

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

(KetenID WKG015128)

VOORSTEL VAN WET

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het vanwege de wendbaarheid van ondernemingen wenselijk is voor kleine en middelgrote werkgevers en hun werknemers om eerder duidelijkheid te verkrijgen over het vanaf het tweede ziektejaar kunnen richten van de re-integratie op werkhervatting bij een andere werkgever en daarmee ook over de mogelijkheid tot vervanging van zieke werknemers in het tweede ziektejaar;

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

Artikel 1. Burgerlijk Wetboek Boek 7

Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 658a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 658aa

1. De kleine of middelgrote werkgever bevordert, in afwijking van artikel 658a, lid 1, ten aanzien van de werknemer die in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte gedurende ten minste 52 weken verhinderd is geweest de bedongen arbeid te verrichten, uitsluitend inschakeling in passende arbeid in het bedrijf van een andere werkgever, indien:
 - a. de werknemer hier uiterlijk op de dag waarop de ongeschiktheid van de werknemer tot het verrichten van de bedongen arbeid ten gevolge van ziekte 52 weken heeft geduurd schriftelijk mee heeft ingestemd; of
 - b. het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, genoemd in hoofdstuk 5 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, op de schriftelijke aanvraag van de werkgever hiervoor toestemming heeft verleend.
2. De werkgever, bedoeld in lid 1, is niet verplicht de werknemer, die niet langer ten gevolge van ziekte ongeschikt is tot het verrichten van de bedongen arbeid, in de gelegenheid te stellen om de bedongen arbeid te verrichten:
 - a. zolang een andere persoon op basis van een arbeidsovereenkomst met de werkgever werkzaam is op de arbeidsplaats van de werknemer, of;
 - b. indien alle arbeidsplaatsen, behorend bij functies die uitwisselbaar zijn met de functie van de werknemer, zijn vervallen.
3. Indien de werknemer niet langer ongeschikt is om de bedongen arbeid te verrichten en daartoe op grond van lid 2 niet in de gelegenheid wordt gesteld:
 - a. blijft de verplichting van de werkgever, bedoeld in lid 1, van toepassing;
 - b. is de werknemer verplicht zich in te spannen om passende arbeid te verkrijgen en te behouden en gevolg te geven aan redelijke aanwijzingen dienaangaande van de werkgever of een door de werkgever aangewezen deskundige;
 - c. wordt, indien en voor zolang de werknemer de overeengekomen arbeid niet verricht omdat de werknemer daar op grond van lid 2 niet toe in de gelegenheid wordt gesteld, voor de toepassing van artikel 628, lid 1, geacht het niet verrichten van de overeengekomen arbeid niet voor rekening van de werknemer te komen; en

d. is artikel 629, lid 5, tweede zin, van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat onder verhindering in de zin van dat lid alleen wordt verstaan verhindering doordat de werknemer door de werkgever op grond van lid 2 niet in de gelegenheid wordt gesteld om de bedongen arbeid te verrichten.

4. De kleine of middelgrote werkgever is de werkgever die, op de eerste dag waarop de werknemer ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte, bij of krachtens artikel 36, tweede lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen als kleine of middelgrote werkgever wordt aangemerkt.

5. De werknemer heeft het recht om de instemming, bedoeld in lid 1, onderdeel a, binnen veertien dagen na de dagtekening ervan zonder opgave van redenen door een schriftelijke, aan de werkgever gerichte, verklaring te herroepen. Indien de werkgever de werknemer niet uiterlijk twee werkdagen na de instemming schriftelijk wijst op het recht om de instemming te herroepen, bedraagt de termijn om de instemming te herroepen drie weken.

6. De werkgever doet de schriftelijke aanvraag, bedoeld in lid 1, onderdeel b, uiterlijk op de dag waarop de verhindering van de werknemer tot het verrichten van zijn bedongen arbeid 42 weken heeft geduurd.

7. De toestemming, bedoeld in lid 1, onderdeel b, wordt verleend, indien:

a. de werknemer in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte verhinderd is de bedongen arbeid te verrichten;

b. aannemelijk is dat binnen 13 weken na afloop van het tijdvak van 52 weken, bedoeld in lid 1, geen herstel zal optreden en dat binnen die periode de bedongen arbeid niet, ook niet in aangepaste vorm, kan worden verricht; en

c. de werkgever en de werknemer gedurende het tijdvak van 52 weken, bedoeld in lid 1, in redelijkheid hebben kunnen komen tot de inspanningen die zijn verricht om de inschakeling in de arbeid in het bedrijf van de werkgever te bevorderen.

8. Lid 7, onderdeel b, is niet van toepassing, indien de werknemer, in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, in het geheel geen arbeid verricht op het moment van het aflopen van het tijdvak van 52 weken, bedoeld in lid 1.

9. De toestemming, bedoeld in lid 1, onderdeel b, wordt niet verleend:

a. gedurende een periode van verhindering van de werknemer tot het verrichten van de bedongen arbeid die haar oorzaak vindt in ziekte als gevolg van zwangerschap of de bevalling;

b. gedurende de zwangerschap van een werknemer en gedurende de periode waarin een werknemer bevallingsverlof als bedoeld in artikel 3:1, derde lid, van de Wet arbeid en zorg geniet en na werkhervatting, gedurende het tijdvak van zes weken aansluitend op dat bevallingsverlof, dan wel aansluitend op een periode van verhindering tot het verrichten van arbeid die haar oorzaak vindt in de bevalling of de daaraan voorafgaande zwangerschap en die aansluit op dat bevallingsverlof; of

c. gedurende de periode dat de werknemer verlof geniet, als bedoeld in artikel 3:1a, eerste of vierde lid, van de Wet arbeid en zorg.

10. Artikel 629, lid 10, is van overeenkomstige toepassing op de perioden, bedoeld in dit artikel, waarin de werknemer in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, zwangerschap of bevalling verhinderd is geweest arbeid te verrichten.

11. Op de beslissing van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen op de schriftelijke aanvraag, bedoeld in lid 1, onderdeel b, zijn de artikelen 105, met uitzondering van het tweede lid, onderdelen b en c, en 106 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor "medebelanghebbende" wordt gelezen "werkgever".

12. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen brengt de beslissing op de schriftelijke aanvraag, bedoeld in lid 1, onderdeel b, gelijktijdig en schriftelijk uit aan de werknemer en de werkgever. Hierbij wijst het op lid 11.

13. De kantonrechter kan op verzoek van een werknemer van wie de werkgever met de toestemming, bedoeld in lid 1, onderdeel b, uitsluitend inschakeling in passende arbeid in het bedrijf van een andere werkgever bevordert, indien dat in strijd is met het in dit artikel bepaalde, de werkgever veroordelen de bevordering van de inschakeling in passende arbeid in het bedrijf van de werkgever te hervatten.

14. Indien de toestemming, bedoeld in lid 1, onderdeel b, is geweigerd, kan de kantonrechter op verzoek van de werkgever aan hem toestemming verlenen om de inschakeling in arbeid in het bedrijf van de werkgever te beëindigen.

15. De bevoegdheid om een verzoekschrift als bedoeld in lid 13 en 14 bij de kantonrechter in te dienen vervalt twee maanden na de dag waarop het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen over de toestemming, bedoeld in lid 1, onderdeel b, heeft beslist.

16. Bij regeling van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden met betrekking tot het verlenen van toestemming als bedoeld in de leden 1 en 7 nadere regels gesteld over de procedure en de gegevens, die de werkgever bij de aanvraag verstrekt.

