College voor de Rechten van de Mens

ADVIES

over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote bedrijven

December 2023

1 Verzoek om advies

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) is bij brief van 19 oktober 2023, ontvangen op 24 oktober 2023, gevraagd, onder verwijzing naar artikel 5 van de Wet College voor de rechten van de mens, te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers (hierna: het wetsvoorstel).[1] Het doel van het wetsvoorstel is kleine en middelgrote werkgevers (hierna: werkgevers) meer wendbaar te maken door eerder duidelijkheid te geven tot welk moment zij de eigen functie van de zieke werknemer voor hem beschikbaar moeten houden. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat deze werkgevers de mogelijkheid krijgen om vanaf de start van het tweede ziektejaar (niet eerder en niet later) zich alleen te richten op re-integratie in het tweede spoor (bij een andere werkgever), indien aan de voorwaarden voor het afsluiten van het eerste spoor (re-integratie bij de werkgever zelf) wordt voldaan. Met de maatregel krijgen werkgevers en werknemers duidelijkheid over het te volgen spoort bij re-integratie en de mogelijkheid tot vervanging van de werknemer in het tweede ziektejaar. Er wordt een nieuwe ontslaggrond gecreëerd voor deze nieuwe situatie. Een doorbetalingsplicht blijft gedurende twee jaar bestaan. Afsluiting van het eerste spoor kan langs twee wegen: overeenstemming tussen werkgever en werknemer (met 14 dagen bedenktijd) of na tussenkomst door UWV.

Het College heeft het verzoek in behandeling genomen en kennisgenomen van reacties in de internetconsultatie die openstond van 13 oktober 2023 tot 24 november 2023. Op 5 december 2023 heeft het College nadere inlichtingen gevraagd en verkregen. Ook met Ieder(in) heeft het College contact gehad en vernomen dat deze koepelorganisatie om input is gevraagd door de LCR.

Het verzoek aan het College betreft met name of paragraaf 3.3 van de ontwerptoelichting (hierna: de toelichting) over internationaalrechtelijke aspecten. Het College is erkentelijk voor het verzoek en adviseert zowel als nationaal mensenrechteninstituut als vanuit zijn rol als onafhankelijke toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag handicap) in de zin van artikel 33, tweede en derde lid. Dit laatste vloeit voor uit de omstandigheid dat dit voorstel mede raakt aan de positie van mensen met een (arbeids)beperking.

Bij zijn advisering in het kader van het toezicht op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland hanteert het College een vast beoordelingskader voor ontwerpwetgeving die uitvoering geeft aan de verplichtingen die uit het VN-verdrag handicap voortvloeien of die anderszins raken aan de positie van mensen met een beperking. Het kader is ontleend aan de door het College ontworpen handreiking ‘Wetgeving & het VN-verdrag handicap’, waarnaar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar handreiking over constitutionele toetsing verwijst.[2] Het beoordelingskader is drieledig en omvat onder meer een grondbeginselen-check, een rechten- en verplichtingen-check en een coördinatiecheck.[3] Omdat de vraag naar mogelijke indirecte discriminatie van mensen met een beperking deel uitmaakt van dit kader, volgt dit advies het stramien van genoemd kader.

---

[1] Brief van Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie van 19 oktober 2023, *Verzoek advies College voor de rechten van de mens conceptwetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers.*

[2] Departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handreiking constitutionele toetsing. Praktische tips voor wet- en regelgeving,* 2021.

[3] College voor de Rechten van de Mens, *Handreiking voor de beoordeling van ontwerpwetgeving ter uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en over aangelegenheden die betrekking hebben op personen met een handicap*, december 2021 (te raadplegen via: https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/bc9fa4c9-64f5-4765-a67d-54d8de9f5912) .

2 Samenvatting en aanbevelingen

Het College heeft aarzelingen en vooral een aantal vragen bij het wetsvoorstel vanuit het oogpunt van gelijke behandeling en gezien het VN-verdrag handicap. Mogelijk leidt het voorstel tot indirecte discriminatie en/of tot een verslechtering van de positie van mensen met een beperking. Dan zijn respectievelijk een objectieve rechtvaardiging en een verzwaarde motivering aangewezen. De toelichting bij het voorstel zou in dat opzicht nog versterkt kunnen worden, in het bijzonder voor het tweede onderwerp.

