discrepanties tussen de RIV-toets en de WIA-claimtoets. Dit laatste zal meer tijd vergen. Daar zal de monitoring zich volgens de toelichting op richten.

De Afdeling merkt op dat daardoor op dit moment nog niet is voldaan aan de essentiële voorwaarden voor een evenwichtige uitvoering van de voorgestelde maatregel. De totstandkoming van het gemeenschappelijk beoordelingskader voor bedrijfsartsen moet vooraf verzekerd zijn, voordat verantwoord tot invoering kan worden overgegaan. Daarnaast zal de monitoring in het kader van de voorgestelde evaluatie zich ook nadrukkelijk op de kwaliteit van de RIV-toets moeten richten.

De Afdeling adviseert eerst in het hiervoor genoemde kader voor de bedrijfsartsen bij de RIV-toets te voorzien en pas dan de voorgestelde maatregel in te voeren. Zij adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en de beoogde invoeringsdatum in lijn daarmee te verschuiven.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Ziektewet teneinde het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de toets op de re-integratie inspanningen door het UWV

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de bijstand van de bedrijfsarts of arbodienst met betrekking tot de advisering over de arbeidsongeschiktheid door ziekte tot uitgangspunt te nemen bij de toets of er voldoende re-integratie-inspanningen zijn verricht tijdens de wachttijd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WET WERK EN INKOMEN NAAR ARBEIDSVERMOGEN

De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 65 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Bij de beoordeling gaat het UWV uit van de weergave van de ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte die blijkt uit de door de in artikel 25, vijfde lid, bedoelde personen of arbodienst verleende bijstand met betrekking tot de advisering over de ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte van de verzekerde.

B

Artikel 88 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c, wordt 'of artikel 65' vervangen door 'of artikel 65, eerste lid'.
2. In het vierde lid wordt 'of in artikel 65' vervangen door 'of in artikel 65, eerste lid'.

ARTIKEL II ZIEKTEWET

Aan artikel 38, tweede lid, van de Ziektewet, wordt een zin toegevoegd, luidende:

Bij de beoordeling gaat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen uit van de weergave van de ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte die blijkt uit de door de in artikel 25, vijfde lid, van de Wet werk en arbeid naar arbeidsvermogen, bedoelde personen of arbodienst verleende bijstand met betrekking tot de advisering over de ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte van de verzekerde.

ARTIKEL III EVALUATIE

Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL IV INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.



Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding en doel

Werkgevers zijn verplicht om aan zieke werknemers minimaal 70% van het loon door te betalen: gedurende een periode van 104 weken (verder als twee jaar aangeduid)¹, tenzij het contract van de werknemer eerder eindigt. Daarnaast hebben werkgevers en hun zieke werknemers re-integratieverplichtingen om werknemers terug te laten keren in het arbeidsproces (onder andere als gevolg van de Wet verbetering poortwachter). Werkgevers, met name kleine werkgevers, ervaren deze verplichtingen als zwaar. Dat heeft ook nadelen voor werknemers, omdat zij daardoor minder snel een vast contract aangeboden krijgen. Om tegemoet te komen aan de werkgevers die knelpunten ervaren is bij brief van 20 december 2018² een pakket aan maatregelen voorgesteld dat de loondoorbetalingsverplichtingen makkelijker, duidelijker en goedkoper maakt. De ontslagbescherming voor werknemers van twee jaar bij ziekte blijft daarbij ongewijzigd. Het gaat om maatregelen die aansluiten bij de behoeften van kleine werkgevers. Tegelijk profiteren ook (middel)grote werkgevers van een groot deel van de voorstellen. Eén van de voorstellen is het leidend maken van het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer bij de toets op de re-integratie-inspanningen (RIV-toets) door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat per 2021 dit advies niet meer door UWV wordt beoordeeld bij de RIV-toets.

In paragraaf 2 zijn de knelpunten die werkgevers bij loondoorbetaling bij ziekte ervaren beschreven. In paragraaf 3 is de voorgestelde aanpassing uitgewerkt. In paragraaf 4 worden achtereenvolgens de algemene effecten, de administratieve lasten en de meer specifieke financiële effecten behandeld. Voorafgaand aan de artikelsgewijze toelichting worden in paragraaf 5 de ontvangen commentaren en adviezen behandeld.

2. Knelpunten voor werkgevers bij loondoorbetaling bij ziekte

Zoals hierboven gesteld, hebben werkgevers financiële en re-integratieverplichtingen als werknemers ziek zijn. Sinds de invoering van de Wet verbetering poortwachter in 2002 wordt een actieve houding van de werknemer en werkgever verwacht wat betreft herstel en re-integratie. In eerste instantie is de re-integratie gericht op terugkeer binnen het eigen bedrijf (spoor één re-integratie). Als re-integratie bij de eigen werkgever niet meer lukt kijken werkgever en werknemer of het werk bij een andere werkgever hervat kan worden (spoor twee re-integratie). Na twee jaar ziekte beoordeelt UWV of de werkgever en de werknemer samen voldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht (de RIV-toets). Als UWV oordeelt dat dat niet het geval is, kan UWV de loondoorbetalingsperiode van de werkgever met maximaal een jaar verlengen (loonsanctie).

Uit onderzoek³ blijkt dat werkgevers over het algemeen begrip hebben voor het feit dat ze het loon van zieke werknemers doorbetalen. Toch ervaren werkgevers knelpunten. De knelpunten bij loondoorbetaling bij ziekte kunnen op basis van drie thema's worden benoemd. Ten eerste ervaren kleine werkgevers de re-integratieverplichtingen als disproportioneel. Kleine werkgevers staan voor dezelfde verplichtingen en kosten als grote werkgevers. In de praktijk zien grote werkgevers meer mogelijkheden om aan de verplichtingen te voldoen⁴. Ook wordt de balans in verantwoordelijkheden tussen werkgever en werknemer als scheef ervaren⁵.