B

Artikel 669 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na "lid 3, onderdeel e" ingevoegd ", of indien artikel 658aa is toegepast door een kleine werkgever als bedoeld in artikel 658aa, lid 4".

2. In het derde lid, onderdeel b, wordt "artikel 670, leden 1 en 11" vervangen door "artikel 670, leden 1 en 12".

3. In het derde lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel i door een puntkomma, na onderdeel i een onderdeel toegevoegd, luidende:

j. het beëindigen van de bevordering van de inschakeling in passende arbeid in de onderneming van de werkgever, van een werknemer die in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte gedurende ten minste 52 weken verhinderd was de bedongen arbeid te verrichten, op grond van artikel 658aa, mits de periode, bedoeld in artikel 670, leden 1 en 12 is verstreken en, als de werknemer weer in staat is de bedongen arbeid, al dan niet in aangepaste vorm, te verrichten, de bedongen arbeid, al dan niet in aangepaste vorm, in de onderneming van de werkgever niet binnen een termijn van 13 weken beschikbaar is.

C

Artikel 670 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van de leden 11 tot en met 14 tot 12 tot en met 15, wordt een lid ingevoegd, luidende:

11. De werkgever, die toepassing heeft gegeven aan artikel 658aa, kan ten minste twee jaren na de eerste dag waarop de werknemer ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte, de arbeidsovereenkomst niet opzeggen, tenzij de werknemer de bedongen arbeid heeft hervat. Voor de berekening van de termijn, bedoeld in de eerste zin, worden perioden van ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid ten gevolge van zwangerschap voorafgaand aan het zwangerschapsverlof en perioden van ongeschiktheid tijdens het zwangerschaps- of bevallingsverlof, bedoeld in artikel 3:1, tweede en derde lid, van de Wet arbeid en zorg, niet in aanmerking genomen. Voorts worden perioden van ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid, anders dan bedoeld in de vorige zin, samengeteld, indien zij elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen, of indien zij direct voorafgaan aan en aansluiten op een periode waarin zwangerschaps- of bevallingsverlof wordt genoten overeenkomstig artikel 3:1, tweede en derde lid, van de Wet arbeid en zorg, tenzij de ongeschiktheid redelijkerwijs niet geacht kan worden voort te vloeien uit dezelfde oorzaak.

2. In het twaalfde lid (nieuw), aanhef, wordt na "bedoeld in lid 1, onderdeel a," toegevoegd "of lid 11".

D

In artikel 670a, tweede lid, aanhef, wordt "en lid 10" vervangen door ", 10 en 11".

E

Artikel 671a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "op grond van artikel 669, lid 3, onderdeel a of b" vervangen door "op grond van artikel 669, lid 3, onderdeel a, b, of j,".
2. In het elfde lid wordt "en 10" vervangen door ", 10 en 11".

F

Artikel 671b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel b, wordt "a en b" vervangen door "a, b en j".
2. In het eerste lid, onderdeel c, wordt "a en b" vervangen door "a, b en j".
3. In het zesde lid wordt "onderdelen b tot en met i" vervangen door "onderdelen b tot en met j" en wordt "leden 1 tot en met 4 en 10" vervangen door "leden 1 tot en met 4, 10 en 11".

G

Artikel 673e, eerste lid, onderdeel a, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt "en lid 11" vervangen door "lid 11 en 12".
2. Aan het slot van onderdeel 1 vervalt "of".
3. Onder toevoeging van "of" aan het slot van onderdeel 2, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

3°. is beëindigd op grond van artikel 669, lid 3, onderdeel j.

H

Artikel 682 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a, wordt "a of b" vervangen door "a, b of j".
2. In het eerste lid, onderdeel c, wordt "b" vervangen door "b of j".

Artikel II. Algemene wet bestuursrecht

In artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt 'Boek 7: artikel 671a' vervangen door 'Boek 7: de artikelen 658aa en 671a'.

Artikel III. Werkloosheidswet

In artikel 24, zesde lid, van de Werkloosheidswet wordt na "van de werkgever" ingevoegd:

of het instemmen van de werknemer met de schriftelijke overeenkomst, bedoeld in artikel 658aa lid 1, onderdeel b, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek,

Artikel IV. Wet Arbeidsmarkt in balans

In artikel XIII van de Wet Arbeidsmarkt in balans wordt "artikel 670, eerste lid, onderdeel a, en lid 11" vervangen door "artikel 670, eerste lid, onderdeel a, en lid 12".

Artikel V. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

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

A

Aan artikel 65 wordt een zin toegevoegd, luidende:

Indien toepassing is gegeven aan artikel 658aa van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek beperkt de beoordeling door het UWV zich tot het tweede ziektejaar.

B

In artikel 123b, eerste lid, wordt "en 670, lid 11" vervangen door "en 670, lid 12".

Artikel VI. Ziektewet

De Ziektewet wordt als volgt gewijzigd:

A

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

Indien toepassing is gegeven aan artikel 658aa van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek beperkt de beoordeling door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen zich tot het tweede ziektejaar.

B

Aan artikel 45, eerste lid, onderdeel j wordt "benadelen. Onder benadeling in de zin van dit onderdeel is niet" vervangen door "benadelen, waarbij onder benadeling in die zin van dit onderdeel niet is" en wordt na "en 49" ingevoegd "en instemming met de schriftelijke overeenkomst als bedoeld in artikel 658aa lid 1, onderdeel b, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;"

Artikel VII. Overgangsrecht

Artikel 658aa van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing ten aanzien van een werknemer wiens eerste dag van ongeschiktheid tot verrichten van de bedongen arbeid wegens ziekte is gelegen voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A.

Artikel VIII. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

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

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Y.J. van Hijum

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

T.H.D. Struycken

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Inhoud

1. Inleiding en doel	7
2. Aanleiding en samenhang arbeidsmarktpakket	8
2.1 Aanleiding en context	8
2.2 Samenhang en fasering	9
3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	9
3.1 Huidig stelsel.....	9
3.2 Voorgestelde wijzigingen.....	12
3.3 Internationaalrechtelijke aspecten.....	23
4. Gevolgen en regeldruk	26
4.1 Gevolgen werkgevers	26
4.2 Gevolgen werknemers.....	27
4.3 Effecten regeldruk	28
4.4 Arbeidsmarkteffecten.....	32
5. Financiële effecten	33
5.1 Budgettaire gevolgen voor overheid	33
5.2 Uitvoeringskosten.....	34
6. Gegevensdeling	34
7. Doelmatigheid en doeltreffendheid	36
8. Evaluatie en monitoring	37
9. Advies en consultatie.....	38
9.1 MKB-toets	38
9.2 Doenvermogen	38
9.3 Internetconsultatie	39
9.4 UWV.....	42
9.5 Raad voor de rechtspraak.....	43
9.6 Adviescollege toetsing regeldruk.....	43
9.7 College voor de Rechten van de Mens	44
9.8 Autoriteit Persoonsgegevens.....	46
10. Overgangsrecht	46

1. Inleiding en doel

Sinds 2004 geldt er een verplichting om bij ziekte minimaal 70% van het loon gedurende een periode van 104 weken door te betalen¹, tenzij de arbeidsovereenkomst van de werknemer eerder eindigt. Werkgevers en zieke werknemers hebben jegens elkaar re-integratieverplichtingen (onder andere als gevolg van de Wet verbetering poortwachter). De re-integratie is erop gericht een zieke werknemer gedurende die 104 weken te re-integreren bij de eigen werkgever in eigen (aangepast) werk en ander passend werk (eerste spoor re-integratie). Daarnaast is de werkgever verplicht zijn werknemer bij een andere werkgever (tweede spoor re-integratie) in passend werk te re-integreren. De werknemer is verplicht hieraan mee te werken. Beide sporen lopen vaak tegelijkertijd in het tweede ziektejaar en dit kan ook al in het eerste ziektejaar aan de orde zijn. Daarbij geldt gedurende de eerste twee jaar arbeidsongeschiktheid wegens ziekte een opzegverbod² van de arbeidsovereenkomst.

