Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 926 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

Nr. 5

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 4 juni 2026

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 23 april 2026 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enkele andere wetten in verband met het wijzigen van de re-integratie-verplichtingen in het tweede ziektejaar van werknemers bij kleine en middelgrote werkgevers (Kamerstuk 36 926). De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid is hierover geïnformeerd met een brief van 23 april 2026 (2026Z08898).

Inhoud wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering kleine en middelgrote werkgevers wendbaarder te maken door hen sneller duidelijkheid te bieden over wanneer een zieke werknemer kan worden vervangen. Concreet wordt voorgesteld dat kleine en middelgrote werkgevers[1] zich voortaan – onder voorwaarden – vanaf de start van het tweede ziektejaar van een zieke werknemer volledig kunnen richten op de re-integratie van deze werknemer bij een *andere* werkgever, in plaats van zich te richten op re-integratie bij de eigen werkgever. Het wetsvoorstel biedt werkgevers en werknemers de ruimte om dit gezamenlijk overeen te komen.[2] Wanneer de werknemer niet instemt met een voorstel hiertoe van de werkgever,

[1] Blijkens de memorie van toelichting valt ongeveer 98% van de werkgevers binnen de definitie van kleine en middelgrote werkgevers. Zie: Kamerstukken II 2025–2026, 36 926 nr. 3, par. 3.2.4.

[2] Hierbij geldt dat er een bedenktermijn van twee weken in het wetsvoorstel is opgenomen, om te voorkomen dat de zieke werknemer ondoordacht instemt met het afsluiten van het eerste spoor.

kst-36926-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

kan de werkgever in de 42e ziekteweek een verzoek bij het UWV indienen om de re-integratie bij de eigen organisatie af te sluiten.[3]

Onder de huidige regels geldt – kort samengevat – dat wanneer een werknemer ziek wordt, de werkgever en werknemer gedurende een periode van twee jaar jegens elkaar re-integratieverplichtingen hebben. Voor werkgevers geldt dat zij zich moeten inspannen om binnen de eigen organisatie passende arbeid voor de zieke werknemer te vinden (het zogenaamde «eerste spoor»). Wanneer dit niet mogelijk is, dient er te worden gekeken naar passende arbeid bij een andere werkgever («tweede spoor»). Voor de werknemer geldt dat deze verplicht is mee te werken aan de re-integratie. In de praktijk kunnen de twee sporen parallel lopen. Gedurende de re-integratieperiode kan de arbeidsovereenkomst niet worden opgezegd en geldt een loondoorbetalingsplicht. Werkgevers kunnen zich voor deze kosten verzekeren, maar uit onderzoek blijkt volgens de regering dat relatief veel werkgevers hiermee worstelen en aangeven lang in onzekerheid te verkeren over de vraag wanneer een zieke werknemer kan worden vervangen.[4] Door het wetsvoorstel wordt het mogelijk om de re-integratie in het eerste spoor na een jaar af te sluiten, waardoor kleine en middelgrote werkgevers eerder weten of een zieke werknemer terugkeert of niet. De loondoorbetalingsplicht blijft daarbij ongewijzigd gelden voor de duur van twee jaar.

Grondrechtelijke en constitutionele aspecten van het wetsvoorstel

Omdat niet valt uit te sluiten dat het wetsvoorstel in het bijzonder gevolgen heeft voor personen met een handicap[5], raakt het wetsvoorstel aan het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag Handicap) en het recht op gelijke behandeling, dat in dit verdrag een centrale rol speelt.[6] Ook in artikel 1 van de Grondwet is het recht op gelijke behandeling voor personen met een handicap vastgelegd.[7] Het doel van het VN-verdrag Handicap is het bevorderen van de gelijkwaardige deelname van personen met een beperking aan de samenleving.[8] In dit kader bevat het verdrag onder meer een verbod op het maken van direct en indirect onderscheid[9], een bepaling over de gelijkwaardige toegang tot het arbeidsproces en carrièremogelijkheden[10] en een bepaling over het recht op effectieve toegang tot de rechter[11].

