ATR
Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

ATR, Adviescollege toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie [redacted]
Uw referentie

Datum 15 november 2023
Betreft Wetsvoorstel wijzigen van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar van werknemers bij kleine en middelgrote werkgevers

Geachte mevrouw Van Gennip,

Op 19 oktober 2023 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd het *Wetsvoorstel wijzigen van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar van werknemers bij kleine en middelgrote werkgevers*. Het verzoek is om uiterlijk 15 december 2023 te adviseren. Er is ook een internetconsultatie van start gegaan.

Context en aanleiding

Aanleiding voor dit wetsvoorstel zijn knelpunten bij de re-integratie van werknemers in de eerste twee jaren van hun arbeidsongeschiktheid. Uitval door langdurige ziekte heeft naast gevolgen voor de werknemer ook ingrijpende gevolgen voor de groep kleinere werkgevers waar hij werkzaam is.[1] Het beïnvloedt hun vermogen om wendbaar te kunnen opereren. Werkgevers hebben onvoldoende mogelijkheden om een zieke werknemer te re-integreren, als er in het bedrijf geen ander, passend, werk beschikbaar is. De loondoorbetalingsplicht van 2 jaar leidt bovendien tot extra voorzichtigheid bij het omzetten van een tijdelijk contract in een vast contract. Daarbij komt dat het volgens werkgevers in de praktijk erg lastig is om de vervanging voor de (langdurig) zieke werknemer te organiseren of intern op te vangen. En tenslotte blijven werkgevers bij uitval van een werknemer lang in onzekerheid of en wanneer hij/zij terugkeert. Daardoor is het moeilijk om een vervanger aan te nemen, vooral omdat de arbeidsplek beschikbaar moet blijven voor het geval de zieke werknemer herstelt.
Het wetsvoorstel richt zich uitsluitend op het wegnemen van het knelpunt van de lange onzekerheid onder werkgevers bij re-integratie van hun zieke werknemers. Het wetsvoorstel is mede gebaseerd op voorstellen uit het SER MLT advies.[2] De voorgenomen maatregel moet zorgen voor snellere duidelijkheid voor werkgevers en zieke werknemers. Daarmee biedt het ook aan de werknemer die de zieke werknemer vervangt, eerder duidelijkheid. De wendbaarheid van de werkgever zal toenemen, doordat een zieke werknemer eerder definitief kan worden vervangen. Volgens de toelichting bij het voorstel hebben kleinere werkgevers meer moeite om de kosten en risico's te dragen die uit ziekte

[1] Zie Panteia (2014), Prikkels en knelpunten – Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven
[2] SER middellange termijn (MLT) advies Sociaal-Economisch beleid 2021-2025, Zekerheid voor men-sen, een wendbare economie en herstel van de samenleving, 2 juni 2021.

voortkomen. Daarom blijft de toepassing van de voorgenomen maatregel beperkt tot de groep kleine en middelgrote werkgevers.[3] Deze groep omvat overigens 98% van alle werkgevers in Nederland.[4]

Inhoud

Het wetsvoorstel regelt dat kleine en middelgrote werkgevers na het eerste ziektejaar de re-integratie via het eerste spoor (re-integratie bij de eigen werkgever) kunnen beëindigen. Zij kunnen zich vanaf de start van het tweede ziektejaar richten op re-integratie via het tweede spoor (re-integratie bij een andere werkgever). De werkgever hoeft dan de functie van de werknemer niet meer beschikbaar te houden voor die werknemer. Werkgever en werknemer moeten zich in het tweede jaar wel blijven inspannen voor een werkhervatting bij een andere werkgever. Er blijft voor de werkgever een loondoorbetalings- en re-integratieverplichting voor de duur van 104 weken bestaan. De huidige loondoorbetalingsperiode wordt met de wet dus niet ingekort.
Aan het gebruik van de nieuwe mogelijkheid zijn voorwaarden verbonden. Een vroegtijdige afsluiting is alleen mogelijk indien:

a. de werknemer hier uiterlijk op de dag waarop de ongeschiktheid van de werknemer tot het verrichten van de bedongen arbeid 52 weken heeft geduurd schriftelijk mee heeft ingestemd; of
b. UWV op de schriftelijke aanvraag van de werkgever hiervoor toestemming heeft verleend. De aanvraag bij UWV moet overigens uiterlijk in de 42e week worden gedaan. De werknemer heeft de gelegenheid zijn zienswijze op de aanvraag te geven.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Nut en noodzaak

