

No. W12.25.00080/III

's-Gravenhage, 23 juli 2025

Bij Kabinetsmissive van 14 april 2025, no.2025000834, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met het wijzigen van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar van werknemers bij kleine en middelgrote werkgevers, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat kleine en middelgrote werkgevers de mogelijkheid krijgen om vanaf de start van het tweede ziektejaar van een werknemer zich alleen te richten op re-integratie van deze werknemer in passende arbeid bij een andere werkgever. Hiervoor moet worden voldaan aan de voorwaarden voor het afsluiten van de re-integratie in het eigen bedrijf van de werkgever. Ook wordt voor deze situaties een nieuw opzegverbod en een nieuwe ontslaggrond voorgesteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het voorstel slechts voorziet in een beperkte verlichting van het werkgeverschap voor kleinere ondernemingen. Aan de (financiële) verplichtingen en verantwoordelijkheden van de werkgever rondom ziekte en re-integratie, die verbonden zijn aan vooral het vaste contract, verandert weinig. Dit roept de vraag op in hoeverre het voorstel de knelpunten in de praktijk daadwerkelijk aanpakt. Daarbij komt dat het re-integratietraject van de zieke werknemer hiermee onder druk komt te staan. Daardoor zullen diens kansen op re-integratie afnemen. Ook heeft het voorstel aanzienlijke uitvoeringsgevolgen voor het UWV.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

**AAN DE KONING**

Onverminderd het voorgaande maakt de Afdeling opmerkingen over de gevolgen voor de WIA-instroom als werkgever en werknemer zonder tussenkomst van het UWV de re-integratie bij de eigen werkgever kunnen beëindigen en over de consequenties van een gerechtelijke uitspraak in hogere instantie over de door het UWV verleende toestemming voor beëindiging van de re-integratie bij de eigen werkgever indien deze uitspraak wordt gedaan nadat het tweede ziektejaar is verstreken. Ook maakt zij opmerkingen over de betekenis van het wetsvoorstel om de compensatie van de transitievergoeding te beperken tot kleine werkgevers voor dit voorstel en over de bewaartermijn van de gegevens die door het UWV verwerkt zullen worden.

## 1. Algemeen

### a. *Inhoud*

Het wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van de re-integratieverplichtingen van kleine en middelgrote werkgevers. Naar huidig recht zijn werkgevers, ongeacht hun grootte, verplicht om gedurende een periode van twee jaar inspanningen te verrichten die de inschakeling bevorderen van een zieke werknemer in passende arbeid in het eigen bedrijf (re-integratie in het eerste spoor) of, indien dat niet mogelijk blijkt, in passende arbeid bij een andere werkgever (re-integratie in het tweede spoor).<sup>1</sup> In de praktijk kunnen beiden sporen parallel lopen.

Voorgesteld wordt dat kleine en middelgrote werkgevers<sup>2</sup> onder voorwaarden de re-integratie in het eerste spoor na het eerste ziektejaar kunnen afsluiten. In dat geval mogen zij de re-integratie in het tweede ziektejaar volledig richten op het tweede spoor (bij een andere werkgever). Hiervoor is instemming van de werknemer of toestemming van het UWV vereist. Als de re-integratie in het eerste spoor is afgesloten, kan de werknemer die in het tweede ziektejaar herstelt, geen aanspraak meer maken op de bedongen arbeid als zijn arbeidsplaats reeds is vervuld door een andere werknemer of deze is komen te vervallen.

Het voorstel introduceert ook een nieuw opzegverbod voor de situatie waarin de re-integratie in het eerste spoor is afgesloten en de zieke werknemer in het tweede jaar volledig herstelt. Tenzij de werknemer de bedongen arbeid weer hervat, mag hij ondanks zijn herstel gedurende het tweede jaar niet worden ontslagen en is de werkgever verplicht vanaf dan het volledige loon door te betalen. Een nieuwe ontslaggrond, waarop kleine en middelgrote werkgevers een beroep kunnen doen als de re-integratie in het eerste spoor is afgesloten, voorziet erin dat ook de inmiddels herstelde werknemer na twee jaar kan worden ontslagen.

Doel van het voorstel is om de wendbaarheid van kleine en middelgrote werkgevers te vergroten. Door de mogelijkheid om na het eerste ziektejaar de re-integratie in het eigen bedrijf te beëindigen, krijgen kleine en middelgrote werkgevers duidelijkheid over het te volgen spoor bij re-integratie en kunnen zij de ontstane vacature eerder opvullen. De functie van de zieke werknemer hoeft tijdens het tweede ziektejaar immers niet langer beschikbaar te worden

<sup>1</sup> Artikel 7:658a, eerste lid, BW. Het gaat hier om de periode (van twee jaar) waarin de werkgever verplicht is het loon van een zieke werknemer door te betalen.