Ten tweede ervaren werkgevers onzekerheid. Met name kleine en middelgrote werkgevers hebben doorgaans weinig ervaring met langdurig zieke werknemers. Het is als werkgever moeilijk in te schatten wanneer je de re-integratie goed opgepakt hebt. Ook zijn werkgevers onzeker over de mogelijkheid dat een langdurig zieke werknemer in het eigen bedrijf terug kan keren. Dit geldt in het bijzonder voor kleine werkgevers die maar één type werk hebben en dit vaak niet of nauwelijks kunnen aanpassen aan de functionele beperkingen van een werknemer. Met name kleine werkgevers geven aan de behoefte te hebben om ontzorgd te worden. Daarbij denken zij ook aan hulp bij het vormgeven van re-integratie tweede spoor⁶. Daarnaast willen werkgevers op het advies van deskundigen kunnen vertrouwen. Zelfs als het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de zieke werknemer wordt opgevolgd, kan een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting worden opgelegd van maximaal 52 weken, indien UWV de inschatting van de bedrijfsarts niet deelt. In de

¹ Artikel 7:629 BW

² Kamerstukken II 2018/19, 29 544 nr. 873

³ Panteia (2014), Prikkel en knelpunten – Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven

⁴ Panteia (2014), Prikkel en knelpunten – Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven

⁵ Sira Consulting (2015), Belemmeringen regeldruk winkelambacht

⁶ APE (2014), Verzekeringsgraad kleine werkgevers

periode 2015–2017 was dit de hoofddreden van 12% van de opgelegde loonsancties⁷.

Ten slotte ervaren werkgevers een gebrek aan inzicht. Met name kleine werkgevers kiezen namelijk, door gebrek aan kennis, ervaring en inzicht in de verzekeringsmarkt, niet altijd voor een private verzuimverzekering die de gewenste en passende ondersteuning biedt tegen een stabiele premie⁸. Daarnaast is het voor werkgevers niet altijd inzichtelijk hoe en waarom UWV een beslissing neemt over het wel of niet opleggen van een loonsanctie bij de toets op re-integratieverplichtingen na twee jaar ziekte (RIV-toets)⁹.

Onderhavig wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een totaalpakket aan maatregelen om tegemoet te komen aan de ervaren knelpunten op het gebied van de loondoorbetaling bij ziekte. Doel van het pakket is een betere balans: de loondoorbetalingsverplichtingen worden makkelijker, duidelijker en goedkoper.

Voor twee maatregelen is wetswijziging nodig:

1. het leidend maken van het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer¹⁰ bij de RIV-toets door UWV en
2. een financiële tegemoetkoming voor de loondoorbetalingskosten van in totaal € 450 miljoen per jaar voor werkgevers.

De eerste maatregel met beoogde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2021 is in dit wetsvoorstel opgenomen. Het voorstel van een financiële tegemoetkoming voor de loondoorbetalingskosten van in totaal € 450 miljoen per jaar voor werkgevers wordt in een eigen wetstraject meegenomen.

Een aantal andere maatregelen zonder noodzakelijke wetswijzigingen completeert het totaalpakket. De budgettaire gevolgen hiervan zijn met de voorjaarsnota van 2019 aan de Tweede Kamer medegedeeld:

- Introductie van een MKB-verzuim-ontzorgverzekering per 1 januari 2020 voor de ondersteuning en ontzorging van vooral kleine werkgevers.
- Cumulatief € 10 miljoen voor kwaliteitsinvestering om te stimuleren dat het medisch advies van de bedrijfsarts en het medisch oordeel van de verzekeringsarts gebaseerd zijn op gelijke uitgangspunten. ZonMw heeft hiervoor een opdracht gekregen. Het programma 'Verbetering kwaliteit poortwachtersproces' loopt van 2020 tot en met 2025¹¹.
- Verbetering van de transparantie rondom de wijze van RIV-toetsing, onder andere in afstemming met UWV.
- Verbetering van de communicatie over het thema loondoorbetaling en werkhervatting bij ziekte, zodat alle betrokken partijen weten waar ze aan toe zijn, in samenwerking met onder andere het Verbond van Verzekeraars en UWV.
- Versterking van de rol van de zieke werknemer tijdens de loondoorbetalingsperiode, doordat deze in het plan van aanpak en bij de eerstejaarsevaluatie zijn visie op het re-integratietraject moet geven. Deze maatregel zal in een ministeriële regeling nader worden uitgewerkt.
- Starten van experimenten die als doel hebben inzichtelijk te maken wat wel en wat niet werkt inzake de verplichting om werknemers, indien nodig, te re-integreren bij een andere werkgever (tweede spoor re-integratie).

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Algemeen

Bij de aanvraag van een WIA-uitkering door de werknemer dient deze een re-integratieverslag (RIV) te overleggen. Een re-integratieverslag is een weergave van de ondernomen re-integratie-inspanningen door werkgever en werknemer. Het gaat om de verplichtingen voor werkgevers tijdens de loondoorbetalingsperiode en voor werkgevers die eigenrisicodragers zijn voor de Ziektewet (ZW). Voorafgaande aan de beoordeling van het recht op een WIA-uitkering doet UWV de Poortwachterstoets. Doel is om bij ziekte te voorzien in een tijdige en adequate verzuim- en re-integratieaanpak, waardoor het functioneren van de werknemer in de arbeid zo snel en volledig mogelijk wordt hersteld en langdurig verzuim en instroom in de Wet WIA wordt voorkomen. Werkgever en werknemer hebben daarom in de eerste twee ziektejaren het primaat van verzuimbegeleiding en re-integratie, waarbij zij zich laten ondersteunen door een arbodienst of bedrijfsarts, en eventueel door andere deskundigen¹².

UWV beoordeelt conform de Wet verbetering poortwachter op grond van het re-integratieverslag of

⁷ UWV (2018), Toetsing van het re-integratieverslag (RIV)

⁸ APE (2014), Verzekeringsgraad kleine werkgevers

⁹ Panteia (2014), Prikkel en knelpunten – Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven

¹⁰ De weergave van ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte

¹¹ https://www.zonmw.nl/fileadmin/zonmw/documenten/Preventie/Poortwachter/Verbetering_kwaliteit_poortwachtersproces_.pdf

¹² Beleidsregels beoordelingskader poortwachter

de werkgever en de werknemer samen voldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht, dit is de toetsing van het re-integratieverslag of 'RIV-toets'. Indien er geen bevredigend resultaat is behaald, de re-integratie-inspanningen onvoldoende zijn, daar geen deugdelijke grond voor is en de gebreken hersteld kunnen worden, zal UWV de verplichting voor de werkgever om het loon door te betalen verlengen met maximaal 52 weken. Dit wordt de loonsanctie genoemd. Voor werknemers die recht hebben op loondoorbetaling, maar van wie het contract eindigt, dient ook een re-integratieverslag verstrekt te worden aan UWV. Dit geldt voor werknemers van wie het contract na 10 weken eindigt na de eerste ziektedag¹³ en die in dienst zijn bij werkgevers die publiek verzekerd zijn voor de ZW. Indien UWV oordeelt dat de werknemer en werkgever niet in redelijkheid hebben kunnen komen tot de verrichte re-integratie-inspanningen, kan er een boete volgen en het ziekengeld verhaald worden. Dit is de verhaalssanctie.