Hoewel werkgevers de verplichtingen rondom arbeidsongeschiktheid kunnen verzekeren, geven relatief veel werkgevers (45%) aan dat deze verplichtingen een belemmering vormen om mensen in vaste dienst te nemen³. Vooral kleine en middelgrote werkgevers zijn mogelijk minder wendbaar als één van de werknemers onverhoopt langdurig ziek wordt. Deze werkgevers kunnen nu lang in onzekerheid blijven of en wanneer een zieke werknemer nog terugkeert, waarbij het lastig is een vervanger aan te nemen aangezien de plek beschikbaar moet blijven voor het geval dat de zieke werknemer herstelt.

Om deze reden wil de regering als onderdeel van het totale pakket aan arbeidsmarkthervormingen⁴, zoals -in lijn met het SER MLT advies⁵- in het vorige coalitieakkoord⁶ en in het huidige Regeerprogramma⁷ is opgenomen, dat de re-integratie van langdurig zieke werknemers zich in het tweede ziektejaar in principe volledig kan gaan richten op het tweede spoor (bij een andere werkgever). De regering stelt voor dat kleine en middelgrote werkgevers (tot en met 100 werknemers)⁸ deze mogelijkheid onder voorwaarden krijgen.

Doel is kleine en middelgrote 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, zodat zij eerder tot vervanging kunnen overgaan van de zieke werknemer. Het beleidsinstrument dat wordt ingezet is dat er een wettelijke aanpassing komt van de re-integratieverplichtingen van kleine en middelgrote werkgevers. Geregeld wordt dat deze werkgevers de mogelijkheid krijgen vanaf de start van het tweede ziektejaar zich alleen te richten op re-integratie in het tweede spoor indien aan de voorwaarden voor het afsluiten van het eerste spoor wordt voldaan. Met de maatregel krijgen werkgevers en werknemers duidelijkheid over het te volgen spoor bij re-integratie. De werkgever hoeft als gevolg van dit wetsvoorstel de plek van de werknemer niet meer voor hem beschikbaar te houden, ook niet als de werknemer in het tweede jaar volledig herstelt. Dat biedt ook duidelijkheid over de mogelijkheid tot vervanging van de zieke werknemer in het tweede ziektejaar. Voorgesteld wordt eveneens voor deze situaties met afgesloten eerste spoor een nieuwe ontslaggrond te creëren.

Hiermee wordt de wendbaarheid van kleine en middelgrote werkgevers vergroot. De regering vermindert de onzekerheid door eerder duidelijkheid te creëren voor kleine en middelgrote werkgevers, maar ontslaat hen niet van hun verantwoordelijkheid richting zieke werknemers. Bij ziekte is de inzet primair gericht op herstel en terugkeer van de werknemer. Werkgevers blijven verantwoordelijk voor twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en voor het verloop van het re-integratieproces. De werkgever blijft er in het tweede ziektejaar verantwoordelijk voor de zieke werknemer te helpen re-integreren, zij het dat dit wetsvoorstel regelt dat die inspanningen zich onder voorwaarden in het tweede jaar uitsluitend kunnen richten op re-integratie bij een andere werkgever. Mocht het na het tweede ziektejaar tot een WIA-aanvraag komen, dan toetst UWV hier ook op. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2028. Anderhalf jaar voor invoering

¹ Artikel 7:629 BW.

² Artikel 7:670 lid 1 onder a BW.

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

⁴ Kamerbrief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, 3 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

⁵ SER middellange termijn (MLT) advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025, Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving (p.22), 2 juni 2021.

⁶ Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (p.24), 15 december 2021.

⁷ Regeerprogramma 'Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet' (p.12), 13 september 2024.

⁸ Werkgevers met een loonsom tot en met 100 keer het gemiddelde premieloon per werknemer. Dit is gelijk aan de grens tussen middelgrote en grote werkgevers die geldt voor de gedifferentieerde premies voor de Werkhervattingskas. Een werkgever wordt aangemerkt als klein indien hij een loonsom tot en met 25 keer het gemiddelde premieloon per werknemer heeft.

zal UWV de uitvoeringstoets herijken, omdat dan een betere inschatting van de uitvoerbaarheid en kosten kan worden gemaakt.

Het is van belang dat ook het tweede spoor leidt tot succesvollere re-integratie van de werknemer, zodat de instroom in de WIA zoveel mogelijk wordt beperkt. Werkgevers, werknemers en overheid hebben dan ook uitgesproken dat extra inspanningen en investeringen nodig zijn en hier gezamenlijk aan te blijven werken⁹.

In hoofdstuk 2 wordt de aanleiding van het wetsvoorstel geschetst met daarbij de samenhang met het arbeidsmarktpakket, waarna in hoofdstuk 3 eerst het huidige stelsel wordt weergegeven en de voorgestelde aanpassingen zijn uitgewerkt. In hoofdstuk 4 worden achtereenvolgens de effecten voor werkgevers, werknemers, regeldruk en de arbeidsmarkteffecten behandeld. Hoofdstuk 5 beschrijft de financiële effecten en hoofdstuk 6 de gegevensdeling. In hoofdstuk 7 wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid beschreven en in hoofdstuk 8 de monitoring en evaluatie. Voorafgaand aan de artikelsgewijze toelichting worden in hoofdstuk 9 de ontvangen commentaren en adviezen behandeld.

2. Aanleiding en samenhang arbeidsmarktpakket

2.1 Aanleiding en context

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is beschreven in de Kamerbrieven over de uitwerking van het arbeidsmarktpakket, te weten de Kamerbrief Hoofdlijnen arbeidsmarkt (juli 2022) en de Kamerbrief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket (april 2023)¹⁰. In het SER MLT advies heeft de SER reeds voorstellen gedaan om het aangaan van contracten voor onbepaalde tijd aantrekkelijker te maken. Daaronder valt een voorstel voor de re-integratieverplichting in het tweede spoor in het tweede ziektejaar bij de loondoorbetaling bij ziekte. Met betrekking tot re-integratie van zieke werknemers in het tweede spoor constateert de regering net zoals de SER dat er knelpunten zijn en verbeteringen mogelijk zijn. De uitval van een werknemer door langdurige ziekte heeft - naast de gevolgen voor de werknemer - ingrijpende gevolgen voor de onderneming waar hij werkzaam is waaronder begrepen het vermogen om wendbaar te kunnen opereren. Uit onderzoek¹¹ is bekend dat grote bedrijven zeggen de kosten en risico's die uit de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte voortkomen beter te kunnen dragen dan de kleinere. Werkgevers die knelpunten ervaren, noemen relatief vaak dat ze onvoldoende mogelijkheden zien om een zieke werknemer te re-integreren, vooral omdat er geen passend werk beschikbaar is. Uit de enquête in dit onderzoek blijkt dat de loondoorbetalingsplicht volgens 45% van de ondervraagde werkgevers leidt tot extra voorzichtigheid bij het omzetten van het tijdelijke contract in een vast contract. Tijdens het tijdelijke contract schat de werkgever impliciet de risico's in en neemt deze mee bij het besluit om het contract al dan niet te verlengen.