<sup>2</sup> Hiervoor wordt aangesloten bij de definitie van kleine en middelgrote werkgevers in de Wet financiering sociale verzekeringen. Zie voorgesteld artikel 7:658aa, vierde lid, BW en de memorie van toelichting, paragraaf 3.2.4. Het gaat in de praktijk om ondernemingen tot ongeveer 100 werknemers.

gehouden. Volgens de toelichting leidt het voorstel tot minder onzekerheid bij kleine en middelgrote werkgevers.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.

b. *Achtergrond*

De verplichtingen van de werkgever bij ziekte van een werknemer zijn al langere tijd onderwerp van discussie. Naast de re-integratieverplichtingen gaat het hierbij om de verplichting om gedurende twee jaar minimaal 70% van het loon door te betalen. Hoewel werkgevers deze verplichtingen kunnen verzekeren, vormen zij voor relatief veel werkgevers een belemmering om mensen in vaste dienst te nemen.<sup>4</sup> Vooral kleinere werkgevers zijn minder goed in staat om de kosten en risico's die uit deze verplichtingen voortvloeien te dragen.

Eerder adviseerde de commissie-Borstlap om de loondoorbetalingsplicht en de re-integratieverplichtingen van elke werkgever te verkorten tot één ziektejaar.<sup>5</sup> Dit zou een gelijk speelveld voor alle werkenden creëren, omdat hierdoor de verschillen afnemen in de kosten en risico's die verbonden zijn aan de verschillende contractvormen. Ook zou dit het werkgeverschap minder zwaar belasten. Daarbij werd voorgesteld om de re-integratieverplichtingen te beperken tot het eerste spoor (binnen het eigen bedrijf).<sup>6</sup>

In het middellange termijnadvies van de SER is deze aanbeveling niet overgenomen, maar is vastgehouden aan de verantwoordelijkheid van werkgevers voor de twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en het verloop van het re-integratieproces tijdens die periode.<sup>7</sup> Wel zou re-integratie zich in het eerste ziektejaar in beginsel moeten richten op het eerste spoor en in het tweede ziektejaar in principe altijd op het tweede spoor. Conform de tussen sociale partners en regering afgesproken kaders wordt hieraan met dit voorstel uitvoering gegeven.<sup>8</sup>

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het zogenoemde 'arbeidsmarktpakket'. Dat bestaat uit maatregelen gericht op het vergroten van de wendbaarheid van ondernemingen en op het versterken van werk- en inkomenszekerheid bij flexibele arbeidsrelaties. De verschillende maatregelen uit het arbeidsmarktpakket worden uitgewerkt in een aantal afzonderlijke wetsvoorstellen. Het voorliggende wetsvoorstel is er één van. De wetsvoorstellen kennen ieder een eigen traject en worden zelfstandig voorgelegd ter advisering.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1, 2.

<sup>5</sup> Commissie Regulering van Werk, 'In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk', 23 januari 2020 (hierna: commissie-Borstlap), p. 65.

<sup>6</sup> Commissie-Borstlap, p. 81.

<sup>7</sup> Sociaal-Economische Raad, 'Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving', 2021, p. 22.

<sup>8</sup> Zie Kamerstukken II 2022/23, 29544, nr. 1176.

<sup>9</sup> De Afdeling heeft eerder adviezen uitgebracht over het wetsvoorstel Wet meer zekerheid flexwerkers (zie Kamerstukken II 2024/25, 36746, nr. 4) en het wetsvoorstel Verduidelijking



## 2. Probleemaanpak

De Afdeling merkt op dat het voorstel de verplichtingen van de werkgever tot loondoorbetaling en re-integratie-inspanningen gedurende de eerste twee ziektejaren in stand laat, zij het dat kleine en middelgrote werkgevers zich onder voorwaarden in het tweede ziektejaar uitsluitend kunnen richten op re-integratie bij een andere werkgever. Daarmee voorziet het voorstel in een beperkte verlichting van het werkgeverschap voor kleinere ondernemingen. Aan de (financiële) verplichtingen en verantwoordelijkheden die verbonden zijn aan met name het vaste contract verandert immers weinig.