Dat mogelijk sprake is van indirecte discriminatie blijkt al uit de toelichting (p. 17: niet valt uit te sluiten dat werknemers met een handicap een relatief groot aandeel hebben in de groep werknemers voor wie na 52 weken de re-integratie in het eerste spoor wordt afgesloten); dat mensen met een bestaande arbeidsbeperking er mogelijk op achteruit gaan, gezien het recht op arbeid in artikel 27 VN-verdrag handicap, lijkt na een eerste analyse van het voorstel vanuit het VN-verdrag handicap evenmin te kunnen worden uitgesloten. Ook heeft het College vragen vanuit het oogpunt van rechtsbescherming en over het nauw overleg met mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties.

Het College beveelt aan om in een nadere toelichting bij het voorstel in te gaan op de positie van werknemers, in het bijzonder, ten eerste van hen die langdurig ziek worden en voordien geen beperking hadden en ten tweede van werknemers die langdurig ziek worden en wel al een bestaande (arbeids)beperking hebben. Binnen die laatste groep kan onderscheid gemaakt worden tussen werknemers die reeds bestaande beperking van jongs af aan hebben (hun positie kan extra ingewikkeld zijn) en mensen die later in het leven met een beperking te maken hebben gekregen (maar bijvoorbeeld wel al een breed netwerk op hebben kunnen bouwen).

Het eerste onderwerp, gelijke behandeling of mogelijke indirecte discriminatie, betreft een samenloop van een ieder verbindende verdragsbepalingen (artikel 5 VN-verdrag handicap) en Unierechtelijke verplichtingen (in de Kaderrichtlijn). De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: Wgbh/cz) implementeert de Kaderrichtlijn, maar dient ook in lijn met het VN-verdrag handicap te worden uitgelegd. Het College wijst erop dat het VN-verdrag handicap en het Unierecht niet los van elkaar gezien kunnen worden, omdat de Europese Unie evenals Nederland en de andere lidstaten partij is bij het verdrag. Tegen deze achtergrond adviseert het College:

- voor de definitie van het begrip ‘handicap’ in de toelichting aan te sluiten bij artikel 1 VN-verdrag handicap dat uitgaat van een mensenrechtelijke benadering en een sociaal model in plaats van een medisch model (zie hierna, paragraaf 3)

Het College adviseert om in het licht van mogelijke indirecte discriminatie nader toe te lichten of:

- het gekozen middel passend is, in de zin van geschikt om het doel van grotere wendbaarheid onder kleine en middelgrote werkgevers te bereiken;
- het voorstel noodzakelijk is, in de zin dat geen andere, minder (voor mensen met een reeds bestaande arbeidsbeperking) ingrijpende maatregelen zijn overwogen;
- het voorstel evenredig is; daarvoor is van belang inzicht te geven in hoe het belang van werknemers wordt meegewogen (ook gezien hun recht op werk, zie hierna), vooral van hen met een (bestaande) arbeidsbeperking, te meer nu in het kader van de weging van andere belangen aan de orde gesteld is dat re-integratie in het tweede spoor naar verluidt minder succesvol is en er mogelijk meer mensen op jaarbasis zullen instromen in de WIA.

Het tweede onderwerp, mogelijke verslechtering van de positie van mensen met reeds bestaande arbeidsbeperkingen (van jongs af aan of in de loop van het leven ontstaan), betreft het meer programmatische deel van het VN-verdrag handicap. Daarvoor geldt dat bij

mogelijke achteruitgang naar het oordeel van het College een goede motivering extra belangrijk is. Het verdrag verplicht immers tot geleidelijke uitvoering van het verdrag (artikel 4, tweede lid, VN-verdrag handicap). Dit impliceert dat stappen vooruit worden gezet – en niet achteruit. Het College concludeert dat niet geheel valt uit te sluiten dat het voorstel een achteruitgang betekent voor mensen die met een (reeds bestaande) arbeidsbeperking gelet op het recht op arbeid (artikel 27 VN-verdrag handicap). Zij kunnen in de periode volgend op het afsluiten van het eerste spoor (verder) in de knel komen. Daarom adviseert het College om in de toelichting ook op te nemen:

- of en op welke wijze, gezien de verplichting tot het geleidelijk verwezenlijken van het VN-verdrag handicap, het wetsvoorstel bijdraagt aan de uitvoering van het VN-verdrag handicap, in het bijzonder van het bepaalde in artikel 27;
- en daarnaast in te gaan op de mogelijke verslechtering van de positie van mensen met een (arbeids)beperking als gevolg van dit wetsvoorstel om te werken op een wijze die aansluit bij hun mogelijkheden en voorkeuren.