Met name bij kleinere ondernemingen kan het wegvallen van een arbeidskracht op de werkvloer relatief grote gevolgen hebben op de bedrijfsprocessen, en juist bij deze ondernemingen kan het complex zijn vervanging voor de zieke werknemer te organiseren c.q. intern op te vangen. Daarom richt onderhavige maatregel zich specifiek tot de groep kleine en middelgrote werkgevers. Met de maatregel creëert de regering eerder duidelijkheid bij re-integratie voor de werkgever en zieke werknemer evenals voor de werknemer die de zieke werknemer vervangt. Deze laatste zal immers eerder en voor langere tijd aangesteld kunnen worden. De werkgever hoeft, nadat het eerste spoor is afgesloten, geen werkplek voor de zieke werknemer meer beschikbaar te houden. Een alternatief voor het creëren van extra wendbaarheid voor werkgevers dat vaak aangedragen wordt is inkorting van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte en het daarmee samenhangende opzegverbod bij ziekte. Bekend is dat een dergelijke inkorting uitvoeringstechnisch en financieel ingrijpend is en onder andere negatieve effecten heeft op de herstel- en re-integratiekansen van langdurig zieke werknemers en de (premie)kosten voor werkgevers¹². Ook gezien de gewenste

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

¹⁰ Kamerbrief Hoofdlijnen arbeidsmarkt, 5 juli 2022, Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1112 en Kamerbrief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, 3 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

¹¹ Panteia (2014), Prikkels en knelpunten – Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven.

¹² CPB notitie Kansrijk arbeidsmarktbeleid, update sociale zekerheid, mei 2020; SZW schat op basis van nieuwe inzichten in dat de kosten voor inkorten loondoorbetaling naar verwachting hoger uitvallen dan in deze studie wordt benoemd.

balans tussen meer zekerheid voor werkenden en meer wendbaarheid voor ondernemers bij de hervorming van de arbeidsmarkt is een voorstel als inkorting van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte geen onderdeel van het pakket geworden. De maatregel rond de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar in dit wetsvoorstel is uitgewerkt conform de afgesproken kaders tussen werkgevers, werknemers en de regering¹³.

2.2 Samenhang en fasering

Samenhang met het bredere arbeidsmarktbeleid

Zoals hierboven al is genoemd, maakt dit wetsvoorstel deel uit van het bredere arbeidsmarktbeleid dat dit kabinet voert. Het hoofddoel daarvan is om werkenden meer zekerheid te geven en wendbaarheid van werkgevers te vergroten. De voorgestelde maatregelen rondom de re-integratieverplichtingen vanaf het tweede ziektejaar in dit wetsvoorstel hebben als doel dat werkgevers eerder duidelijkheid krijgen over het beschikbaar houden van een werkplek van een zieke werknemer, waardoor men sneller kan overgaan tot vervanging. Dit vergroot de wendbaarheid van werkgevers.

Een ander onderdeel van het arbeidsmarktpakket dat ook als doel heeft werkgevers meer wendbaar te maken is het wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis. Waar onderhavig wetsvoorstel kleine en middelgrote werkgevers wendbaarder maakt in geval van langdurige ziekte van werknemers, zorgt het wetsvoorstel personeelsbehoud bij crisis ervoor dat werkgevers die te maken hebben met een crisis of calamiteit hun werknemers kunnen herplaatsen binnen het bedrijf of kunnen vragen om tijdelijk minder uren te werken. Deze maatregelen dienen daarmee een vergelijkbaar doel. Aangezien de maatregelen onder verschillende omstandigheden van toepassing zijn, vullen ze elkaar aan.

Fasering

Binnen het brede perspectief van het arbeidsmarktbeleid is het doel om de verschillende maatregelen zo snel mogelijk en zoveel mogelijk gelijktijdig aan de Tweede Kamer aan te bieden.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De onderhavige aanpassing ziet op de re-integratieverplichtingen bij ziekte. Geregeld wordt dat kleine en middelgrote werkgevers samen met werknemers, onder bepaalde voorwaarden, na het eerste ziektejaar de mogelijkheid hebben om de re-integratie via het eerste spoor te beëindigen en vanaf de start van het tweede ziektejaar te focussen op re-integratie in het tweede spoor. In dit hoofdstuk wordt het gekozen beleidsinstrument uitgelegd middels een beschrijving van het huidige stelsel en de voorgestelde aanpassingen.

3.1 Huidig stelsel

In het huidige stelsel geldt bij een zieke werknemer voor een periode van 104 weken de verplichting om loon door te betalen met re-integratieverplichtingen. Ook geldt er gedurende (tenminste) twee jaar een opzegverbod.

Werkgever en werknemer zijn samen verantwoordelijk voor de re-integratie. Het doel van de re-integratie is dat de werknemer structureel het werk hervat in passend werk dat zo dicht mogelijk aansluit bij de resterende mogelijkheden van de werknemer. Daarbij wordt eerst gekeken naar de mogelijkheden die er zijn voor de werknemer om terug te keren bij de eigen werkgever in eigen of aangepast werk of in passend ander werk. Van de werkgever wordt verwacht dat hij doet wat redelijkerwijs mogelijk is om zijn werknemer in passend werk te kunnen re-integreren. De focus ligt op het terugkeren in het werk waarin de werknemer is uitgevallen. Dat betekent dat de werkgever, zolang het dienstverband duurt, moet blijven onderzoeken of het mogelijk is dat de werknemer in het eigen (aangepaste) werk of in passend ander werk weer aan de slag gaat. Zodra er geen zicht meer is, vanwege beperkingen door ziekte of gebreken, op een structurele werkherleving binnen de eigen organisatie moet er bij geringe of meer dan geringe arbeidsmogelijkheden een adequaat tweede spoortraject opgestart worden. Dit traject moet uiterlijk binnen zes weken na de eerstejaarsevaluatie worden gestart. Re-integratie-activiteiten in het tweede spoor kunnen na de eerstejaarsevaluatie alleen achterwege blijven als er concreet

¹³ Kamerbrief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, 3 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

perspectief is op structurele werkhervatting binnen drie maanden in het eerste spoor in eigen, aangepast eigen of passend werk dat zo dicht mogelijk aansluit bij de mogelijkheden van de werknemer¹⁴.

Wanneer werkgever en werknemer van mening verschillen over de gewenste re-integratie-inspanningen of daarover meer duidelijkheid wensen kunnen zij een deskundigenoordeel bij UWV vragen. Het deskundigenoordeel is geen bindend advies, maar wel een oordeel van UWV (zonder bezwaar- en beroepsmogelijkheid) over de situatie op dat moment en de periode daarvoor. Het deskundigenoordeel omvat geen advies over toekomstige re-integratie-inspanningen.