Zoals beschreven in paragraaf 2, ervaren werkgevers onzekerheid bij de RIV-toets. Werkgevers zijn op grond van de Wet WIA en de Arbeidsomstandighedenwet verplicht zich te laten adviseren door een erkende arbodienst of bedrijfsarts bij de begeleiding van zieke werknemers. De rol van de bedrijfsarts of arbodienst is tweeledig: enerzijds is hij verantwoordelijk voor een adequate probleemanalyse en anderzijds heeft hij een adviserende rol inzake de werkhervatting. Op basis van het advies van de bedrijfsarts of arbodienst richten werkgever en werknemer het re-integratietraject in. Met uitzondering van een arbodienst of bedrijfsarts is het inschakelen van andere deskundigen niet verplicht. Wanneer werkgever en werknemer van mening verschillen over de gewenste re-integratie-inspanningen of daarover meer duidelijkheid wensen kunnen zij een deskundigenoordeel bij UWV vragen.

Tijdens de RIV-toets, aan het einde van de verplichte loondoorbetalingsperiode, kan een verzekeringsarts van UWV een eigen medisch oordeel geven over de beperkingen en inzetbaarheid van de werknemer. De bedrijfsarts verantwoordt het medische handelen en zijn actueel medische oordeel aan het eind van de eerste twee ziektejaren in het medische deel van het re-integratieverslag. Op basis hiervan is de verzekeringsarts in staat om zijn beoordeling van de medische aspecten in het kader van de poortwachterstoets en claimbeoordeling voor de Wet WIA te verrichten. Een verzekeringsarts hoeft niet in alle gevallen betrokken te worden bij een RIV-toets. Als er medische vragen of onduidelijkheden zijn, worden deze door de arbeidsdeskundige voorgelegd aan de verzekeringsarts. Een verzekeringsarts wordt in ieder geval ingeschakeld als de bedrijfsarts een medische urenbeperking heeft gesteld, als de bedrijfsarts (perioden) van geen re-integratiemogelijkheden of marginale mogelijkheden aan de orde achtte en als de bedrijfsarts een re-integratiebelemmerend advies heeft gegeven. Het eigen oordeel van de verzekeringsarts vormt een belangrijk element in het totaaloordeel van UWV over de re-integratie-inspanningen. Het oordeel van de verzekeringsarts kan echter afwijken van het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer: bij 12% van de opgelegde loonsancties is een verschil van inzicht tussen bedrijfsarts en verzekeringsarts de hoofdoorzaak van de sanctie¹⁴. Een voorbeeld van een medisch verschil van inzicht is als een verzekeringsarts achteraf concludeert dat een bedrijfsarts ten onrechte stelt dat de werknemer niet over re-integratiemogelijkheden beschikte. Een werkgever handelde dan naar het advies van de bedrijfsarts en ontplooidde samen met de werknemer geen re-integratieactiviteiten, omdat er sprake was van een (onterecht) re-integratieblokkerend advies. De regering wil de onzekerheid bij werkgevers over deze sancties wegnemen en ervoor zorgen dat zij niet enkel aangewezen zijn op de ingrijpende weg van het aansprakelijk stellen van de bedrijfsarts om financieel nadeel als gevolg hiervan weg te nemen.

Het voorstel is om het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer per 1 januari 2021 leidend te maken bij de RIV-toets door UWV. De verzekeringsarts zal dit advies niet langer beoordelen, wat meer zekerheid geeft aan werkgevers. De maatregel heeft als gevolg dat de RIV-toets zal berusten op een arbeidskundige beoordeling van het re-integratieverslag door UWV. De arbeidsdeskundige beoordeelt of werkgever en werknemer de re-integratie-inspanningen hebben gepleegd die passend zijn bij het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer. Op basis van dit oordeel bepaalt UWV of de inspanningen voldoende zijn geweest of dat een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting wordt opgelegd. Het opleggen van loonsancties blijft mogelijk, maar één van de grondslagen hiertoe vervalt met dit wetsvoorstel. Loonsancties die een medisch verschil van inzicht tussen bedrijfsarts en verzekeringsarts als hoofdoorzaak hebben, zullen door de voorgenomen wetwijziging dus niet meer voorkomen. Voor werknemers heeft het voorstel tot gevolg dat werknemers in die gevallen dan eerder bij de WIA-claimbeoordeling komen dan in de huidige situatie. Het leidt tot maximaal één extra jaar minder re-integratie inspanningen. Indien van toepassing krijgen werknemers dan mogelijk eerder een WIA-uitkering in plaats van een extra jaar loondoorbetaling of ziekengeld. Dit voorstel is voor werkgevers gewenst en maakt onderdeel uit van het totaalpakket om mede de balans tussen vaste en flexibele werknemers te herstellen en vaste

¹³ Een verkort RIV is van toepassing als de werknemer binnen 6 tot 10 weken na de eerste ziektedag uit dienst gaat of als de bedrijfsarts verwacht dat de werknemer binnen drie maanden weer helemaal beter is

¹⁴ UWV (2018), Toetsing van het re-integratieverslag (RIV)

contracten aantrekkelijker te maken¹⁵. Van belang blijft dat een werknemer tijdens de loondoorbetalingsperiode goed begeleid wordt in zijn terugkeer naar werk, dat geldt zeker voor de vroegtijdige inzet van re-integratie. Dat is een taak voor de werkgever, de werknemer zelf en ook voor de door de werkgever ingehuurd professionals. Naast deze wijziging wordt, zoals bij paragraaf 2 genoemd, een subsidietraject uitgevoerd van € 10 miljoen ter verbetering van de kwaliteit van het poortwachtersproces¹⁶. In het ZonMw-programma wordt langs verschillende lijnen gewerkt; borging dat de adviezen en oordelen van bedrijfsartsen en verzekeringsartsen minder van elkaar zullen verschillen en daarnaast vooral ook het vergroten van de re-integratie kansen van werknemers.