Probleemanalyse

De toelichting schetst een aantal knelpunten bij re-integratie van werknemers in de eerste twee jaren van hun arbeidsongeschiktheid. Deze knelpunten beïnvloeden het vermogen van met name kleine en middelgrote werkgevers om wendbaar te kunnen opereren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het tijdig en definitief kunnen aantrekken van vervangend personeel en om het in dat geval aanbieden van vaste in plaats van tijdelijke contracten. Dit is het gevolg van het feit dat de werkgever bij uitval in onzekerheid verkeert of en wanneer de werknemer (in het tweede jaar) terugkeert. De problematiek doet zich vooral voor bij kleine en middelgrote werkgevers. Het betreft jaarlijks circa 29.000 werknemers die langer dan één jaar arbeidsongeschikt zijn.[5]

---

[3] Bedrijven met maximaal 100 werknemers
[4] Aantal kleine en middelgrote bedrijven bedraagt 402.955 werkgevers, zie blz.20 MvT
[5] Voor alle werkgevers in Nederland bedraagt dit aantal circa 105.000 werknemers.

De toelichting maakt voldoende duidelijk dat er voor deze kleine en middelgrote werkgevers een structureel probleem bestaat dat van een niet te verwaarlozen omvang is. De toelichting onderbouwt ook dat het probleem mede door regelgeving wordt veroorzaakt, met name door de verplichting van de werkgever om bij langdurige arbeidsongeschiktheid de arbeidsplek voor de werknemer beschikbaar te houden.

Doel

Het doel van het voorstel is om kleine en middelgrote werkgevers meer wendbaar te maken door hen eerder duidelijkheid te geven over tot welk moment zij het eigen werk van de zieke werknemer beschikbaar moeten houden. Mits aan de voorwaarden van de nieuwe wet wordt voldaan, kunnen zij eerder tot vervanging van de zieke werknemer overgaan zonder het risico van een verplichte terugkeer van de werknemer te lopen. Het wetsvoorstel bevat qua doel geen expliciete en concreet toetsbare norm of ambitie. In theorie kan het om maximaal 29.000 gevallen per jaar gaan, waarin van de nieuwe mogelijkheid tot het afsluiten van het eerste spoor gebruik kan worden gemaakt. In de afgelopen jaren is echter gebleken dat een deel van deze groep werknemers in het tweede jaar toch nog via het eerste spoor re-integreert. De werkgever zal bij deze groep werknemers na afloop van het eerste jaar niet tot een afsluiting van het eerste spoor willen overgaan. De toelichting gaat daarom indicatief uit van maximaal circa 17.500 gevallen per jaar. Deze verwachting is weliswaar niet als norm of ambitie geformuleerd, zij is voldoende concreet om het doelbereik van de wet goed te kunnen monitoren en evalueren.

Middel

Het wetsvoorstel biedt aan kleine en middelgrote werkgevers onder voorwaarden de mogelijkheid de re-integratie van de zieke werknemer via het eerste spoor af te sluiten. Deze afsluiting geldt dan vanaf de start van het tweede ziektejaar. Afsluiting is alleen mogelijk met schriftelijke instemming van de werknemer of een toestemming van UWV. Na afsluiting komt de plicht te vervallen om de werknemer bij de werkgever te laten terugkeren als het werk niet meer beschikbaar is. Het middel is helder beschreven en geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Doelbereik

Het wetsvoorstel biedt kleine en middelgrote werkgevers de mogelijkheid om eerder duidelijkheid te krijgen over wanneer zij het eerste spoor (de re-integratie in het eigen werk) kunnen afsluiten. Het wetsvoorstel legt naar het college begrijpt een voorstel vast dat door de (centrale) werkgevers- en werknemersorganisaties is ontwikkeld en verder samen met het kabinet is uitgewerkt in een kader[6]. Hoewel in algemene zin (maatschappelijk) draagvlak met het oog op het doelbereik van wetsvoorstellen van belang is, ziet het college bij dit wetsvoorstel een aantal factoren (belemmeringen) die het doelbereik negatief zal beïnvloeden:

(1) Bij de keuze voor de weg via toestemming van UWV is een verzekeringsgeneeskundige beoordeling door UWV vereist. Het gaat dan om de beoordeling van de verwachting dat de werknemer niet alsnog binnen 13 weken herstelt. De verzekeringsgeneeskundige capaciteit bij UWV is beperkt. Dat komt onder meer door de

[6] Brief minister SZW aan de Tweede Kamer over de voortgang uitwerking arbeidsmarktbeleid van 3 april 2023, zie www.overheid.nl

keuringsachterstanden bij de claimbeoordeling. Bij te lange doorlooptijden kan de beoordeling pas plaatsvinden tijdens de loop van het tweede jaar en niet al na afloop van het eerste jaar, zoals met de regeling is beoogd. Dit kan werkgevers afschrikken om deze weg te bewandelen. De toelichting vermeldt niet of dit probleem bij invoering van de wet is opgelost.

(2) De duidelijkheid is in het belang van de werkgever. Het belang van de werknemer is echter om vooral geen re-integratiekansen te missen. Met een instemming met het verzoek van de werkgever beperkt de werknemer in principe zijn re-integratiekansen, wat voor hem niet aantrekkelijk is, zeker niet gelet op het feit dat re-integratie in het tweede jaar minder succesvol is.[7] Tekenend in dit verband is de toename van het aantal WIA-aanvragen en -toekenningen dat het wetsvoorstel voorziet. Na 104 weken rest de werknemer namelijk alleen nog de mogelijkheid om een WIA-uitkering aan te vragen.[8] Dit perspectief kan de werknemer afschrikken om aan een afsluiting van het eerste spoor mee te werken. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat er naar verwachting per jaar 1500 WIA-aanvragen en 800 toekenningen extra zullen zijn. Deze extra aanvragen zorgen ook voor extra regeldruk voor de werknemer (vanwege het aanvragen van de uitkering en het ondergaan van keuringen) én de werkgever (vanwege het aanleveren van de voor een aanvraag gebruikelijk documentatie).

(3) De werkgever die van de nieuwe mogelijkheid gebruik wil maken, moet het loon aan de werknemer gedurende het tweede jaar blijven doorbetalen. Dat dempt naar verwachting de animo om er gebruik van te maken. Het wetsvoorstel biedt hen namelijk in financieel opzicht niet meer ruimte om een vervanging te bekostigen.

(4) Negatieve invloed op het gebruik kan verder nog uitgaan van de toename van het aantal ontslagprocedures na 104 weken. In omvang is die vergelijkbaar met die van de WIA-aanvragen. Ook hierdoor treedt er voor werkgever en werknemer weer extra regeldruk op.

Aard en gewicht van deze factoren (belemmeringen) zijn dusdanig dat aan de effectiviteit van de nieuwe afsluitmogelijkheid (althans het gebruik ervan) getwijfeld moet worden. Mocht na weging van de vier factoren het wetsvoorstel toch worden doorgezet, dan is het noodzakelijk dat de toelichting de uitkomsten van de weging verantwoord.

1.1 Het college adviseert om bij het doelbereik van de wet de invloed van de navolgende 4 factoren (belemmeringen) expliciet te wegen en onderbouwen: (1) de beperkte beschikbaarheid van verzekeringsgeneeskundige capaciteit bij UWV (2) het niet parallel lopen van de belangen van de werkgever en die van de werknemer (3) de plicht van de werkgever om gedurende twee jaar onverminderd het loon door te betalen (3) de extra regeldruk voor werkgevers en werknemers die optreedt als gevolg van het grotere aantal WIA-aanvragen/toekenningen en (4) de extra regeldruk voor werkgevers en werknemers als gevolg van de toename van het aantal ontslagprocedures.