In de praktijk wordt veelal in het tweede jaar – naast de eerste spoor re-integratie – een tweede spoor traject opgestart. Uit een dossieronderzoek van UWV onder WIA-aanvragers blijkt dat in twee derde van de onderzochte gevallen het eerste en tweede spoortraject parallel loopt. Parallele trajecten komen vaker voor bij grote werkgevers. Bij de grote bedrijven wordt vaker passend werk gerealiseerd en wordt ook vaker inkomen uit dienstverband behouden. Daarnaast blijkt dat re-integratie in het eerste spoor meer kans op succes heeft dan het tweede spoor¹⁵. Een tweede spoortraject moet bestaan uit een samenhangende reeks van elkaar opvolgende activiteiten: het opstellen van een persoonsprofiel (uitgangspositie), het opstellen van een zoekprofiel (einddoel), het opstellen en uitvoeren van een re-integratieplan en het inzetten en uitvoeren van interventies. De adviezen en prognose van de bedrijfsarts zijn leidend voor het opstellen van het persoons- en zoekprofiel. Daarnaast eist UWV een tweede spoor re-integratieplan waarin de activiteiten, de periode van re-integratie en een overzicht van rapportagemomenten vermeld staan. Vervolgens kunnen re-integratiebedrijven de juiste activiteiten (interventies) inzetten om de werknemer gereed te maken voor werkhervatting. In deze periode geldt een sollicitatieplicht voor de werknemer. De kosten voor de uitvoering van tweede spoor re-integratie worden betaald door de eigen werkgever (eventueel via een private verzekering). Het verloop van een re-integratie tweede spoortraject is van veel factoren afhankelijk¹⁶. Het herstelproces en de belastbaarheid van de werknemer zijn aan verandering onderhevig en daar moeten de werkgever, de werknemer en de re-integratieprofessionals op inspelen. Ook de prognose van de bedrijfsarts over herstel en belastbaarheid is belangrijk voor het verloop van het traject. Op momenten dat de belastbaarheid hoger is en het herstelproces beter verloopt dan verwacht, kan de intensiteit van het re-integratietraject worden opgevoerd. Gaat het minder goed, dan moet tijdig op de rem worden getrapt zodat er niets wordt geforceerd. Dit alles maakt re-integratie tweede spoor een complex samenspel. De meest voorkomende verrichtingen zijn het opstellen van een persoonsprofiel, opstellen van een zoekprofiel, opstellen van een re-integratieplan, motiverende gesprekstechnieken, rouwverwerking, verbeteren sollicitatievaardigheden, arbeidsmarktoriëntatie en -benadering en scholing¹⁷.

Bij de aanvraag van een WIA-uitkering door de werknemer dient deze een re-integratieverslag (RIV) te overleggen. Een re-integratieverslag is een weergave van de ondernomen re-integratie-inspanningen door de werkgever en werknemer. UWV beoordeelt conform de Wet verbetering poortwachter op grond van het re-integratieverslag of de werkgever en de werknemer samen voldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht: dit is de toetsing van het re-integratieverslag of 'RIV-toets'. Indien er geen bevredigend resultaat is behaald, de re-integratie-inspanningen onvoldoende zijn, daar geen deugdelijke grond voor is en de gebreken hersteld kunnen worden, zal UWV de verplichting voor de werkgever om het loon door te betalen verlengen met maximaal 52 weken. Dit wordt de loonsanctie genoemd. Het opzegverbod bij ziekte blijft gelden voor de duur van de loonsanctie. Uit onderzoek van UWV blijkt dat 85% van de loonsancties in de periode 2015-2017 betrekking had op het niet, te laat of verkeerd oppakken van de re-integratie door de werkgever. Het te laat of foutief inzetten van re-integratie in het tweede spoor komt relatief vaak voor bij kleine bedrijven; tekortkomingen in de re-integratie binnen het eigen bedrijf komen relatief vaak voor bij grote werkgevers¹⁸.

Nadat de periode van loondoorbetaling bij ziekte is verstreken, houdt het opzegverbod bij ziekte op. De werknemer heeft op dat moment doorgaans ook duidelijkheid over de beslissing op zijn WIA-uitkeringsaanvraag. In veel gevallen wordt het dienstverband vervolgens met wederzijds

¹⁴ Werkwijzer Poortwachter UWV, 1 augustus 2022, p. 12.

¹⁵ UWV, Re-integratie in het tweede spoor, september 2021.

¹⁶ OVAL i.s.m. Kwaliteit op Maat, Tweede spoor re-integratietraject, oktober 2021.

¹⁷ OVAL i.s.m. Kwaliteit op Maat, Tweede spoor re-integratietraject, oktober 2021.

¹⁸ UWV, Toetsing van het re-integratieverslag (RIV). Resultaten naar bedrijfsomvang en bedrijfstak. December 2018.

goedvinden beëindigd. In 2018 - 2019 bedroeg het aandeel beëindigingen met wederzijds goedvinden 89%. Het gaat dan wel om alle ontslaggevallen (ook bijvoorbeeld ontslag vanwege bedrijfseconomische redenen)¹⁹. Tevens kan de werkgever bij UWV een ontslagaanvraag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid indienen. Jaarlijks komt het ongeveer 2.000 keer voor dat UWV een ontslagvergunning wegens langdurige arbeidsongeschiktheid toekent.

Bij de beoordeling van de ontslagaanvraag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid²⁰ toetst UWV of sprake is van langdurige arbeidsongeschiktheid en of het opzegverbod bij ziekte niet langer van toepassing is. UWV beoordeelt of de werknemer naar verwachting de komende 26 weken ongeschikt blijft voor het eigen werk of voor het aangepaste eigen werk.

De prognose van de werkhervattingsmogelijkheden van de werknemer voor de komende 26 weken dient door de werkgever bij de ontslagaanvraag te worden onderbouwd. De werkgever moet hiervoor een recente (niet ouder dan drie maanden) en adequate verklaring van de bedrijfsarts verstrekken die een prognose voor de bedoelde 26 weken bevat over de mogelijkheden om het eigen werk in aangepaste vorm te hervatten. Als de werknemer een IVA-uitkering ontvangt is reeds duidelijk dat sprake is van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid en is een verklaring van de bedrijfsarts niet nodig. Het is dan immers duidelijk dat er geen mogelijkheid meer is voor de werknemer om binnen 26 weken het eigen werk in aangepaste vorm te hervatten.

Voorts toetst UWV of aannemelijk is gemaakt dat het niet mogelijk is de werknemer binnen de redelijke termijn herplaatsen²¹. De redelijke herplaatsingstermijn bedraagt bij werknemers met een arbeidshandicap 26 weken. Dat zijn werknemers met een WIA-, WAO-of WAZ-uitkering, of een uitkering of recht op arbeidsondersteuning op grond van de WAJONG, werknemers voor wie voorzieningen zijn getroffen tot behoud, herstel of ter bevordering van de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid en werknemers die op grond van artikel 29b van de Ziektewet in aanmerking komen voor de no-riskpolis (zie artikel 10, tweede en derde lid Ontslagregeling).

De werkgever moet in de ontslagaanvraag toelichten waarom het niet mogelijk is of niet in de rede ligt om de werknemer binnen de redelijke termijn, al dan niet met behulp van scholing, te herplaatsen op een passende functie binnen de onderneming of groep. Op grond van artikel 9, eerste lid, van de Ontslagregeling moet de werkgever hierbij arbeidsplaatsen betrekken waarvoor een vacature bestaat of binnen de voor de werknemer geldende redelijke termijn beschikbaar zal komen. Daarnaast moet hij daarbij arbeidsplaatsen betrekken van uitzendkrachten, oproepkrachten, ingeleend personeel (uitgezonderd payrollwerknemers), werknemers die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt en arbeidsplaatsen die binnen de redelijke termijn beschikbaar komen doordat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van rechtswege eindigt, voor zover op die arbeidsplaatsen geen werkzaamheden van tijdelijke aard (voor ziek en piek; ten hoogste 26 weken) worden verricht. Ook arbeidsplaatsen waarop een zelfstandige werkzaam is, moeten daarbij worden betrokken. Dat is alleen anders als de werkgever aannemelijk maakt dat de zelfstandige een echte zelfstandige is en de arbeidsplaats voor een doelmatige bedrijfsvoering bezet moet worden door een zelfstandige.