Het College wijst in het kader van dit voorstel nog op hetgeen het College in zijn monitor 2022 over rechtsbescherming van mensen met een beperking heeft opgemerkt over de nood aan toegankelijkheid van bezwaarprocedures, in het bijzonder bij UWV.

De laatste aanbeveling is om los van het voorstel na te gaan of en hoe in toekomstige situaties meer gehaald kan worden uit het nauw overleg in de zin van artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap.

3 Juridisch kader: Unierecht en het VN-verdrag handicap

Zoals de toelichting op het wetsvoorstel aangeeft, raakt dit wetsvoorstel mensen met een (arbeids)beperking die langdurig ziek worden. Het is dan ook nodig dit wetsvoorstel in het licht van relevante internationale wet- en regelgeving te plaatsen. De toelichting noemt in het bijzonder het VN-verdrag handicap, de EU Richtlijn 2000/78 (hierna: Kaderrichtlijn) en de Wgbh/cz die de Kaderrichtlijn implementeert. Nu ook de Europese Unie partij is bij het VN-verdrag handicap, is verdragsconforme uitleg van het Unierecht, waaronder de Kaderrichtlijn, aangewezen.

Het voorliggende wetsvoorstel raakt voorts aan verschillende rechten uit het VN-verdrag handicap. Het is positief dat de toelichting in dit licht het verbod op directe en indirecte discriminatie in het arbeidsproces (artikelen 5 en 27 VN-verdrag handicap) noemt. Daarnaast noemt de toelichting de verplichting tot het doen van redelijke aanpassingen zoals vastgelegd in artikel 2 Wgbh/cz. Het College voegt hieraan toe dat artikel 27, eerste lid, onder k VN-verdrag handicap met betrekking tot dit wetsvoorstel ook relevant is. Daarin is opgenomen dat de verdragsstaten maatregelen moeten nemen die de beroepsmatige en professionele re-integratie van en programma's ten behoeve van het behoud van werk en terugkeer naar werk voor personen met een beperking bevorderen. Het VN-comité inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-comité handicap), de internationale toezichthouder op de uitvoering van het verdrag, heeft in een algemeen commentaar op artikel 27 VN-verdrag handicap uitleg gegeven aan dit artikel. Daarin staat dat mensen met een beperking ondersteuning moeten krijgen om hun werk te behouden, dan wel de overstap te maken naar een nieuwe rol. Verder is van belang dat maatregelen ter re-integratie de keuze en voorkeuren van personen in kwestie respecteren.[4]

Daarnaast merkt het College op dat het VN-verdrag handicap een bijzonder verdrag is. Aan het verdrag ligt een duidelijke mensenrechtelijke benadering (uitgaande van de waardigheid van de persoon) en meer in het bijzonder een sociaal model ten grondslag (artikel 1 VN-

[4] Committee on the Rights of Persons with a Disability, *General comment no. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment,* CRPD/C/GC/8, September 2022, par. 48, 77.

verdrag handicap). In het sociaal model staat niet de beperking, maar de mens centraal en wordt er gekeken hoe de obstakels in de samenleving die hen belemmeren te participeren weggenomen kunnen worden. Dit betekent ook dat het verdrag naast een aantal rechtstreeks werkende bepalingen, zoals het discriminatieverbod, ook bepalingen bevat met een meer programmatisch karakter, waaronder (delen van) artikel 27 VN-verdrag handicap over werk. De overheid mag deze rechten geleidelijk verwezenlijken (artikel 4, tweede lid VN-verdrag handicap). Dit betekent echter niet dat verwezenlijking vrijblijvend is. De overheid moet zo voortvarend en doeltreffend mogelijk toewerken naar de realisatie van de rechten uit het verdrag. Hierbij geldt ook dat wanneer mogelijk sprake is van een verslechtering van de positie van mensen met een beperking, een extra motivering vereist is die uitlegt waarom het nemen van de maatregel toch gerechtvaardigd zou zijn. Verder kent het verdrag de algemene verplichting om mensen met een beperking en hun (representatieve) organisaties te betrekken bij de ontwikkeling van wetgeving die op hen betrekking heeft (artikel 4, derde lid VN-verdrag handicap).