De sociaal-medische claimbeoordeling voor het recht op een WIA-uitkering blijft (onveranderd) uitgevoerd worden door de verzekeringsarts van UWV. Als op dat moment blijkt dat het advies van de bedrijfsarts en het oordeel van de verzekeringsarts van elkaar verschillen, kan de werknemer onzekerheid ervaren. Werknemers die het tijdens de loondoorbetalingsperiode niet eens zijn met het advies van de bedrijfsarts over hun belastbaarheid kunnen – net als nu reeds het geval is – een second opinion aanvragen bij een andere bedrijfsarts. Ook de mogelijkheid voor werkgevers en werknemers om een deskundigenoordeel aan te vragen bij UWV blijft bestaan. Om te stimuleren dat het advies van de bedrijfsarts en het medisch oordeel van de verzekeringsarts gebaseerd zijn op gelijke uitgangspunten investeert de regering in verdergaande samenwerking tussen de beroepsgroepen. Bovendien zal de regering de mogelijke verschillen tussen het oordeel van de verzekeringsarts bij de WIA-claimbeoordeling en het actueel oordeel van de bedrijfsarts in het re-integratieverslag monitoren. De regering zal de Tweede Kamer jaarlijks informeren in de brief over de stand van de uitvoering.

Met het voorstel wordt geregeld dat UWV de inschatting van de bedrijfsarts van het ziektegeval, zoals blijkt uit het re-integratieverslag, als grondslag hanteert voor de RIV-toets. De beoordeling van UWV op het moment van de RIV-toets strekt zich dus niet langer uit tot een eigenstandige beoordeling van het ziektegeval, en daarmee de sociaal-medische belastbaarheid van betrokkene, tijdens de verplichte loondoorbetalingsperiode. Met de jaarlijkse monitoring zal informatie worden verzameld over het effect van de wijziging, onder andere door middel van steekproefsgewijs kwalitatief dossieronderzoek. Op deze manier worden patronen in de verschillen tussen de adviezen en beoordelingen van bedrijfsartsen in het re-integratieverslag en verzekeringsartsen bij de claimbeoordeling zo snel mogelijk zichtbaar, bijvoorbeeld in relatie tot bepaalde aandoeningen of in bepaalde bedrijfstakken. De uitkomsten van de monitoring kunnen reden zijn voor verder onderzoek en eventueel een basis bieden voor bijsturing om te zorgen dat de verschillen kleiner worden. Afhankelijk van de situatie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan betere richtlijnen laten ontwikkelen of bijscholing. Daarnaast worden de uitkomsten van de jaarlijkse monitor als basis gebruikt voor de evaluatie, uiterlijk vier jaar na inwerkingtreding¹⁷. Bij deze evaluatie wordt ook het effect van de maatregel op verschillende stakeholders meegenomen. De evaluatie is mede kwalitatief van aard en zal door een onafhankelijke, externe organisatie worden uitgevoerd.

3.2 Verhouding tot het EVRM

Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) garandeert een met waarborgen omklede rechtsgang, dit betekent echter niet dat het verdrag voorschrijft op welke wijze de verdragspartij zijn rechtsgang inricht of welke materiële normen zij stelt. Met betrekking tot de onderhavige maatregel staat de werknemer in de relatie tot de werkgever een rechtsgang naar de burgerlijke rechter open. De burgerlijke rechter is niet gebonden aan de beoordeling van de bedrijfsarts. Bij het vaststellen van het al dan niet verlengen van de wachttijd in het kader van artikel 25 Wet WIA past dit wetsvoorstel het toetsingskader aan; tegen een besluit op grond van dit toetsingskader staat rechtsbescherming open bij de bestuursrechter. Dat bij laatstgenoemde procedure na de wetswijziging het advies van de bedrijfsarts niet meer ter discussie gesteld kan worden, is een materiële keuze die binnen de beoordelingsmarge van de wetgever valt. De voorgestelde wijziging wordt aldus verenigbaar geacht met artikel 6 EVRM.

4. (Financiële) effecten

Onderhavig wetsvoorstel heeft consequenties voor werkgevers, werknemers en de uitvoering. Hieronder wordt nader ingegaan op deze gevolgen. Daarnaast wordt ingegaan op de financiële gevolgen en de effecten van regeldruk.

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 29 544 nr. 873 en Kamerstukken II 2017/18, 29 544 nr. 813

¹⁶ https://www.zonmw.nl/fileadmin/zonmw/documenten/Preventie/Poortwachter/Verbetering_kwaliteit_poortwachtersproces_.pdf

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 29 544 nr. 873

4.1 Gevolgen werkgevers

Deze maatregel neemt de onzekerheid bij werkgevers weg dat zij een loonsanctie opgelegd krijgen vanwege een verschil in oordeel over de belastbaarheid van de zieke werknemer tussen de bedrijfsarts van de werkgever en de verzekeringsarts van UWV. Werkgevers besparen in die gevallen dan een maximaal derde jaar loondoorbetaling of Ziektewet, het verrichten van re-integratie inspanningen in dat maximaal derde jaar en de verplichtingen die daarbij horen.

4.2 Gevolgen werknemers

UWV kan geen loonsancties meer opleggen die gerelateerd zijn aan het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer. Dit betekent dat werknemers in die situaties dan mogelijk eerder, indien van toepassing, een WIA-uitkering in plaats van loon zullen ontvangen, de ontslagbescherming twee jaar blijft in plaats van maximaal drie jaar en het recht op re-integratie door de werkgever eindigt na twee in plaats van maximaal drie jaar. Aangezien de verzekeringsarts van UWV de WIA-claimbeoordeling blijft uitvoeren, kan de werknemer onzekerheid ervaren als dan blijkt dat het advies van de bedrijfsarts en het oordeel van de verzekeringsarts van elkaar verschillen.

4.3 Financiële effecten voor de Rijksbegroting

(mln. euro)	2020	2021	2022	2023	2024	struc
RIV-toets door arbeidsdeskundige van UWV	0	4	8	12	16	60

Voor het berekenen van het financiële effect van deze maatregel is het volledig afschaffen van de loonsanctie als startpunt genomen. Dit zou op basis van twee onderliggende oorzaken leiden tot hogere uitkeringslasten in de Wet WIA:

1. Maximaal één jaar eerder een WIA-uitkering
Een werkgever wordt bij het opleggen van een loonsanctie verplicht om voor een periode van maximaal 52 weken het loon door te betalen aan de werknemer. Afschaffen van de loonsanctie zou dus tot gevolg hebben dat een aantal werknemers maximaal één jaar eerder de WIA instroomt.
2. Meer instroom in de Wet WIA
De loonsanctie vormt een extra prikkel voor werkgevers om in de eerste twee jaar ziekte zo goed mogelijk te werken aan de re-integratie van zieke werknemers. Bovendien is de sanctie zo vormgegeven dat deze de werkgever stimuleert om zich in het loonsanctiejaar ook nog op re-integratie van de werknemer te richten. Met het vervallen van de loonsanctie zouden die prikkels wegvallen, waardoor minder werknemers (gedeeltelijk) herstellen en dus meer mensen de Wet WIA in stromen. Het financiële effect daarvan neemt toe in de tijd: voor ieder jaar dat mensen in de Wet WIA blijven is er sprake van extra uitkeringslasten in het betreffende jaar.