---

[3] Het UWV toetst in dat geval – kort samengevat – of er gedurende het eerste ziektejaar aan de re-integratieverplichtingen is voldaan en of de zieke werknemer binnen afzienbare termijn weer beschikbaar zal zijn. Naar verwachting zal er op jaarbasis in 17.500 gevallen een verzoek bij het UWV worden ingediend om de re-integratie in het eerste spoor af te sluiten. Daarbij geldt dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien in 2028, omdat het UWV het voor die tijd niet uitvoerbaar acht om extra werkzaamheden op te pakken. Zie: Kamerstukken II 2025–2026, 36 926 nr. 3, par. 4.3.1.

[4] Panteia (2014), Prikkels en knelpunten – Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven.

[5] Kamerstukken II 2025/26, 36 926 nr. 3, p. 27.

[6] Kamerstukken II 2013–2014, 33 992 nr. 3, p. 4 en 25.

[7] De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte bevat in dit kader nadere regels.

[8] Uit het VN-verdrag handicap volgt een brede definitie van het begrip «handicap». Zo is een diagnose door een arts niet strikt noodzakelijk. Uit de preambule, artikel 1 en artikel 27 van het verdrag volgt dat onder personen met een handicap wordt verstaan «personen met een langdurige beperking van fysieke, mentale, intellectuele of zintuigelijke aard die de betrokkene in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid te participeren in de samenleving».

[9] Zie artikel 5 van het VN-verdrag Handicap en artikel 1, onder b en c van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Soortgelijke bepalingen zijn opgenomen in artikel 2, eerste lid en artikel 26 van het IVBPR en artikel 2, tweede lid, van het IVESCR.

[10] Artikel 27, eerste lid, onder a van het VN-verdrag Handicap.

[11] Artikel 13 van het VN-verdrag Handicap.

Omdat het UWV voor de uitvoering van het wetsvoorstel (bijzondere) persoonsgegevens verwerkt – zoals gegevens over de gezondheid van werknemers – raakt het wetsvoorstel ook aan het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit recht is onder meer opgenomen in de Grondwet en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (het Handvest).[12] De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bevat nadere regels over de omgang met persoonsgegevens. Hieruit volgt onder meer dat er passende waarborgen moeten worden getroffen om de rechten van burgers te beschermen wanneer er bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt.[13]

Mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor personen met een handicap

Het College voor de Rechten van de Mens (het College) merkt op dat niet valt uit te sluiten dat het wetsvoorstel zal leiden tot indirecte discriminatie van personen met een handicap. Hiervan is sprake wanneer een ogenschijnlijk neutrale wettelijke bepaling een specifieke groep in het bijzonder treft. In dit geval valt volgens het College niet uit te sluiten dat een relatief groot deel van de werknemers voor wie op basis van het wetsvoorstel na het eerste ziektejaar de re-integratie bij de eigen werkgever wordt afgesloten, personen met een beperking zijn. Het College wijst erop dat dit ingrijpende gevolgen kan hebben, omdat het streven naar re-integratie bij een andere werkgever in de praktijk minder vaak succesvol is. Dit betekent dat werknemers in het zogenaamde tweede spoor een grotere kans lopen om in de WIA in te stromen. Ook de Raad van State wijst erop dat werknemers waarbij de re-integratie in het eerste spoor wordt afgesloten, een grotere kans lopen om in de WIA in te stromen.[14]

Het College merkt op dat het maken van indirect onderscheid alleen geoorloofd is wanneer dit gebeurt met oog op een legitiem doel. Daarbij moet de desbetreffende maatregel passend, noodzakelijk en proportioneel zijn.[15] Ook wijst het College op het belang van toegankelijke rechtsbescherming in de bestuurlijke (bezwaar)procedure voor personen met een handicap.[16] Het College adviseert de regering om in de memorie van toelichting nader toe te lichten hoe het wetsvoorstel zich tot dit kader verhoudt.

In reactie op het advies van het College merkt de regering op dat inderdaad niet valt uit te sluiten dat personen met een handicap een relatief groot aandeel hebben in de groep werknemers voor wie de re-integratie bij de eigen werkgever na een jaar wordt afgesloten. Omdat de re-integratie in het tweede spoor minder vaak succesvol is, verwacht

---

[12] Dit recht volgt uit artikel 10, tweede lid van de Grondwet, artikel 8 van het Handvest van de Grondrechten van de EU (het Handvest) en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

[13] Zie artikel 9, tweede lid, onder b en h en artikel 9, derde lid van de AVG.

[14] De Raad van State relateert deze opmerking onder meer aan de uitvoeringslasten voor het UWV.