In het licht van het voorgaande merkt het College op dat de definitie van ‘handicap’, zoals opgenomen in de toelichting (p. 16), niet overeenkomt met de definitie van handicap zoals neergelegd in artikel 1 VN-verdrag handicap. De toelichting gaat ervan uit dat sprake moet zijn van een ‘door een arts gediagnosticeerde geneeslijke of ongeneeslijke ziekte’. Om te kunnen spreken van een handicap onder artikel 1 VN-verdrag handicap is een diagnose door een arts niet strikt noodzakelijk. Er moet sprake zijn van een langdurige beperking (van fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke aard) die iemand in wisselwerking met diverse drempels kan beletten om te participeren in de samenleving. Dit sluit aan bij het sociaal model dat ten grondslag ligt aan het VN-verdrag handicap. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) heeft deze lijn in zijn jurisprudentie over de Kaderrichtlijn verwerkt.[5] Zo stelt het in zaak C-354/13, waar de vraag voorligt of zwaarlijvigheid als handicap kan worden aangemerkt, dat “het begrip „handicap” in de zin van richtlijn 2000/78/EG moet worden opgevat als een beperking die met name het gevolg is van langdurige lichamelijke, geestelijke of psychische aandoeningen die in wisselwerking met diverse drempels de betrokkene kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met andere werknemers aan het beroepsleven deel te nemen”.[6]

Ook het College heeft in zijn eigen oordelenpraktijk geoordeeld dat bij de interpretatie van het begrip handicap in de eerste plaats gekeken wordt naar de sociale belemmeringen die iemand ondervindt als gevolg van zijn aandoening en minder naar de medisch-wetenschappelijke aanduiding daarvan.[7] De definitie die nu in de toelichting wordt gehanteerd is naar oordeel van het College dan ook een te strikte definitie en het College beveelt aan om aan te sluiten bij de definitie onder het VN-verdrag handicap. Dan wordt ook direct duidelijk waar het in de kern om gaat bij de beoordeling van het voorstel aan het VN-verdrag handicap: draagt het voorstel bij aan de verwezenlijking van het recht op werk op voet van gelijkheid met mensen zonder (reeds) bestaande beperking.

4 Beoordeling van het voorstel volgens de handreiking ‘Wetgeving & het VN-verdrag handicap’

4.1 Grondbeginselen-check: autonomie en daadwerkelijk meedoen uitgelicht

Zoals ook in de toelichting op het wetsvoorstel is opgenomen, raakt het wetsvoorstel personen met een arbeidsbeperking die langdurig ziek worden. De grondbeginselen uit het

[5] HvJ EU 11 april 2013, C-335/11 en C-337/11, ECLI:EU:C:2013:222, par. 38; HvJ EU 18 december 2014, C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463, par 53.
[6] HvJ EU 18 december 2014, C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463, par 53.
[7] College voor de Rechten van de Mens, *oordeel 2020-79,* 22 september 2020, par. 6.2.

VN-verdrag handicap zijn richtsnoeren voor de uitvoering van het verdrag en vormen daarmee ook een leidraad voor het maken van nieuwe wetgeving dat betrekking heeft op mensen met een beperking. In het licht van dit wetsvoorstel zijn belangrijke grondbeginselen autonomie, non-discriminatie en de volledige en daadwerkelijke participatie in de samenleving (artikel 3, onder a, b en c VN-verdrag handicap). De toelichting op het wetsvoorstel gaat uitgebreid in op de vraag of sprake is van indirecte discriminatie van mensen met een beperking, maar besteedt nog weinig aandacht aan de gevolgen van het wetsvoorstel voor de positie van mensen met een arbeidsbeperking bij de verwezenlijking van de grondbeginselen autonomie (eigen regie) en daadwerkelijke participatie in de samenleving. Het College beveelt aan om in de toelichting op het wetsvoorstel nader uit te leggen hoe de voorgestelde maatregelen de autonomie en participatie van mensen met een arbeidsbeperking bevorderen. Dit klemt wanneer de kans bestaat dat zij eerder op een zijspoor terecht kunnen komen, als van het tweede spoort bekend is dat het minder vruchtbaar is en mensen eerder in een WIA-traject terecht kunnen komen.[8]