In dit wetsvoorstel gaat het echter niet om het volledig afschaffen van de loonsanctie, maar slechts om het vervallen van één van de gronden: het verschil van inzicht tussen bedrijfsarts en verzekeringsarts. In de huidige situatie is dit bij 12% van de opgelegde loonsancties de hoofdoorzaak¹⁸. De WIA-uitkeringslasten zullen door dit wetsvoorstel uiteraard minder hard stijgen dan bij een volledige afschaffing van de loonsanctie. Er blijft sprake van een arbeidskundige beoordeling van de RIV-toets. Dit resulteert in een verwachte toename van de structurele WIA-uitkeringslasten als gevolg van dit wetsvoorstel met € 60 miljoen. Dit komt overeen met een toename van ongeveer 3.500 uitkeringsjaren in de Wet WIA. Deze maatregel maakt onderdeel uit van het akkoord in december 2018¹⁹ en is bij voorjaarsnota 2019 verwerkt in de SZW-begroting.

4.4 Effecten regeldruk

Er zijn geen effecten op de administratieve lasten.

De eenmalige kennisnemingskosten van deze wetswijziging voor werkgevers worden op € 1 miljoen geschat. Aangezien werkgevers zoveel mogelijk via de reguliere en voor hen bekende uitingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en UWV worden geïnformeerd zijn de kennisnemingskosten beperkt.

¹⁸ UWV (2018) – Toetsing van het re-integratieverslag (RIV)

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 29 544 nr. 873

4.5 Effecten uitvoeringskosten

Samenvattend overzicht incidentele/structurele kosten UWV (€ mln.)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
Incidentele kosten	0,04	1,60	1,57			
Structurele kosten			0,43	0,35	0,33	0,32
Totale kosten (€ mln)	0,04	1,60	2,00	0,35	0,33	0,32

De structurele kosten voor de uitvoering door UWV van een RIV-toets zonder betrokkenheid van een verzekeringsarts en de bezwaarzaken/klachten bedragen € 0,32 miljoen. Uitgangspunt is dat een verzekeringsarts geen enkele rol meer heeft bij de RIV-toets (ook geen raadpleging verzekeringsarts door een arbeidsdeskundige). Hierdoor vervalt de benodigde verzekeringsartsencapaciteit ten behoeve van de RIV-toets. Met het vervallen van een deel van de loonsancties, vervalt ook het aantal bijbehorende bezwaarzaken bij UWV.

De incidentele kosten voor de implementatie van deze maatregel door UWV tussen 2019–2021 zijn in totaal € 3,2 miljoen. Dit omvat de kosten voor het aanpassen van handboeken, systemen, klant- en kenniscommunicatie, het volgen van opleidingen en kwaliteitsborging van arbeidsdeskundigen en projectmanagement. De totale uitvoeringskosten voor UWV worden binnen de begroting van SZW gedekt.

Vooruitlopend op inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn de kosten tot en met 2020 reeds aan UWV toegekend om te starten met de betreffende werkzaamheden om de invoering van de wijziging per 2021 tijdig te laten verlopen.

5. Ontvangen commentaren en adviezen

Het conceptwetsvoorstel heeft opengestaan voor internetconsultatie en is voorgelegd aan UWV, het Adviescollege toetsing regeldruk en de Inspectie SZW. Op 20 december 2018 zijn de afspraken die het kabinet heeft gemaakt met werkgevers en werknemers over het alternatieve pakket voor de Regeerakkoordmaatregelen Loondoorbetaling bij ziekte en WIA naar de Tweede Kamer gestuurd²⁰. Gezien dit akkoord en omdat de voorliggende maatregel geen significante regeldrukgevolgen heeft voor het MKB, is er geen MKB-toets uitgevoerd op dit wetsvoorstel.

Het conceptwetsvoorstel dat is voorgelegd bestond naast de RIV-maatregel uit twee andere maatregelen. Bedoeling was de drie maatregelen die wetswijziging behoeften uit het totale alternatieve pakket samen in één wetsvoorstel te vatten. Ten eerste het regelen van een financiële tegemoetkoming aan werkgevers van in totaal € 450 miljoen per jaar in de vorm van een premievermindering per 2021. De tweede maatregel, die ook niet meer in onderhavig wetsvoorstel is opgenomen, is het gedurende vijf jaar niet verlagen van het arbeidsongeschiktheidspercentage van WIA-gerechtigden vanwege inkomsten uit arbeid per 1 juli 2020. Deze twee maatregelen kennen door benodigde aanpassingen voor de uitvoering nu hun eigen wetstraject.²¹ Om de wijziging van de RIV-toets geen vertraging te laten oplopen (gezien de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2021) is deze nu in onderhavig apart wetsvoorstel opgenomen. In deze paragraaf wordt verder niet ingegaan op de gegeven reacties op deze twee voorstellen tot wetswijziging.

5.1 Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft in juni/juli 2019 gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie. Het voorstel van de RIV-toets door arbeidsdeskundigen van UWV werd wisselend ontvangen. Meerdere respondenten waren positief over de invoering van de maatregel en andere juist negatief.

Er werd aandacht gevraagd voor de positie van de werknemer. De beoordeling door de verzekeringsarts bij de claimbeoordeling kan anders luiden dan het advies van de bedrijfsarts. Aan werknemers moet goede voorlichting gegeven worden over de mogelijkheden van het aanvragen van een second opinion bij een andere bedrijfsarts en een deskundigenoordeel bij UWV. Als onderdeel van het totaalpakket aan loondoorbetalingsmaatregelen wordt, zoals in paragraaf 2 genoemd, geïnvesteerd in duidelijke en zichtbare communicatie over loondoorbetaling bij ziekte. Dit geldt zeker ook voor de rechten van werknemers.