Dit roept de vraag op in hoeverre het voorstel de knelpunten in de praktijk daadwerkelijk aanpakt. Weliswaar krijgen kleine en middelgrote werkgevers de mogelijkheid om een zieke werknemer eerder te vervangen, maar van een financiële lastenverlichting, die hen ook armslag zou geven om deze vervanging te regelen, is geen sprake. Integendeel, de loondoorbetaling kan juist duurder uitvallen als een werknemer in het tweede ziektejaar herstelt, omdat hij, indien zijn oude werk hem niet meer kan worden aangeboden, dan recht heeft op doorbetaling van zijn volledige loon en de kosten daarvan niet gedekt zullen worden door de verzuimverzekeraar. De Afdeling is er daarom niet van overtuigd dat dit voorstel de wendbaarheid van kleine en middelgrote werkgevers vergroot en het aanbieden van een vast contract voor hen aantrekkelijker maakt.

Daar komt bij dat de voorgestelde maatregel het re-integratietraject van de zieke werknemer onder druk zal zetten. In de praktijk zijn de re-integratietrajecten in het eerste spoor succesvoller dan in het tweede spoor.<sup>10</sup> Beëindiging van het eerste spoor zal de re-integratiekansen van een zieke werknemer daarom doen afnemen. Omdat een werknemer die wil re-integreren hierom naar verwachting niet snel zal instemmen met beëindiging van het eerste spoor, zullen veel werkgevers het UWV om toestemming moeten vragen.<sup>11</sup> Aangezien deze aanvraag uiterlijk in week 42 van het eerste ziektejaar moet zijn gedaan, betekent dit dat voor de re-integratie in het eerste spoor niet veel meer overblijft dan een half jaar.<sup>12</sup> Dit zal de re-integratiekansen van de werknemer nog meer beperken.

Ook brengt het voorstel aanzienlijke uitvoeringsgevolgen mee voor het UWV. De extra beoordelingen die het UWV zal moeten verrichten, komen bovenop de grote

---

<sup>10</sup> Zie memorie van toelichting, paragraaf 4.2.

<sup>11</sup> Naar verwachting zal in 75% van de gevallen het UWV om toestemming worden gevraagd. Zie memorie van toelichting, paragraaf 4.3.1.

<sup>12</sup> Volgens het 'Stappenplan bij ziekte werknemer' van het UWV moet het Plan van aanpak, waarin de afspraken staan die de werkgever en werknemer maken over de re-integratie, uiterlijk in week 8 worden gemaakt.

achterstanden in sociaal-medische beoordelingen die het UWV momenteel heeft.<sup>13</sup> Voor het UWV is het voorstel daarom “voorlopig uitvoerbaar” onder de voorwaarde dat vraag en aanbod van sociaal-medische dienstverlening voldoende in evenwicht zijn.<sup>14</sup> Als gevolg hiervan is invoering niet mogelijk voor 2028. Onlangs werd bovendien bekend dat de achterstanden de komende jaren nog sterk zullen toenemen.<sup>15</sup> Uit de toelichting blijkt niet of hiermee al rekening is gehouden en wat dit zou betekenen voor de invoeringstermijn dan wel voor het door partijen daadwerkelijk tijdig kunnen afsluiten van het eerste spoor.

De Afdeling concludeert dat de voordelen van het voorstel voor kleine en middelgrote werkgevers beperkt zijn, terwijl het voorstel ook negatieve effecten heeft op de re-integratiekansen van zieke werknemers en een aanzienlijke lastenverzwaring meebrengt voor het UWV.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel nader te overwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

### 3. Beëindiging re-integratie in het eerste spoor

Het voorstel voorziet in twee mogelijkheden om de re-integratie in het eerste spoor te beëindigen na het eerste ziektejaar. De werkgever en werknemer kunnen gezamenlijk overeenkomen het eerste spoor af te sluiten en de re-integratie in het tweede ziektejaar uitsluitend te richten op het tweede spoor. Het alternatief is dat de werkgever het UWV om toestemming vraagt voor beëindiging van het eerste spoor. Het UWV verricht in dat geval een inhoudelijke toets om te bepalen of toestemming wordt verleend.

Als de werkgever en werknemer schriftelijk overeenkomen het eerste spoor af te sluiten, staat het partijen vrij om hier aanvullende voorwaarden aan te verbinden.<sup>16</sup> Dit zou ook een financiële vergoeding kunnen zijn voor de werknemer. Verder wordt geregeld dat, indien overeenkomstig de voorgestelde maatregel het eerste spoor is afgesloten, de toetsing van het re-integratieverslag door het UWV bij een WIA-aanvraag beperkt zal zijn tot de re-integratie-

---

<sup>13</sup> Naar verwachting gaat het jaarlijks om ten minste 13.125 beoordelingen of de re-integratie in het eerste spoor mag worden beëindigd (memorie van toelichting, paragraaf 4.3.1). Het UWV gaat in zijn uitvoeringstoets uit van 17.500 beoordelingen per jaar.