4.2 Rechten en verplichtingen-check: mogelijke non-discriminatie, mogelijke achteruitgang en effectief nauw overleg

4.2.1 Gelijke behandeling: over mogelijk indirect onderscheid en elementen voor een objectieve rechtvaardiging

Van indirect onderscheid is sprake als een ogenschijnlijk neutrale bepaling mensen met een beperking in het bijzonder treft (zie onder meer artikel 1, aanhef en onder c Wgbh/cz). In de toelichting staat dat niet is uit te sluiten dat een relatief groot deel van de werknemers voor wie na 52 weken de re-integratie in het eerste spoor wordt afgesloten werknemers met een beperking zijn. Deze werknemers keren dan in beginsel niet meer terug bij hun werkgever. Het College volgt deze uitleg en is eveneens van mening dat dit wetsvoorstel indirect onderscheid maakt op grond van beperking. Het maken van indirect onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte is verboden, tenzij dat onderscheid objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn (zie onder meer artikel 3, tweede lid, Wgbh/cz).

a) Legitiem doel: wendbaarheid voor kleine en middelgrote werkgevers – en mogelijk meer

Het doel dat met dit wetsvoorstel wordt nagestreefd is naar verluidt het bevorderen dat werkgevers eerder besluiten om werknemers een contract voor onbepaalde tijd te geven. De toelichting geeft aan dat werkgevers vaak onvoldoende mogelijkheden zien om een zieke werknemer te re-integreren. De loondoorbetalingsplicht leidt daarnaast tot extra voorzichtigheid bij het omzetten van een tijdelijk contract in een vast contract. Dit wetsvoorstel maakt deze werkgevers wendbaarder door hen eerder duidelijkheid te geven tot welk moment ze de functie van een zieke werknemer voor hem beschikbaar moeten houden. Zo kunnen deze werkgevers eerder overgaan tot het vervangen van de zieke werknemer. Het College overweegt dat dit op zich als legitiem doel kan worden aangemerkt.

[8] Zie de Memorie van Toelichting bij het conceptwetsvoorstel, p. 19-20; Zie ook: Landelijke Cliëntenraad, *Burgertoets internetconsultatie wetsvoorstel wijziging re-integratie verplichtingen in tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers,* 24 november 2024 (te raadplegen via: https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelwijzigingreintegratieverplichtingentweedeziektejaar/reactie/c1e8f33d-8be3-4048-8c63-ea09999a8928); Labor Law United, *Re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar,* 24 november 2023 (te raadpelgen via: https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelwijzigingreintegratieverplichtingentweedeziektejaar/reactie/a17407b9-44fe-4794-ab04-fb7de04122c8).

Het College merkt overigens op dat het voorstel niet één op één het idee van de SER overneemt, door wel een doorbetalingsplicht op te nemen. Daaruit leidt het College af dat het voorstel in dat verband ook de positie van werknemers voor ogen heeft. Als dat correct is, zou het dienstig zijn in de toelichting de passendheid van het middel, de noodzaak en de evenredigheid van het mogelijke indirecte onderscheid ook vanuit dat perspectief te belichten.

b) Het gekozen middel: afsluiting van het eerste spoor mogelijk vanaf 52 weken, doorbetaling en actief bevorderen van het succes van het tweede spoor

Uit de toelichting blijkt dat voor dit wetsvoorstel is gekozen naar aanleiding van het Coalitieakkoord en het SER-MLT advies, waarin maatregelen staan om het aangaan van duurzame arbeidsrelaties te stimuleren.[9] Door het wetsvoorstel moeten werkgevers wendbaarder worden, zodat zij eerder over kunnen gaan tot het vervangen van de zieke werknemer. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk voor werkgevers om de re-integratie van de zieke werknemer in het eerste spoor vanaf de start van het tweede ziektejaar af te sluiten. In geval van afsluiting hoeft de werkgever de functie van de werknemer niet meer beschikbaar te houden en de werknemer niet meer te laten re-integreren in een functie in zijn organisatie. De re-integratie zal dan alleen nog via het tweede spoor verlopen. De werkgever houdt de verplichting om zich voldoende in te spannen om re-integratie in het tweede spoor te bevorderen. Het wetsvoorstel creëert daarnaast een nieuwe ontslaggrond. Dit wetsvoorstel regelt dat werkgevers in het geval van een afgesloten eerste spoor traject na afloop van de periode van het opzegverbod het UWV om toestemming kan vragen om de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Het UWV onderzoekt of sprake is van een redelijke grond voor ontslag en of dat aannemelijk is dat mogelijkheden tot herplaatsing in een passende functie ontbreken (binnen 13 weken). Van een redelijke grond voor ontslag kan sprake zijn als na het eerste ziektejaar het eerste spoor traject is afgesloten.

c) Passend middel?