[7] Blz. 20 MvT
[8] Als hij niet bij een andere werkgever heeft kunnen hervatten

De genoemde belemmeringen hebben niet alleen impact op het doelbereik van het wetsvoorstel. Zij beïnvloeden ook de proportionaliteit van de extra regeldruk die met het wetsvoorstel optreedt. Bij een beperkt gebruik is de omvang van deze extra regeldruk (zie onder 4) al snel als disproportioneel te beschouwen. Daarom is het aangewezen dat de proportionaliteit van de extra regeldruk expliciet wordt gewogen en in de toelichting nader wordt onderbouwd.

1.2 Het college adviseert de proportionaliteit van de extra regeldruk die als gevolg van het wetsvoorstel optreedt van een nadere onderbouwing te voorzien.

Het wetsvoorstel heeft als doel om één van de knelpunten uit de in de toelichting opgenomen analyse op te lossen. Daarnaast zijn er, zo blijkt uit deze analyse, ook andere knelpunten. Of, in welke mate en hoe, deze andere knelpunten een oplossing krijgen vermeldt de toelichting niet.

1.3 Het college adviseert in de toelichting inzicht te bieden over of, in hoeverre en hoe de andere knelpunten in de re-integratie bij de groep kleine en middelgrote werkgevers worden opgelost.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel gaat uit van de huidige wettelijke inrichting van het re-integratieproces in de eerste twee jaren van arbeidsongeschiktheid. Met een aanpassing van deze inrichting komen echter ook andere (minder belastende) alternatieven in beeld. De toelichting brengt deze alternatieven niet in beeld. Het is aangewezen dat deze tekortkoming wordt hersteld. Een alternatief kan zijn een beperking van de loondoorbetalingsplicht tot bijvoorbeeld maximaal één jaar. Die biedt waarschijnlijk niet alleen eerder maar ook meer duidelijkheid en vooral ook meer wendbaarheid voor de werkgever. Tegelijkertijd kan daarmee het door met name kleine werkgevers ervaren knelpunt ten aanzien van de lange duur van de loondoorbetalingsplicht worden weggenomen.

2.1 Het college adviseert in de toelichting te onderbouwen welke alternatieven zijn overwogen en waarom niet voor deze alternatieven is gekozen.

Als op basis van de mogelijkheid van de nieuwe wet de re-integratie via het eerste spoor is afgesloten en de werknemer na 104 weken nog niet volledig is hersteld, kan de werknemer bij UWV een aanvraag voor een WIA-uitkering indienen. Voorafgaand aan de WIA-claimbeoordeling moet UWV de zgn. RIV-toets uitvoeren (een toets op het re-integratieverslag). De RIV-toets beperkt zich blijkens het wetsvoorstel – ongeacht of het eerste spoor is afgesloten met instemming van de werknemer of na toestemming van UWV – tot een toets op de re-integratie-inspanningen via het tweede spoor in het tweede ziektejaar. Toch moet de werkgever in dit geval in het RIV-verslag ook de inspanningen over het eerste jaar verantwoorden. Een minder belastend alternatief is om in die situatie het re-integratieverslag te beperken tot een verantwoording van de inspanningen in het tweede jaar van arbeidsongeschiktheid.

2.2 Het college adviseert als het eerste spoor op basis van de wetsvoorstel is afgesloten bij een WIA-aanvraag na 104 weken het aan te leveren re-integratieverslag te beperken tot een verantwoording van de inspanningen in het tweede jaar van de arbeidsongeschiktheid.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

De regelgeving rondom de re-integratie van zieke werknemers, in samenhang met die rondom de aanvraag van een arbeidsongeschiktheidsuitkering en een mogelijke beëindiging van de arbeidsovereenkomst, is omvangrijk en complex. Het vergt van werkgevers en werknemers veel handelingen op verschillende tijdstippen en met verschillende termijnen. Zij zijn daarbij bovendien afhankelijk van diverse deskundigen. Het voorliggende voorstel komt de eenvoud niet ten goede, omdat het weer nieuwe spelregels met nieuwe handelingen en termijnen toevoegt. Dit laatste kan ook ten koste gaan van de werkbaarheid (bedrijven) en doenbaarheid (werknemers) van het wetgevingscomplex rondom re-integratie van zieke werknemers gaan.