Een respondent gaf aan dat een kwaliteitsintensivering voor de arbeidsdeskundige beoordeling werd

²⁰ Kamerstukken II 2018/19, 29 544 nr. 873

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 29 544 nr. 967

gemist. Ter ondersteuning van de wijziging bij de RIV-toets is cumulatief € 10 miljoen beschikbaar voor kwaliteitsintensivering van het gehele poortwachtersproces. De drie beroepsgroepen arbeidsdeskundigen, bedrijfsartsen en verzekeringsartsen hebben daarin een belangrijke rol. Bij de investering wordt in ieder geval gedacht aan een door deze drie beroepsgroepen gedragen gemeenschappelijk beoordelingskader.

Enkele respondenten wezen op de gewenste onafhankelijkheid en kwaliteit van bedrijfsartsen. Het ging om opmerkingen als 'wie betaalt, bepaalt', vertrouwen in een enkele professional zonder mogelijkheid van onafhankelijke kwaliteitstoetsing, gebrek aan toezicht op bedrijfsartsen en het regelen dat bedrijfsartsen zich aan STECR-richtlijnen houden. Bedrijfsartsen maken gebruik van diverse richtlijnen. Het is aan de professionaliteit van de bedrijfsarts, om in het individuele geval te bepalen welke richtlijnen er gebruikt worden. De wetswijziging Arbowet 2017 was gericht op het versterken van de positie van de bedrijfsarts en met de ingestelde kwaliteitstafel bedrijfsgeneeskunde en verzekeringsgeneeskunde werken partijen aan kwaliteitsverbetering en professionaliteit.

Tevens opperden meerdere respondenten het idee dat bedrijfsartsen en verzekeringsartsen meer en eerder overleg over re-integratie van zieke werknemers zouden moeten hebben. De rol van de bedrijfsarts is in de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar nader uitgewerkt. De verzekeringsarts van UWV heeft in deze periode, behoudens aangevraagde deskundigenoordelen ziek/niet ziek, geen rol. De rol van de verzekeringsarts bij de RIV-toetsing wordt gewijzigd, maar daarvoor in de plaats een uitbreiding naar een consulterende functie voor verzekeringsartsen tijdens de private twee jaar van ziekte is niet aan de orde. Een door beroepsgroepen gedragen gemeenschappelijk beoordelingskader zal de RIV-toetsing door alleen de arbeidsdeskundige vergemakkelijken en naar verwachting ook leiden tot minder of geen verschillen in sociaal-medische beoordelingen van verzekeringsartsen en adviezen over belastbaarheid door bedrijfsartsen. Het effect van de wijziging zal zorgvuldig gemonitord worden.

Meerdere respondenten wezen op de deskundigenoordelen die werknemers (en werkgevers) bij UWV kunnen aanvragen in de loondoorbetalingsperiode. Deze mogelijkheid blijft bestaan, ook als de RIV-toets een arbeidskundige beoordeling wordt. Gelet wordt op de verrichte re-integratie-inspanningen door werkgevers en werknemers.

Een respondent vroeg zich af of de RIV-toets op medische begeleiding in enge zin vervalt. 'Kan UWV na 2021 nog een loonsanctie opleggen als (de bedrijfsarts van) de werkgever onvoldoende heeft gedaan om de werknemer te activeren om de juiste behandeling te volgen of af te ronden?' Geregeld wordt dat UWV bij de RIV-toets uitgaat van de weergave van de ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte door de bedrijfsarts. Vanaf 2021 kunnen dus nog steeds loonsancties opgelegd worden als de werkgever of de werknemer te weinig hebben gedaan aan re-integratie, daar valt werken aan herstel ook onder.

Een respondent verzocht om een overgangsregime voor de verzuimgevallen vanaf 1 januari 2021 met eerste ziekte dag vanaf 1 januari 2019. Deze werknemers vallen onder het nieuwe regime van RIV-toetsing vanaf 2021. Er wordt geen overgangswetgeving voorgesteld. De maatregel is aangekondigd in de brief van 20 december 2018. De RIV-toets wordt een puur arbeidskundige beoordeling, maar de adviezen over de belastbaarheid van zieke werknemers door de bedrijfsartsen veranderen niet. Bedrijfsartsen blijven hun werk volgens de huidige wettelijke kaders doen. Wel is het van belang voor een eenduidige RIV-toetsing dat er een gemeenschappelijk gedragen beoordelingskader komt van de drie beroepsgroepen. Dit vergemakkelijkt de RIV-toetsing door arbeidsdeskundigen van UWV.

Sommige respondenten waren voorstander van het verkorten van de loondoorbetalingsperiode (eventueel met een collectieve verzekering voor een bepaalde periode) en een tussentijdse toets in de eerste twee jaar van ziekte. Dit zijn geen onderdelen van de afspraken tussen werkgevers, werknemers en het kabinet, en vormen dus ook geen onderdeel van dit wetsvoorstel. In het regeerakkoord 2017–2021 zijn de volgende maatregelen opgenomen: het collectiviseren van het tweede ziektejaar voor kleine werkgevers (waarbij ook een aantal re-integratieverplichtingen door UWV worden overgenomen) en het aanpassen van de sanctieringsbevoegdheid van UWV. Deze maatregelen beoogden tegemoet te komen aan de zorgen van werkgevers over de loondoorbetalingsverplichting. Sociale partners werden uitgenodigd om binnen de budgettaire kaders met werkbaar alternatieven voor deze maatregelen te komen. Dit heeft geleid tot de afspraken van december 2018, waarbij het verkorten van de loondoorbetalingsperiode en een soort van tussentijdse toets geen deel uitmaakt van deze afspraken.