Een middel is passend als het geschikt is om een legitiem doel te bereiken. Als men alleen de positie van werkgevers bekijkt, valt op dat de loondoorbetalingsplicht blijft gelden voor 104 weken. Men zou kunnen betogen dat dit het middel minder passend maakt. Zoiets klinkt ook wel door in sommige reacties in de internetconsultatie. Iets anders zou echter de positie van mensen met een arbeidsbeperking zeker verslechteren. Dit alles roept wel de vraag op of werkgevers daadwerkelijk wendbaarder worden door dit wetsvoorstel. Zij moeten immers het loon van de zieke werknemer blijven betalen, evenals het loon van degene die de zieke werknemer vervangt. Met het oog hierop is het de vraag in hoeverre werkgevers door deze maatregel gestimuleerd worden werknemers eerder een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden.[10] Een nadere toelichting op dit punt is volgens het College wenselijk.

---

[9] SER, *Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving,* juni 2021.

[10] Zie in dit kader ook: Landelijke Cliëntenraad, 24 november 2024; Nederlandse orde van advocaten, *wetsvoorstel tot wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers,* november 2023 (te raadplegen via: https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelwijzigingreintegratieverplichtingentweedeziektejaar/reactie/855bb2b6-cd35-4b63-ba59-fd2cf21c11e5); Brief van het Adviescollege toetsing regeldruk van 15 november 2023 over het Wetsvoorstel wijzigen van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar van werknemers bij kleine en middelgrote werkgevers (te raadplegen via: https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelwijzigingreintegratieverplichtingentweedeziektejaar/reactie/e7c5d809-9a53-4a91-93cc-4f6e18206d7b).

d) Noodzakelijkheid: alternatieven anders dan het stopzetten van de doorbetalingsplicht overwogen?

Het onderscheid is noodzakelijk als er niet een ander, minder bezwaarlijk middel is om hetzelfde doel te bereiken. Enerzijds kan uit de toelichting worden afgeleid dat de maatregel noodzakelijk is, omdat een langdurig zieke werknemer voor werkgevers vaak een forsere belasting met zich meebrengt en er daarnaast vaak minder re-integratiemogelijkheden beschikbaar zijn bij deze werkgevers. Daarnaast hebben zij minder mogelijkheden om vervanging te regelen voor een langdurig zieke medewerker. Anderzijds kunnen de gevolgen voor de zieke werknemer ingrijpend zijn als deze alleen nog is aangewezen op re-integratie in het tweede spoor. Zeker nu bekend is dat re-integratie in het tweede spoor vaak minder succesvol is en er naar verwachting jaarlijks door meer mensen een beroep gedaan zal worden op een WIA-uitkering. Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt niet of er ook alternatieve, minder ingrijpende maatregelen zijn overwogen. Het College sluit zich aan bij de aanbeveling van het Adviescollege toetsing regeldruk[11] om toe te lichten welke alternatieve maatregelen zijn overwogen en waarom daarvoor niet is gekozen.

e) Proportionaliteit

Het middel moet in evenredige verhouding staan tot het doel van onderscheid. Dit betekent dat niet alleen belangen van werkgevers betrokken moeten worden, maar ook van hen die door het voorstel geraakt worden.

De regering acht het redelijk om het eerste spoor af te sluiten als de werkgever in het eerste jaar in redelijkheid alle mogelijkheden tot re-integratie in de eigen arbeid of andere passende arbeid heeft onderzocht. Als de werknemer desondanks niet in staat is de essentiële taken van de eigen, dan wel andere passende arbeid uit te voeren en ook niet de verwachting is dat dit op korte termijn zal lukken is het redelijk de re-integratie nog uitsluitend te richten op het tweede spoor, aldus de toelichting. Daarnaast verwijst de toelichting naar de vergaande re-integratieverplichtingen en waarborgen die de nationale wetgeving kent, ook na afsluiting van het eerste spoor. De werkgever heeft de verplichting om herplaatsing in passende arbeid bij een andere werkgever te bevorderen. Daarvoor wordt een re-integratieplan opgesteld en het geheel van activiteiten in het tweede ziektejaar moet als ‘adequaat’ kunnen worden aangemerkt. Het UWV zal beoordelen of de werkgever aan zijn inspanningsverplichtingen heeft voldaan. Daarnaast kan het eerste spoor alleen dan worden afgesloten als de werknemer daar mee instemt, of als het UWV heeft getoetst of afsluiting van het eerste spoor traject mogelijk is. Het UWV zal bij deze toets kijken of er tekortkomingen zijn in de eerste spoor re-integratie-inspanningen. Als het aannemelijk is dat de zieke werknemer binnen aanzienbare termijn hersteld, is afsluiting van het eerste spoor niet mogelijk.