De werkgever moet bij de ontslagaanvraag de prognose onderbouwen en een verklaring overleggen van de bedrijfsarts over de belasting/belastbaarheid (bijvoorbeeld via een inzetbaarheidsprofiel) van de werknemer. Aan de hand daarvan kan de werkgever toelichten waarom er al dan niet met behulp van scholing geen passende vacatures of herplaatsingsmogelijkheden zijn, of binnen een redelijke termijn zijn te verwachten. Als op voorhand duidelijk is dat er geen vacatures zijn of functies van plaatsmakers²² waarop herplaatsing mogelijk is, hoeft de verklaring van de bedrijfsarts daar niet op in te gaan.

Er kan voor UWV aanleiding zijn om in voorkomende gevallen een deskundigenadvies bij UWV, divisie Sociaal Medische Zaken (SMZ), aan te vragen (artikel 4, derde lid van de Regeling UWV

¹⁹ SEO Economisch Onderzoek, 'Effecten van maatregelen ontslag in de Wet werk en zekerheid; Deelrapport Evaluatie Wwz', 4 september 2020.

²⁰ Artikel 7:669 lid 3 onder b BW, zie ook de Uitvoeringsregels ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van UWV, versie april 2023.

²¹ Artikel 7:669 lid 1 BW.

²² Onder plaatsmakers worden (conform artikel 9 Ontslagregeling) in dit verband verstaan: uitzendkrachten, oproepkrachten, ingeleend personeel, werknemers die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt, werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, die binnen de redelijke termijn van rechtswege eindigt, en zelfstandigen.

ontslagprocedure)²³. Dit advies wordt afgegeven door een arbeidsdeskundige en indien nodig na raadpleging van een verzekeringsarts. Zo kan bijvoorbeeld het gestelde in genoemde verklaring van een bedrijfsarts door werknemer worden weerlegd, dan wel twijfels doen rijzen omtrent de juistheid ervan. In het kader van een zorgvuldige besluitvorming kan een deskundigenadvies dan noodzakelijk zijn. De rol van de verzekeringsarts van UWV bij de beoordeling van ontslagaanvragen wegens langdurige arbeidsongeschiktheid is in de praktijk beperkt.

Indien aan de voorwaarden wordt voldaan verleent UWV toestemming voor ontslag. Met de verkregen toestemming kan de werkgever, met inachtneming van de geldende opzegtermijn, de arbeidsovereenkomst opzeggen. De behandelduur van de ontslagaanvraag is doorgaans vier weken (niet als het dossier niet compleet is).

3.2 Voorgestelde wijzigingen

Met de maatregel is beoogd kleine en middelgrote werkgevers meer wendbaar te maken door eerder duidelijkheid te geven over het te volgen spoor bij re-integratie in het tweede ziektejaar. Voorgesteld wordt aan kleine en middelgrote werkgevers onder voorwaarden de mogelijkheid te geven de re-integratie van de zieke werknemer in het eerste spoor af te sluiten. Dat betekent dat de werkgever niet langer verplicht is zich in te spannen voor re-integratie van de zieke werknemer in het eigen bedrijf. Het uitgangspunt is dat de afsluiting vanaf de start van het tweede ziektejaar (niet eerder) geldt. Eén vast moment voor afsluiting van het eerste spoor op grond van deze regeling is noodzakelijk, omdat een doorlopende mogelijkheid tot afsluiting van het eerste spoor gedurende het re-integratietraject in het tweede ziektejaar, zal leiden tot onevenredig veel onduidelijkheid en onzekerheid voor zowel de werkgever als de werknemer. Een andere invulling dan één vast moment voor afsluiting van het eerste spoor is niet in lijn met de beoogde duidelijkheid die deze wet wenst te geven en doet geen recht aan de soms kwetsbare en onzekere positie waarin de zieke werknemer in voorkomende gevallen kan verkeren.

De werkgever hoeft in het geval van afsluiting van het eerste spoor de (eigen) functie van de werknemer niet meer beschikbaar te houden (ook niet na volledig herstel). De werkgever heeft dan de mogelijkheid een vervanger op de bedongen arbeid van de zieke werknemer aan te nemen. In het tweede ziektejaar is dan de re-integratie van de zieke werknemer volledig gericht op het tweede spoor. Wanneer de werknemer in het tweede ziektejaar volledig herstelt, moeten de werkgever en werknemer zich voor de resterende duur van het tweede jaar blijven inspannen voor de werkhervatting van de werknemer bij een andere werkgever.

Er blijft een loondoorbetalings- en re-integratieverplichting voor 104 weken gelden. Deze periode wordt niet ingekort. Voor de meeste zieke werknemers is de verwachting dat zij bij hun eigen (kleine of middelgrote) werkgever blijven re-integreren na het eerste ziektejaar. Dit omdat het voor werkgevers nog steeds gunstig blijft om zieke werknemers binnen het eigen bedrijf te laten re-integreren (zij zijn immers bekend met bedrijf en functie) en de financiële prikkels in stand blijven. Ook kan het voor sommige werknemers in het kader van hun re-integratie beter zijn de focus alleen te leggen op re-integratie bij een andere werkgever in het tweede ziektejaar.

De werkgever kan het eerste spoor niet zonder meer (eenzijdig) beëindigen. De re-integratie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer. Het uitgangspunt is dan ook dat de werkgever en werknemer gezamenlijk kunnen besluiten tot afsluiting van het eerste spoor. Het eerste spoor kan vanaf de start van het tweede ziektejaar worden afgesloten als de werknemer daar (uiterlijk in de 52^e ziekteweek) schriftelijk mee instemt. Voor afsluiting van het eerste spoor met instemming van de werknemer dient de werkgever die schriftelijke instemming dus uiterlijk aan het einde van het eerste ziektejaar te hebben ontvangen.

Net als over de beëindiging van de arbeidsovereenkomst kunnen partijen gezamenlijk afspraken maken over het na een jaar afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor. Als de werkgever en werknemer geen overeenstemming bereiken en de werkgever wil alsnog het eerste spoor afsluiten, dan dient de werkgever daarvoor op tijd - uiterlijk in de 42^e ziekteweek - toestemming te vragen aan UWV. Hiervoor wordt voorgesteld dat UWV drie toetsen uitvoert om in dat geval tot een beslissing te komen of het eerste spoor inderdaad kan worden afgesloten. Of aan de voorwaarden voor afsluiting van het eerste spoor is voldaan zal UWV dus beoordelen middels drie zorgvuldige toetsen, die niet gelden bij afsluiting van het eerste spoor via een schriftelijke

²³ Zie Uitvoeringsregels ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid van UWV, versie april 2023.

overeenstemming tussen werkgever en werknemer, gezien de vrijheid die partijen hebben om samen afspraken te maken. Indien (met instemming van de werknemer of met toestemming van UWV) besloten wordt tot afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor, zal bij de WIA-aanvraag de RIV-toets gewijzigd worden. Er wordt tevens een nieuwe ontslaggrond gecreëerd, die erin voorziet dat de arbeidsovereenkomst na twee jaar met toestemming van UWV kan worden opgezegd als het eerste spoor is afgesloten, tenzij de werkplek van de werknemer nog beschikbaar is. Hierna worden deze wijzigingsvoorstellen nader toegelicht.