<sup>14</sup> UWV, ‘Integrale uitvoeringstoets Wijziging re-integratieverplichtingen tweede ziektejaar’, 12 december 2023.

<sup>15</sup> Zie Kamerstukken II 2024/25, 26448, nr. 846 (Kamerbrief van 11 juni 2025 over de Voortgang sociaal-medisch beoordelen en uitkomst voorjaarsbesluitvorming).

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.1.

inspanningen tijdens het tweede ziektejaar.<sup>17</sup> De inspanningen tijdens het eerste ziektejaar blijven buiten beschouwing.

De Afdeling merkt op dat het voorstel hier op gespannen voet staat met de uitgangspunten van de Wet verbetering poortwachter. Partijen krijgen namelijk de mogelijkheid om zonder tussenkomst van het UWV de re-integratie in het eerste spoor af te sluiten. Ook worden de re-integratie-inspanningen in het eerste ziektejaar niet achteraf alsnog getoetst door het UWV. Dit biedt werkgever en werknemer de gelegenheid om hun re-integratieverplichtingen, met name die in het eerste spoor, waar mogelijk te ontlopen. Dit heeft gevolgen voor de instroom in de WIA.

In de toelichting wordt er rekenschap van gegeven dat het voorstel zal leiden tot een verhoogde instroom in de WIA.<sup>18</sup> Daarbij is echter niet meegenomen dat calculerend gedrag van de werkgever of de werknemer, als gevolg van de achterwege blijvende toetsing door het UWV, ertoe kan leiden dat de re-integratie in het eerste spoor minder succesvol zal zijn. Daardoor zal het aantal tweede-spoor-trajecten toenemen, terwijl die trajecten vaak al weinig succesvol zijn. Het gevolg hiervan is dat een nog groter aantal werknemers een WIA-aanvraag zal doen en zal instromen in de WIA.

Dat knelt temeer omdat de alternatieve route voor beëindiging van de re-integratie in het eerste spoor, namelijk het vragen van toestemming aan het UWV, leidt tot een significante verzwaring van de uitvoeringslasten van het UWV. Mede gelet op de strikte procedureregels kan dit ertoe leiden dat meer druk zal ontstaan op het bereiken van gezamenlijke overeenstemming over het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor. Weliswaar kan dit de uitvoeringslasten van het UWV verminderen, maar de kans op een hogere instroom in de WIA dan nu verwacht zal dan ook navenant groter worden.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling het voorstel op dit punt toereikend te motiveren en zo nodig aan te passen.

#### 4. Rechtsbescherming

<sup>17</sup> Zie artikel V, onderdeel A, van het wetsvoorstel.

<sup>18</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2. Overigens is de vraag of de gegeven prognose van de WIA-instroom op zichzelf al niet te laag is. Er is daarbij uitgegaan van de huidige herstelcijfers in het tweede ziektejaar van de gehele populatie werknemers (re-integratie in het eerste en tweede spoor samen). Uit onderzoek blijkt echter dat de kans op behoud van inkomen uit dienstverband kleiner is als er alleen mogelijkheden in het tweede spoor zijn, wat met dit voorstel het geval zal zijn (zie UWV, 'Re-integratie in het tweede spoor. Een analyse op basis van de dossiers van WIA-aanvragers', 7 september 2021, p. 14).

Het voorstel regelt dat tegen de beslissing van het UWV op de aanvraag van de werkgever over het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor geen bestuursrechtelijk bezwaar en beroep openstaat.<sup>19</sup> Wel kan de werknemer of werkgever zich wenden tot de kantonrechter. Tegen de uitspraak van de kantonrechter staat hoger beroep en cassatie open.

De Afdeling acht het aannemelijk dat werkgevers en werknemers bij de rechter de beslissing van het UWV zullen aanvechten.<sup>20</sup> Daarbij zal in voorkomende gevallen hoger beroep en mogelijk cassatie worden ingesteld. Vaak zal het tweede en laatste ziektejaar al zijn verstreken voordat duidelijk is wat de uitkomst van deze gerechtelijke procedure is. De toelichting gaat niet in op de consequenties hiervan. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of de werknemer recht heeft op schadevergoeding vanwege onrechtmatig handelen van de werkgever als wordt geoordeeld dat de re-integratie in het eerste spoor onterecht is afgesloten.