Het College maakt uit de toelichting op het wetsvoorstel op dat wanneer de werknemer instemt met het afsluiten van het eerste spoor er geen beoordeling plaatsvindt door het UWV of is voldaan aan de re-integratieverplichtingen in het eerste spoor. De wetgever heeft als waarborg een bedenktermijn van twee weken opgenomen, om te voorkomen dat de zieke werknemer ondoordacht instemt met het afsluiten van het eerste spoor. Het is evenwel de vraag of deze bedenktermijn voldoende is om de zieke werknemer te beschermen, ook met het oog op de moeilijke, kwetsbare positie waarin de zieke werknemer zich bevindt.[12] Hier is

[11] Brief van het Adviescollege toetsing regeldruk van 15 november 2023 over het Wetsvoorstel wijzigen van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar van werknemers bij kleine en middelgrote werkgevers (te raadplegen via: https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelwijzigingreintegratieverplichtingentweedeziektejaar/reactie/e7c5d809-9a53-4a91-93cc-4f6e18206d7b).

[12] Zie ook: Landelijke Cliëntenraad, 24 november 2023.

van belang te benoemen dat zeker mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan dikwijls aangeven al gebukt te gaan onder forse administratieve lasten.[13]

Gezien de ingrijpende gevolgen die afsluiting van re-integratie in het eerste spoor kan hebben voor de werknemer, ook gezien artikel 27 VN-verdrag handicap, acht het College het te overwegen om altijd een beoordeling te laten plaatsvinden of is voldaan aan de re-integratieverplichtingen in het eerste spoor, althans deze route in ieder geval voorop te stellen (als hoofdregel). Daarbij is van belang dat de zieke werknemer in de procedure bij het UWV daadwerkelijk in staat gesteld wordt om te participeren en gebruik kan maken van het hoorrecht. Het College wijst expliciet op zijn eerdere aanbevelingen in de monitor 2022 over rechtsbescherming voor mensen met een beperking in bezwaarprocedures, waarin het College de bezwaarprocedure bij UWV uitlichtte. In deze monitor constateerde het College onder andere dat mensen met een beperking (bezwaar)procedures veelal erg complex vinden en niet altijd ervaren dat zij niet goed worden geholpen. Toegankelijke informatie is essentieel, juist wanneer steeds meer wordt ingezet op een meer 'informele aanpak'.[14]

De toelichting verwijst naar de vergaande verplichtingen en waarborgen met betrekking tot re-integratie, ook na afsluiting van het eerste spoor. Niettemin is bekend dat re-integratie in het tweede spoor vaak minder succesvol is. Dit vergroot de kans dat de werknemer uiteindelijk een beroep moet doen op een WIA-uitkering, terwijl de wens is: werken. De gevolgen voor de langdurig zieke werknemer kunnen dan ook groot zijn. Met het oog op de proportionaliteit van deze maatregel is een nadere toelichting op dit punt vereist.

f) Ter afsluiting

Het College concludeert op basis van het voorgaande dat er nog verschillende punten zijn die een nadere toelichting vereisen, alvorens geconcludeerd kan worden dat het indirecte onderscheid objectief te rechtvaardigen is.

4.2.2 Gevolgen wetsvoorstel voor mensen met een arbeidsbeperking: mogelijke achteruitgang

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor verschillende groepen werknemers. Werknemers die langdurig ziek worden en geen beperking hebben en werknemers die langdurig ziek worden en een (arbeids)beperking hebben. De tweede groep kan nog opgedeeld worden in mensen die een arbeidsbeperking van jongs af aan hebben en mensen die later in hun leven een beperking hebben gekregen. Nu het wetsvoorstel ook betrekking heeft op mensen met een beperking, is het goed in de toelichting op te nemen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de positie van mensen met een beperking op de arbeidsmarkt, in het licht van het VN-verdrag handicap.