3.2.1 Na eerste ziektejaar: afsluiten eerste spoor re-integratie

Schriftelijke overeenstemming werkgever en werknemer

Een kleine/middelgrote werkgever en zijn werknemer kunnen gezamenlijk besluiten tot het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor. Deze afsluiting geldt vanaf het tweede ziektejaar (niet eerder of later); de overeenstemming, bestaande uit een voorstel van de werkgever waarmee de werknemer schriftelijk instemt, dient dan ook voorafgaand aan de aanvang van het tweede ziektejaar te zijn bereikt. De instemming door de werknemer is geheel vrijwillig, moet schriftelijk vastgelegd zijn, de werknemer moet aantoonbaar (schriftelijk) gewezen zijn op de bedenktijd van twee weken, en het staat de werknemer vrij om aan de instemming eventueel aanvullende voorwaarden te verbinden.

Een gezamenlijk besluit tot het afsluiten van het eerste spoor is slechts mogelijk indien hierover schriftelijk overeenstemming wordt bereikt voordat het tweede ziektejaar is ingegaan. Hiermee wordt bereikt dat de werkgever en de werknemer uiterlijk aan het einde van het eerste ziektejaar duidelijkheid hebben over het vanaf de start van het tweede jaar te volgen spoor van re-integratie en de mogelijkheid tot vervanging van de zieke werknemer. De werkgever hoeft deze werknemer als gevolg daarvan niet meer in de gelegenheid te stellen de bedongen arbeid (alsmede eventuele passende arbeid) in het bedrijf te verrichten, ook niet in geval van herstel.

Een gezamenlijk besluit tot afsluiten van het eerste spoor heeft belangrijke gevolgen voor zowel de werknemer als de werkgever. De re-integratie richt zich in het tweede jaar immers alleen nog op het tweede spoor, en de werknemer behoudt (ook wanneer hij volledig herstelt) alleen nog recht op terugkeer in zijn oude werk (zijn oude functie) bij zijn werkgever als zijn werkplek nog beschikbaar is. De voorgestelde nieuwe opzeggrond regelt dat de arbeidsovereenkomst na toestemming van UWV, ook in geval van herstel, kan worden opgezegd vanaf twee jaar na de eerste ziekte dag wanneer de bedongen arbeid van de werknemer, al dan niet in aangepaste vorm, niet meer beschikbaar is en aan de overige voorwaarden wordt voldaan.

Gezien deze consequenties wordt bepaald dat de overeenstemming tussen de werkgever en de werknemer over de afsluiting van het eerste spoor schriftelijk moet worden vastgelegd. De werknemer kan alleen gehouden worden aan de instemming wanneer deze schriftelijk is gedaan, en er een duidelijke en ondubbelzinnige (schriftelijke) verklaring is. Afhankelijk van de omstandigheden rust er op de werkgever een onderzoeksplicht. Hij moet er voor zorgdragen en zich er dan van vergewissen dat de werknemer de consequenties goed uitgelegd krijgt en begrijpt en de werknemer daadwerkelijk akkoord gaat met het beëindigen van de re-integratie in het eerste spoor, bij de eigen werkgever. De werknemer zal dan gegeven zijn belastbaarheid het werk proberen te hervatten bij een andere werkgever.

Hoewel op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de werknemer de nodige bescherming wordt geboden tegen het lichtvaardig instemmen met het afsluiten van het eerste spoor, meent de regering dat aanvulling hierop wenselijk is, omdat het afsluiten van het eerste spoor consequenties heeft voor het recht op terugkeer van de werknemer bij zijn werkgever (ook als hij volledig hersteld is) en daarmee mogelijk op de wat langere termijn het voortduren van de arbeidsovereenkomst. Voorgesteld wordt te regelen dat de werknemer zijn schriftelijke (onvoorwaardelijke) instemming met het afsluiten van het eerste spoor binnen veertien dagen schriftelijk kan herroepen, zonder opgaaf van redenen (een zogenaamde bedenktijd). In dat geval is er geen overstemming tussen de werkgever en werknemer betreffende het afsluiten van het eerste spoor en kan het eerste spoor niet langs die weg worden afgesloten.

De bedenktijd van veertien dagen voorkomt dat de werknemer een impulsief of onvoldoende overwogen besluit kan nemen zonder daar op terug te kunnen komen. Alhoewel het wenselijk is dat de werknemer vóórdat hij schriftelijk instemt met het voorstel van de werkgever tot beëindiging van de re-integratie in het eerste spoor eventueel deskundig advies inwint, kan de werknemer dat ook nog gedurende de bedenktijd doen. Hiermee wordt aangesloten bij de

uitgangspunten omtrent de regels die gelden bij de instemming door de werknemer met het opzeggen van de arbeidsovereenkomst door de werkgever (evenals bij het beëindigen van de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden), en wordt voorkomen dat partijen in een juridische procedure verzeild raken in geval van een mogelijk overhaast, onder druk of in emotionele toestand gegeven instemming van de werknemer aan de beëindiging van het eerste spoor. De bedenkttermijn wordt door de werkgever schriftelijk vermeld aan de werknemer binnen twee werkdagen na de instemming. Bij het achterwege blijven hiervan bedraagt de bedenkttermijn drie weken. Aangezien de afsluiting van het eerste spoor bij een schriftelijke instemming niet later mag aanvangen dan bij de start van het tweede ziektejaar, zal - vanwege de bedenkttermijn - de schriftelijke overeenstemming op tijd bereikt moeten worden.

Bij de schriftelijke overeenstemming over het afsluiten van het eerste spoor hebben de werkgever en de werknemer tevens de mogelijkheid om, in onderling overleg, aanvullende afspraken te maken over de re-integratie in het tweede ziektejaar in het tweede spoor. Dat kan bijvoorbeeld gaan om een afspraak om bij volledig herstel een passende functie aan te bieden, indien de bedongen arbeid niet beschikbaar is, het weer oppakken van de eerste spoor re-integratie als daar gelegenheid toe is of bijvoorbeeld om de termijn van het opstellen van een persoonsprofiel en zoekprofiel ten behoeve van de re-integratie in het tweede spoor. De gezamenlijke schriftelijke overeenstemming dient bij een eventuele WIA-aanvraag opgenomen te worden in het re-integratieverslag en bij een eventuele ontslagaanvraag na einde opzegverbod ook verstrekt te worden.

Toets UWV op aanvraag van de werkgever

Als de werkgever en de werknemer niet gezamenlijk tot overeenstemming zijn gekomen en de werkgever wil het eerste spoor toch afsluiten, dan dient hij UWV om toestemming te vragen.

De inhoudelijke toets die UWV verricht om te bepalen of toestemming om het eerste spoor af te sluiten wordt verleend, bestaat uit de volgende drie onderdelen, c.q. voorwaarden.

1) Toets of sprake is van arbeidsongeschiktheid

UWV toetst of de werknemer op het moment van beslissen op de aanvraag tot de afsluiting van het eerste spoor de bedongen arbeid niet kan verrichten, omdat hij in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte of gebreken daartoe niet in staat is. Deze toets maakt deel uit van de andere twee onderdelen.

2) Toets op re-integratie inspanningen eerste ziektejaar

UWV toetst, naar analogie van de RIV-toets bij een WIA-aanvraag, mede op grond van het (bijgestelde) plan van aanpak of de re-integratie-inspanningen van de werkgever en de werknemer in het eerste jaar bij de eigen werkgever voldoende zijn geweest. Daarbij wordt ook gekeken of er tekortkomingen zijn in de ingezette eerste spoor re-integratie-inspanningen (in het eigen (aangepaste) werk en ander passend werk). Als er in het eerste spoor tekortkomingen zijn en deze hersteld kunnen worden in het tweede ziektejaar, krijgt de werkgever geen toestemming om de eerste spoor re-integratie af te sluiten. UWV zal alleen de eerste spoor re-integratie-inspanningen in het eerste jaar toetsen. Dat betekent dat als blijkt dat in het eerste jaar reeds gestart had moeten worden met tweede spoor en dit niet (of te laat) gebeurd is, UWV op dit toetsonderdeel wel positief zal kunnen beslissen. Het is immers niet logisch om geen toestemming te verlenen om het eerste spoor af te sluiten en te starten met het tweede spoor, met als reden dat de tweede spoor re-integratie al gestart had moeten worden.