5.2 UWV

UWV gaf aan dat de maatregel uitvoerbaar en handhaafbaar is per 1 januari 2021. Daarbij waren drie voorwaarden van belang. Ten eerste dat er tijdig een door alle betrokken beroepsverenigingen

(arbeidsdeskundigen, verzekeringsartsen en bedrijfsartsen) gedragen gemeenschappelijk beoordelingskader komt van waaruit bedrijfsartsen hun adviezen opstellen over de belastbaarheid van zieke werknemers. Hierdoor weten arbeidsdeskundigen van UWV hoe de adviezen van de bedrijfsartsen over de belastbaarheid van de zieke werknemers zijn opgesteld. Het ministerie van SZW heeft een overleg- en werkstructuur opgezet, waarbij de beschikbare kwaliteitsintensivering van in totaal € 10 miljoen een grote rol speelt. Het reeds beschikbare inzetbaarheidsprofiel van bedrijfsartsen wordt samen met de drie beroepsgroepen verder ontwikkeld, geïmplementeerd en mogelijk ook wetenschappelijk gevalideerd. Een dergelijk beoordelingskader is nooit uitontwikkeld en dit proces zal zodoende ook voortgaan na 1 juli 2020. Als tweede voorwaarde noemde UWV het investeren in de kwaliteit van handelen van de arbeidsdeskundige op het terrein van de RIV-toets. Dit wordt onderkend en uitvoeringsbudget is hiervoor beschikbaar. En als derde het regelen van een wettelijke grondslag voor het opvragen van medische informatie, zodat deze in het kader van de WIA-beoordeling gebruikt kunnen worden. De WIA-aanvraag blijft vergezeld gaan van alle RIV-stukken en mogelijk aanvullende (medische) informatie. Op grond van artikel 64, dertiende lid, wordt bij ministeriële regeling, middels een wijziging van de regeling SUWI, geregeld dat UWV bij de aanvraag medische gegevens op kan vragen.

UWV wenste in het najaar 2019 te starten met de voorbereidingen voor implementatie van de RIV-maatregel. De minister van SZW heeft in oktober 2019, vooruitlopend op inwerkingtreding van de wetswijziging, toestemming gegeven om te starten met de betreffende werkzaamheden om de invoering van de RIV-maatregel per 2021 tijdig te laten verlopen. Hierbij geldt dat geen onomkeerbare stappen gezet kunnen worden.

5.3 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft een advies uitgebracht over de gevolgen voor de regeldruk van het conceptwetsvoorstel. ATR heeft daarbij gekeken naar nut en noodzaak, het bestaan van minder belastende alternatieven, een werkbare uitvoeringswijze en de volledigheid en juistheid van de in beeld gebrachte gevolgen voor de regeldruk. Op het voorstel tot wijziging van de RIV-toets heeft de beschrijving in de toelichting op het conceptwetsvoorstel voor ATR geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen.

5.4 Inspectie SZW

Het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting gaven de Inspectie SZW geen aanleiding tot het maken van opmerkingen bij de toezichtbaarheid.

II. Artikelsgewijs

Artikel I Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

Onderdeel A (artikel 65)

Bij de aanvraag van een WIA-uitkering dient op grond van het huidige artikel 65 een re-integratieverslag (RIV) in de zin van artikel 25, derde lid, bijgevoegd te zijn. Krachtens artikel 65 beoordeelt UWV op grond van dit RIV of de werkgever en werknemer (of ex-werknemer als de werkgever eigenrisicodragers in de zin van de Ziektewet (ZW) is) in redelijkheid tot de re-integratie inspanningen hebben kunnen komen, die zijn verricht.

In artikel 25 zijn de re-integratieverplichtingen neergelegd, die in het kader van de Wet WIA nageleefd dienen te worden tijdens de periode waarin de zieke werknemer recht heeft op doorbetaling van zijn loon op grond van artikel 629 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Gelijkluidende verplichtingen gelden op grond van artikel 26, tweede lid, Wet WIA ten aanzien van zieke ex-werknemers als de werkgever eigenrisicodragers voor de ZW is. Wanneer UWV bij de behandeling van de aanvraag constateert dat de werkgever en werknemer zonder deugdelijke grond de verplichtingen van artikel 25, eerste tot en met vijfde lid, of hetgeen krachtens het zevende lid, Wet WIA, en het in artikel 6 van de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar (de Regeling) gestelde, niet zijn nagekomen, of onvoldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht, verlengt UWV de loondoorbetalingsverplichting met maximaal 52 weken (de loonsanctie). In de Beleidsregels beoordelingskader poortwachter van UWV is neergelegd op welke wijze UWV deze bevoegdheid uitoefent. In zijn algemeenheid wordt een loonsanctie opgelegd vanwege het niet (volledig) nakomen van de administratieve verplichtingen (de administratieve loonsanctie), of vanwege een gebrek in de ondernomen re-integratie-activiteiten (de inhoudelijke loonsanctie).

Bij de beoordeling of de werkgever en (ex-)werknemer voldoende re-integratie inspanningen hebben verricht, is de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid door ziekte en de daaruit volgende inschatting van de belastbaarheid, en het verloop daarvan tijdens de wachttijd, van belang. De werkgever laat zich op grond artikel 25, vijfde lid, Wet WIA en artikel 14, eerste lid, aanhef en onder b, Arbeidsomstan-

dighedenwet, door een bedrijfsarts of arbodienst bijstaan bij de uitvoering van de re-integratieverplichtingen. De taakstelling van de bedrijfsarts of arbodienst is algemeen omschreven en ziet tevens op de te ontplooiën re-integratie activiteiten, waaronder onder meer het inzetten van re-integratie in het tweede spoor. Deze adviezen spelen een rol bij het vaststellen van het plan van aanpak, maar het plan van aanpak wordt door de werkgever en werknemer samen – zonder tussenkomst van de bedrijfsarts of arbodienst – vastgesteld.

In de Regeling is de rol van de bedrijfsarts of arbodienst nader uitgewerkt. Daarin wordt tevens de advisering van de bedrijfsarts of arbodienst over het ziektegeval nader bepaald. Zo dient de werkgever op grond van artikel 2, tweede lid, van de Regeling, indien de bedrijfsarts of arbodienst de verwachting heeft dat er sprake is van dreigend langdurig ziekteverzuim, binnen zes weken een oordeel van de bedrijfsarts of arbodienst te verlangen over het ziektegeval. De werkgever draagt er op grond van artikel 4, vierde lid, van de Regeling, eveneens zorg voor dat de bedrijfsarts of de arbodienst betrokken blijft bij het verloop van de ziekte en past samen met de werknemer het plan van aanpak aan, indien dit naar het oordeel van de bedrijfsarts of de arbodienst, gezien het verloop van de arbeidsongeschiktheid door ziekte nodig is.