[15] Zie in dit kader ook artikel 3, tweede lid van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

[16] Het College geeft in de Monitor 2022 aan dat dit recht volgt uit het recht op toegang tot de rechter zoals opgenomen in artikel 13 van het VN-verdrag Handicap. Uit onderzoek van het College blijkt dat mensen met een beperking worstelen met complexe (bezwaar)procedures, waaronder bij het UWV. Zie: 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.

de regering onder deze groep een stijgende instroom in de WIA.[17] De regering erkent dat niet valt uit te sluiten dat er indirect onderscheid wordt gemaakt, maar licht toe dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat: het wetsvoorstel dient een legitiem doel en de voorgestelde maatregelen zijn volgens de regering passend en noodzakelijk om dat doel te bereiken. Dit heeft de regering naar aanleiding van het advies van het College nader onderbouwd in de memorie van toelichting. Zo legt de regering uit dat kleine en middelgrote werkgevers te maken hebben met specifieke uitdagingen wanneer een werknemer langdurig ziek wordt, waardoor het nodig is om juist voor deze groep werkgevers maatregelen te treffen.[18] Bij het uitwerken van de maatregelen heeft de regering nadrukkelijk rekening gehouden met de belangen van werknemers, waaronder werknemers met een handicap. Zo heeft de regering ervoor gekozen geen wijzigingen aan te brengen in de loondoorbetalingsplicht voor werkgevers, waardoor deze voor de duur van twee jaar blijft gelden. Ook voert het UWV een zorgvuldige toets uit wanneer de werkgever verzoekt de re-integratie in het eerste spoor af te sluiten en treft de regering maatregelen om het re-integratieproces te stimuleren.[19] Wat betreft de rechtsbescherming merkt de regering op dat dit gewaarborgd is doordat werkgevers en werknemers zich kunnen wenden tot de kantonrechter. De regering heeft ervoor gekozen om de bestuurlijke bezwaar- en beroepsprocedure ten aanzien van besluiten van het UWV uit te sluiten, om zo te voorkomen dat er een complexe samenloop tussen verschillende procedures ontstaat.

De tijdelijke commissie merkt op dat de regering in de aangevulde memorie van toelichting specifiek ingaat op de positie van personen met een handicap en de verhouding van het wetsvoorstel tot het recht op gelijke behandeling voor deze groep, zoals onder meer besloten ligt in het VN-verdrag Handicap. In dit licht merkt de tijdelijke commissie op dat het voor een zorgvuldige weging van het wetsvoorstel nog van toegevoegde waarde zou zijn om een duidelijker beeld te krijgen in hoeverre personen met een handicap naar verwachting concreet méér dan andere groepen werknemers te maken krijgen met de gevolgen van het wetsvoorstel.[20] Op die manier wordt het nog beter mogelijk om inzicht te krijgen in de verwachte gevolgen van het wetsvoorstel voor verschillende groepen werknemers.

De tijdelijke commissie adviseert de leden om de regering te vragen nader te concretiseren in hoeverre het wetsvoorstel raakt aan de positie van werknemers met een handicap op de arbeidsmarkt, en om daarbij aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre deze groep naar verwachting meer de gevolgen van het wetsvoorstel zal ervaren dan andere groepen werknemers.

Wat betreft de rechtsbescherming benadrukt de tijdelijke commissie dat de regering met de keuze voor het openstellen van de procedure bij de

---

[17] Blijkens de memorie van toelichting verwacht de regering als gevolg van het wetsvoorstel op jaarbasis 1500 extra WIA-aanvragen, waarvan er naar verwachting 800 zullen worden goedgekeurd. Uit de onderliggende beslisnota bij het wetsvoorstel blijkt dat dit naar verwachting zal leiden tot een jaarlijkse toename van € 112 miljoen aan WIA-lasten.

[18] Zo wijst de regering erop dat een langdurig zieke werknemer voor deze groep werkgevers een verhoudingsgewijs grotere impact heeft op de bedrijfsvoering. Bovendien zijn er bij kleine en middelgrote werkgevers minder mogelijkheden om binnen de eigen organisatie (ander) passend werk te vinden voor een zieke werknemer.