Meer specifiek vraagt één onderdeel van het wetsvoorstel aandacht vanuit het perspectief van werkbaarheid. Volgens de toelichting bij het voorstel waren werkgevers bij de MKB-toets positief over de mogelijkheid om eerder duidelijkheid te verkrijgen en het eerste spoor eerder te kunnen afsluiten.[9] Daar voegden zij echter wel aan toe dat de administratie niet te ingewikkeld moet worden en ook niet moet leiden tot een verhoging van de kosten. Gezien deze toevoeging zou de toelichting expliciet inzicht moeten bieden in de effecten op de administratie. Dat inzicht geeft de toelichting niet.

3.1 Het college adviseert in de toelichting met behulp van de uitkomsten van een MKB- en doenvermogentoets te onderbouwen of de administratie en bijbehorende handelingen voor werkgevers en werknemers werkbaar respectievelijk doenbaar zijn.

4 Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting bij het voorstel bevat een beschrijving en een raming van de regeldruk. De éénmalige kennisnemingskosten zijn voor bedrijven € 2,6 miljoen. Voor burgers zijn er geen éénmalige kennisnemingskosten, omdat die met dit wetsvoorstel jaarlijks terugkeren. De structurele extra regeldruk als gevolg van het wetsvoorstel bedraagt voor werkgevers € 1,87 miljoen en voor werknemers € 0,95 miljoen. In zoverre geeft de toelichting geen aanleiding tot opmerkingen. Deze berekeningen zijn echter nog niet volledig. Wat ontbreekt is de extra regeldruk die voor werkgevers en werknemers gaat optreden door de toename van het aantal WIA-aanvragen en toekenningen (voorzien is een toename met 1500 aanvragen en 800 toekenningen) en de dienovereenkomstige toename van het aantal ontslagprocedures. Deze regeldruk vloeit voort uit de afsluiting van het eerste spoor na afloop van het eerste ziektejaar. Volgens de toelichting zou het hierbij gaan om indirecte gevolgen van het wetsvoorstel die daarom niet als regeldruk in beeld hoeven te worden gebracht. Dat is niet correct, omdat de gevolgen namelijk niet zouden optreden als het wetsvoorstel er niet zou zijn. Het zijn daarmee wel rechtstreekse gevolgen van deze wet. Daarom moet ook de omvang van deze regeldrukgevolgen – conform het handboek meting regeldrukgevolgen - in de toelichting op de wet worden verantwoord.

---

[9] Blz. 27 MvT

4.1 Het college adviseert in de regeldrukparagraaf de omvang van de gevolgen voor de regeldruk in beeld te brengen als gevolg van de te verwachten toename van het aantal WIA-aanvragen/toekenningen en ontslagprocedures.

Dictum

Het bieden van de mogelijkheid om na het eerste ziektejaar de re-integratie van zieke werknemers in het eigen bedrijf te beëindigen, stuit op een aantal belemmeringen. Er is allereerst een tekort aan keuringsartsen bij het UWV, noodzakelijk voor de uitvoering van de wet. Bovendien is een voortijdige beëindiging doorgaans niet in het belang van de werknemer. Hij kan daarmee re-integratiekansen mislopen. Ook moet de werkgever na het gebruik van de door de wet geboden mogelijkheid onverminderd het loon doorbetalen. Het voorstel biedt hem financieel geen extra armslag. Tenslotte treedt er met de wet een toename van het aantal WIA-uitkeringen en ontslagprocedures op. Daarom twijfelt het college in ernstige mate aan de effectiviteit en proportionaliteit van het wetsvoorstel. Verder maakt het wetsvoorstel niet duidelijk of er alternatieven in beeld zijn geweest en waarom daar niet voor is gekozen.

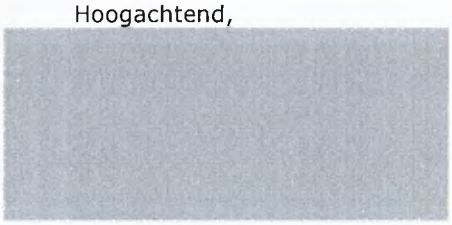
Gezien het voorgaande is het dictum:

Het wetsvoorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om eerder duidelijkheid aan en een grotere wendbaarheid voor kleine en middelgrote werkgevers te bieden. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorgestelde maatregelen onvoldoende is voor een goed afgewogen besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,



Voorzitter



Secretaris