Indien UWV in de huidige situatie tot een andersluidende beoordeling komt van de arbeidsongeschiktheid door ziekte tijdens de wachttijd dan die van de bedrijfsarts of arbodienst, dan kan dit mogelijk leiden tot de conclusie dat er onvoldoende re-integratie-inspanningen zijn verricht en kan er een inhoudelijke loonsanctie volgen. Als de verzekeringsarts van UWV tot een andere inschatting van functionele mogelijkheden (belastbaarheid) van de zieke werknemer komt en daarmee tot een andere inschatting van de re-integratiemogelijkheden van de zieke werknemer, zouden immers op grond van dit andersluidende oordeel andere re-integratie inspanningen passender zijn geweest. Zo kan de bedrijfsarts bijvoorbeeld tot een hogere medische urenbeperking komen dan de verzekeringsarts. Indien de werkgever deze adviezen van de bedrijfsarts of arbodienst volgt, dan kan UWV mogelijk de conclusie trekken dat de werkgever onvoldoende re-integratie inspanningen heeft ontplooid. Deze inspanningen zijn immers gebaseerd op een lagere inschatting van de functionele mogelijkheden tot het verrichten van arbeid dan waartoe de verzekeringsarts komt.

De rol van de bedrijfsarts of arbodienst bestaat, zoals hierboven uiteengezet, uit een probleemanalyse van het ziektegeval en een advies over de te ondernemen re-integratie activiteiten.²² Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat artikel 65 van de Wet WIA, dat op dit moment nog niet uit leden bestaat, ten behoeve van de leesbaarheid uit twee leden komt te bestaan. Hierbij wordt voor de huidige tekst van artikel 65 de aanduiding '1.' geplaatst en wordt een tweede lid toegevoegd dat bepaalt dat UWV niet langer oordeelt over het advies van de bedrijfsarts omtrent de belastbaarheid van de zieke werknemer. Na de inwerkingtreding van deze maatregel voert UWV de RIV-toets uit op basis van de inschatting van het ziektegeval door de bedrijfsarts of arbodienst, zoals blijkt uit het RIV. Er wordt beoordeeld of de werkgever en (ex-)werknemer de re-integratie inspanningen hebben verricht die bij die inschatting van de functionele mogelijkheden tot het verrichten van arbeid past. UWV is in het kader van de RIV-toets dus niet langer bevoegd de advisering over de ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte van de verzekerde door de bedrijfsarts of arbodienst (verzekeringsgeneeskundig) te toetsen en beoordeelt slechts op basis van deze advisering of de werkgever en (ex-)werknemer in redelijkheid tot de verrichtte re-integratie inspanningen hebben kunnen komen.

Onderdeel B (artikel 88)

Als gevolg van de wijziging, genoemd in onderdeel A, dient in artikel 88 verwezen te worden naar artikel 65, eerste lid, in plaats van artikel 65. Met deze wijzigingen wordt dit hersteld.

Artikel II Ziektewet

Enig onderdeel (artikel 38)

Voor verzekerde werknemers, wiens dienstverband eindigt tijdens de periode waarin de werknemer recht heeft op loon op grond van artikel 629 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, maar vóór het verstrijken van de wachttijd, ontstaat, als aan artikel 29, vijfde lid, ZW is voldaan, op grond van artikel 29, tweede lid, onderdeel c, ZW, recht op ziekengeld. Wanneer het dienstverband beëindigd is, kan de loondoorbetalingsverplichting niet verlengd worden omdat de arbeidsovereenkomst is komen te vervallen. Daarom is in de ZW een equivalent van de loonsanctie voor deze gevalstypen opgenomen: de verhaalssanctie (art. 39a, eerste lid, ZW). De verhaalssanctie is alleen van toepassing op publiek verzekerde werkgevers. Voor eigenrisicodragers voor de ZW is het beoordelingskader van de artikelen 25, 26, tweede lid, en artikel 65, Wet WIA relevant.

Op grond van artikel 38, tweede lid, ZW maakt de werkgever op de laatste dag van de dienstbetrekking melding aan UWV van de ongeschiktheid tot werken. Tevens stelt de werkgever in overleg met de werknemer een RIV op en verstrekt een afschrift daarvan aan de werknemer. Op grond van het RIV

²² Zie ook: de toelichting bij de Regeling procesgang eerste ziektejaar, Stcrt. 2002, 60



beoordeelt UWV of de werkgever en de werknemer in redelijkheid tot de verrichtte re-integratie-inspanningen hebben kunnen komen, aldus de tweede zin van artikel 38, tweede lid, ZW. Als bij de beoordeling blijkt dat de werkgever en werknemer zonder deugdelijke grond de verplichtingen op grond van artikel 38, tweede lid, ZW of artikel 25, eerste, tweede, vijfde lid, of het krachtens het zevende lid gestelde, van de Wet WIA niet zijn nagekomen, of onvoldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht, verhaalt UWV krachtens artikel 39a, eerste lid, ZW, voor een tijdvak van maximaal 52 weken het ziekengeld, de over het ziekengeld verschuldigde premies, die niet daarop in mindering kunnen worden gebracht, en de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 42 van de Zorgverzekeringswet, op de werkgever.

Voor de verhaalssanctie geldt op dit moment een gelijklopende beoordelingskader als dat voor de loonsanctie bij werknemers met een doorlopende dienstbetrekking en voor eigenrisicodragers voor de ZW. De regering wil met dit wetsvoorstel geen verschil doen ontstaan tussen deze beoordelingen. Daarom wordt er aan artikel 38, tweede lid, ZW een zin toegevoegd met dezelfde strekking en hetzelfde bereik als de aan artikel 65 Wet WIA toegevoegde zin. Als gevolg hiervan vormt bij de beoordeling van artikel 38 ZW de inschatting van de bedrijfsarts of arbodienst van de arbeidsongeschiktheid door ziekte, zoals blijkt uit het RIV, tevens het uitgangspunt.

Artikel III Evaluatie

Deze wet wordt binnen vier jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. Het verslag van de evaluatie wordt aan de Staten-Generaal gestuurd. De reden dat hier voor vier jaar in plaats van de – in de Aanwijzingen voor de regelgeving – gebruikelijke vijf jaar is gekozen, is de afspraak met werkgevers en werknemers in het alternatieve pakket maatregelen van loondoorbetaling bij ziekte en WIA. De termijn van vier jaar is reeds in december 2018 aan de Tweede Kamer toegezegd.²³ Voor de wijze waarop de evaluatie plaats zal vinden, wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting onder paragraaf 3.1.

Artikel IV Inwerkingtreding

Met een zogenoemd klein koninklijk besluit zal de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden geregeld. Hierbij is de beoogde datum van inwerkingtreding 1 januari 2021.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

²³ Kamerstukken II 2018/19, 29 544, 873