Zoals hierboven uiteengezet (paragraaf 3), bepaalt het VN-verdrag handicap dat verdragsstaten maatregelen moeten nemen om behoud van en terugkeer naar werk van mensen met een beperking te bevorderen. Daarnaast is van belang dat maatregelen op het gebied van werk bijdragen aan de geleidelijke verwezenlijking van het VN-verdrag handicap. Een nadere toelichting op deze punten in de toelichting is volgens het College vereist. Dit geldt te meer nu in de toelichting wordt aangegeven dat re-integratie in het tweede spoor vaak minder succesvol is dan re-integratie in het eerste spoor. De verwachting is dat er door

[13] College voor de Rechten van de Mens, *Breed advies over de positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan,* 2020.
[14] College voor de Rechten van de Mens, *Rechtsbescherming van mensen met een beperking. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2022,* december 2022, p. 31-33, 67 (te raadplegen via: https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/0a22c429-3450-4565-bcef-fa91491fc73a) .

het wetsvoorstel jaarlijks meer mensen een beroep zullen moeten doen op een WIA-uitkering. Het vinden en behouden van werk is voor mensen met een arbeidsbeperking veelal geen makkelijke opgave, zoals ook blijkt uit verschillende onderzoeken.[15] Re-integratie in het tweede spoor zal voor werknemers met een arbeidsbeperking dan ook een grote uitdaging zijn, gezien de al lastige positie waarin deze werknemers zich bevinden op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat niet is uit te sluiten dat het wetsvoorstel een mogelijke verslechtering van de positie van mensen met een (arbeids)beperking met zich meebrengt. De toelichting op het wetsvoorstel gaat hier onvoldoende op in en een extra motivering is volgens het College vereist.

4.2.3 Nauw overleg: het gesprek over het verdrag

Een algemene verplichting uit het VN-verdrag handicap is om mensen met een beperking en hun (representatieve) organisaties te betrekken bij wetsvoorstellen die op hen betrekking hebben (artikel 4, derde lid VN-verdrag handicap). Het VN-comité handicap maakt onderscheid tussen belangenorganisaties en representatieve organisaties die het VN-verdrag handicap vooropstellen (zie hiervoor de monitor 2020 van het College over participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid).[16] Het College vindt het in het licht van deze verplichting positief dat verschillende (belangen)organisaties zijn geattendeerd op de consultatie door het ministerie. Het College vindt het evenwel verontrustend dat deze actie niet heeft geleid tot reacties die ook ingaan op het VN-verdrag handicap. De aanbeveling is dan ook om los van het voorstel na te gaan of en hoe in toekomstige situaties meer gehaald kan worden uit het nauw overleg in de zin van artikel 4, derde lid, VN-verdrag handicap.

5 Coördinatie-check

De coördinatiecheck is bedoeld om te beoordelen of een wetsvoorstel samenhangt met andere maatregelen die uitvoering geven aan het VN-verdrag handicap, of onderdeel is van het nationale programma dat ziet op de uitvoering van het VN-verdrag handicap. Het helpt zodoende het wetsvoorstel in perspectief te plaatsen.

Het is positief dat de toelichting op het wetsvoorstel ingaat op de samenhang van dit wetsvoorstel met het bredere arbeidsmarktbeleid dat tot doel heeft om werkenden meer zekerheid te geven en de wenbaarheid van werkgevers te vergroten. Niettemin verdient het aanbeveling om, met het oog op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor mensen met een (arbeids)beperking, het wetsvoorstel ook in het perspectief te plaatsen van maatregelen die in het bijzonder zien op deze groep. Bijvoorbeeld (voorgenomen) maatregelen die de realisatie van het recht op werk van mensen met een beperking bevorderen.

[15] College voor de Rechten van de Mens, *Breed advies over de positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan,* 2020; College voor de Rechten van de Mens, *Inzicht in inclusie III. Participatie van mensen met een beperking op het gebied van zelfstandig leven in de maatschappij, onderwijs en werk,* 2022.
[16] College voor de Rechten van de Mens, *Participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2020,* december 2020, p. 13-14 (te raadplegen via: https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/1bab7360-2467-478c-8815-304ea46353bd) .