[19] Zo merkt de regering op dat er drie pilots zijn gestart, waarbij UWV gaat onderzoeken welke begeleiding het meest effectief is voor terugkeer naar werk en het verbeteren van de re-integratiedienstverlening. Zie: Kamerstukken II 2025–2026, 36 926 nr. 4, p. 8.

[20] Blijkens de memorie van toelichting is de inschatting dat de maximale groep waarvoor werkgevers de keuze gaan maken het eerste spoor te beëindigen, 17.500 personen betreft.

kantonrechter voorziet in onafhankelijke rechtsbescherming voor zowel werkgevers als werknemers.[21] Daarbij merkt de tijdelijke commissie op dat het, in het licht van het VN-verdrag Handicap, nog van toegevoegde waarde zou zijn om meer inzicht te krijgen in de verschillen tussen de bestuurlijke bezwaar- en beroepsprocedure enerzijds en de procedure bij de kantonrechter anderzijds. In dit verband wijst de tijdelijke commissie erop dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat de bestuurlijke bezwaar- en beroepsprocedure een relatief laagdrempelig rechtsmiddel is, zeker voor zieke werknemers en kleine werkgevers.[22] Voor de procedure bij de kantonrechter geldt dat hier naar verwachting minder gebruik van zal worden gemaakt.[23] Het UWV merkt over de procedure bij de kantonrechter op dat dit voor zieke werknemers extra belastend en een hoge drempel kan zijn.[24] Dit roept de vraag op in hoeverre de keuze om de bestuurlijke bezwaar- en beroepsprocedure uit te sluiten gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van de rechtsbescherming in het licht van het VN-verdrag Handicap. Voor het wegen van de verschillende belangen zou het van toegevoegde waarde zijn wanneer de regering dit punt nog betrekt in de toets aan het VN-verdrag Handicap, die de regering naar aanleiding van het advies van het College heeft uitgevoerd.

Ook adviseert de tijdelijke commissie de leden om de regering te vragen om te reflecteren op de verschillen tussen de procedure bij de kantonrechter en de bestuurlijke bezwaar- en beroepsprocedure in het licht van (toegankelijke) rechtsbescherming voor werknemers met een handicap.

De bewaartermijn van bijzondere persoonsgegevens over de gezondheid

Bij de uitvoering van het wetsvoorstel verwerkt het UWV bijzondere persoonsgegevens, zoals gegevens over de gezondheid van werknemers. De Raad van State merkt op dat uit de AVG volgt dat deze gegevens niet langer mogen worden verwerkt dan noodzakelijk is, maar dat het wetsvoorstel geen bewaartermijn voor deze gegevens bevat. Ook uit de toelichting blijkt niet hoe lang deze gegevens worden bewaard. De Raad van State adviseert om in de toelichting in te gaan op de bewaartermijn en adviseert om deze termijn bij voorkeur in de wet op te nemen.

De tijdelijke commissie constateert dat de regering haar keuze om de bewaartermijn in dit geval niet in het wetsvoorstel of de toelichting op te nemen naar aanleiding van het advies van de Raad van State nader heeft gemotiveerd. Zo zet de regering uiteen waarom het in dit geval – op basis van beleid[25] – niet noodzakelijk wordt geacht om de bewaartermijn wettelijk vast te leggen. De regering benadrukt dat het UWV deze termijn in eigen beleid zal vaststellen en wijst erop dat het UWV hier de nodige ervaring mee heeft. Gezien deze nadere onderbouwing heeft de tijdelijke commissie op dit punt geen verdere opmerkingen.

---

[21] Zoals volgt uit het recht op een eerlijk proces dat is opgenomen in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en artikel 47 van het EU-Grondrechtenhandvest.

[22] Kamerstukken II 2025–2026, 36 926 nr. 3, p. 16.

[23] Beslisnota d.d. 22 augustus 2023, p. 4.

[24] Het UWV merkt de gang naar de kantonrechter aan als «een onzekere stap met een hoge drempel, waardoor veel mensen (die ook al ziek zijn) dit niet zullen doen». Het UWV wijst erop dat deze onzekerheid een negatieve impact kan hebben op herstel en re-integratie. Zie: UWV, Integrale Uitvoeringstoets re-integratieverplichtingen tweede ziektejaar, 12 december 2023, p. 8.

[25] Modules bewaartermijnen bepalen over overheden, burgers en bedrijven, 26-06-2024 (te raadplegen via www.open-overheid.nl).

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Bushoff

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Kling