Daarnaast kan de procedure over de afsluiting van de re-integratie in het eerste spoor in de tijd samenlopen met een ontslagaanvraag bij het UWV op basis van de nieuwe ontslaggrond. Volgens de toelichting zal het UWV de ontslagaanvraag pas in behandeling kunnen nemen als de uitkomst van de procedure over de afsluiting van het eerste spoor duidelijk is.<sup>21</sup> De toelichting gaat niet in op de gevolgen hiervan voor bijvoorbeeld de berekening van de transitievergoeding. Telt dan ook de periode na 104 weken daarvoor mee, en zo ja, ontvangt de werkgever voor dat deel ook een compensatie?

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de consequenties van een gerechtelijke uitspraak in hogere instantie die wordt gedaan nadat het tweede ziektejaar is verstreken.

## 5. Compensatie transitievergoeding

Het voorstel introduceert een nieuwe redelijke grond voor ontslag waarop de kleine of middelgrote werkgever in geval van een afgesloten re-integratie in het eerste spoor een beroep kan doen. Daarbij wordt geregeld dat de werkgever die de arbeidsovereenkomst op deze nieuwe ontslaggrond heeft opgezegd en aan de werknemer een transitievergoeding verschuldigd is, recht heeft op compensatie van deze vergoeding door het UWV.<sup>22</sup> Daarmee moet ongewenste dubbeling van loon- en re-integratiekosten en de transitievergoeding worden voorkomen.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Artikel II van het wetsvoorstel.

<sup>20</sup> Zie ook het advies van de Raad voor de rechtspraak, 8 juni 2024. De Raad vreest dat het voorstel een potentiële bron voor conflicten tussen werkgever en werknemer zal zijn.

<sup>21</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.3.

<sup>22</sup> Artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel.

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.3.

De Afdeling wijst in dit verband op het eveneens voor advies aanhangig zijnde wetsvoorstel om deze compensatie van de transitievergoeding te beperken tot kleine werkgevers.<sup>24</sup> Hoewel de Afdeling niet wil vooruitlopen op het over dat voorstel nog uit te brengen advies, merkt zij wel op dat dat voorstel ertoe zou leiden dat middelgrote werkgevers, anders dan kleine werkgevers, de transitievergoeding niet (langer) vergoed krijgen als zij hun werknemer ontslaan op basis van de nieuwe ontslaggrond waarin het voorliggende voorstel voorziet. In de toelichting wordt van deze reeds in voorbereiding zijnde wijziging geen rekenschap gegeven in de passages over het bieden van compensatie voor de transitievergoeding.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen die het wetsvoorstel om de compensatie van de transitievergoeding te beperken tot kleine werkgevers heeft voor dit voorstel, mede gelet op het verschil dat hierdoor zal ontstaan tussen middelgrote en kleine werkgevers.

#### 6. Bewaartermijn

Het voorstel leidt tot twee nieuwe toetsen die het UWV moet verrichten, namelijk bij een aanvraag van de werkgever voor toestemming om de re-integratie in het eerste spoor te beëindigen en bij een beroep van de werkgever op de nieuwe ontslaggrond. Voor de uitvoering van deze twee nieuwe taken heeft het UWV onder meer (bijzondere) persoonsgegevens nodig. Deze gegevensverwerkingen worden in de toelichting gemotiveerd.

De Afdeling merkt op dat in het voorstel geen bewaartermijn is opgenomen voor de (bijzondere) persoonsgegevens die het UWV in het kader van deze beide nieuwe taken zal verwerken. Ook uit de toelichting blijkt niet hoe lang deze gegevens worden bewaard. Een duidelijke bewaartermijn is echter van belang, gelet op het beginsel van opslagbeperking, zoals neergelegd in de AVG, en het feit dat bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de bewaartermijn van gegevens die voor primaire doeleinden (de uitoefening van de taak) worden verwerkt en de bewaartermijn van gegevens die louter met het oog op archivering worden verwerkt.<sup>25</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting gemotiveerd in te gaan op de bewaartermijn van de gegevens die door het UWV worden verwerkt en deze bewaartermijn bij voorkeur in het wetsvoorstel op te nemen.

---

<sup>24</sup> Wetsvoorstel tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het beperken van de compensatieregeling transitievergoeding (W12.25.00147/III).

<sup>25</sup> Zie artikel 5, eerste lid, onder e, AVG.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. De waarnemend vice-president van de Raad van State,