3) Toets op mogelijkheden hervatting in (aangepast) eigen werk (eerste spoor) binnen 13 weken na afloop eerste ziektejaar

UWV toetst of te verwachten is dat de werknemer niet binnen 13 weken in staat is zijn eigen werk of zijn eigen werk in aangepaste vorm te verrichten. Bij de vormgeving van dit toetsonderdeel wordt deels aangesloten bij de uitgangspunten die gelden bij de preventieve toets die in het huidige stelsel bestaat bij ontslag vanwege langdurige arbeidsongeschiktheid. Er wordt echter naar 13 in plaats van 26 weken gekeken bij deze toets na één jaar ziekte. De medische situatie van de werknemer is op dat moment minder stabiel te achten dan na twee jaar ziekte en dat kan het moeilijker maken om voor een langere periode vooruit te kijken en een inschatting te maken over de herstel mogelijkheden van de werknemer. Het doel is echter de werkgever rond het eerste jaar duidelijkheid te geven over het te volgen spoor in het tweede ziektejaar, vandaar dat wordt gekozen voor een kortere vooruitkijkende toets. Re-integratie-activiteiten in het tweede spoor kunnen in de huidige situatie na de eerstejaarsevaluatie alleen achterwege blijven als er concreet perspectief is op structurele werkhervatting in het eerste spoor binnen drie maanden. Dat betekent

dat een werkgever rond het eerste jaar reeds een deugdelijk (arbeidsdeskundig) onderzoek laat instellen naar de mogelijkheden om de werknemer binnen de eigen organisatie structureel te herplaatsen in passend werk dat aansluit bij de resterende functionele mogelijkheden.

Bij het aangepaste eigen werk kan gedacht worden aan aanpassingen ten aanzien van het aantal uren, het werkrooster of de (belasting in) taken. Het zal dan gaan om een duurzame aanpassing van de functie. Meegewogen wordt in hoeverre dit redelijkerwijs van de werkgever kan worden gevraagd, waarbij gekeken wordt naar de schriftelijke onderbouwing van de werkgever en naar de omstandigheden van het geval. Als dit redelijkerwijs geveerd kan worden, zal het eerste spoor niet afgesloten kunnen worden. De 13 weken worden gerekend vanaf het moment van ingaan van het tweede ziektejaar, dus vanaf 52 weken na de eerste ziektedag.

Voor een werknemer die aan het eind van het eerste ziektejaar in het geheel nog niet aan het werk is, ligt terugkeer in eigen (aangepast) werk binnen 13 weken niet voor de hand en hoeft die laatste toets niet te worden gedaan. In deze gevallen krijgt de werkgever, mits hij voldaan heeft aan zijn re-integratie-inspanningen, dus snel duidelijkheid dat hij vervanging kan organiseren voor de zieke werknemer om zijn bedrijfsvoering voort te zetten zonder dat hij ook nog een plek voor de zieke werknemer beschikbaar moet houden.

Procedure UWV en rechtsbescherming

De volgorde waarin UWV de toetsen uitvoert staat niet vast. Mede uit een door de werkgever bij de aanvraag bij UWV tot het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor te overleggen actuele en adequate verklaring van de bedrijfsarts zal moeten blijken of aan alle drie de voorwaarden wordt voldaan. UWV doet op alle aangeleverde informatie een onafhankelijke toets om tot een oordeel te komen. In de onafhankelijke toets door UWV wordt beoordeeld of aan alle vereisten voor het afsluiten van het eerste spoor is voldaan. Deze onafhankelijke toets door UWV vormt ook een waarborg voor de situatie waarin werkgever en werknemer onderling niet tot overeenstemming komen over het afsluiten van het eerste spoor. Tevens borgt de toets dat de werkgever zich voldoende inspent voor re-integratie in het eerste ziektejaar. UWV betreft bij de behandeling van de aanvraag expliciet de zienswijze van de werknemer.

Een aanvraag om toestemming voor het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor in het tweede ziektejaar valt onder de reikwijdte van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Uiterlijk op de dag dat de werknemer 42 weken ziek is kan een kleine of middelgrote werkgever een aanvraag doen bij UWV. UWV verleent geen toestemming indien de aanvraag later is ingediend. Bij aanvragen die niet compleet zijn stelt UWV op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Awb de werkgever in de gelegenheid om binnen een redelijke termijn de ontbrekende gegevens aan te vullen. Indien de werkgever niet of niet tijdig aan dit verzoek om aanvulling voldoet, kan UWV de aanvraag buiten behandeling stellen.

Als een werkgever rond het einde van het eerste ziektejaar duidelijkheid wil hebben over de verplichtingen in het tweede ziektejaar, is het dus van groot belang dat hij op tijd een aanvraag indient en tijdig de daarvoor benodigde stappen zet. Is hij te laat, dan is het niet meer mogelijk het eerste spoor af te sluiten.

Na ontvangst van de aanvraag door een kleine of middelgrote werkgever doet UWV de werknemer hiervan mededeling onder vermelding van de ontvangstdatum van het verzoek. Net zoals bij een WIA-aanvraag na het doorlopen van de wachttijd het geval is, dient de werknemer zijn zienswijze te geven over het verslag van de re-integratie-inspanningen tot dan toe en de mogelijkheden over hervatting in (aangepast) eigen werk (eerste spoor) binnen 13 weken na afloop van het eerste ziektejaar²⁴. Deze zienswijze van de werknemer wordt door UWV betrokken bij de beoordeling van de toetsonderdelen. De procedurele aspecten worden in lagere regelgeving vastgelegd.

Uitgangspunt is dat UWV binnen acht weken na indiening van de aanvraag een beslissing neemt. Hiermee wordt benadrukt dat het van belang is dat partijen snel duidelijkheid verkrijgen omtrent het te volgen spoor bij re-integratie. Een periode van acht weken wordt voldoende geacht om een zorgvuldige beslissing op de aanvraag voor te kunnen bereiden. Als de aanvraag incompleet is, wordt de werkgever als hierboven beschreven in de gelegenheid gesteld om deze aan te vullen. De termijn voor het geven van een beschikking wordt dan op grond van artikel 4:15, eerste lid, van de Awb opgeschort. Of UWV voor de start van het tweede ziektejaar een beschikking af kan geven over het wel/niet afsluiten van het eerste spoor, is mede afhankelijk van of de werkgever een

²⁴ Artikel 6, eerste lid, onderdeel I, van de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar.

complete aanvraag indient en, indien dit niet het geval is, van de periode die gebruikt wordt de incomplete aanvraag aan te vullen.

Als de beslissing later wordt genomen, zonder dat UWV de beslistermijn (tijdig) heeft verlengd, is UWV de werkgever mogelijk een dwangsom verschuldigd. De systematiek en voorwaarden van de Awb zijn hierbij van toepassing. Dat betekent onder meer (maar niet uitsluitend) dat een dwangsom verschuldigd is vanaf twee weken na het verstrijken van de beslistermijn en ingebrekestelling door de aanvrager en indien UWV binnen die twee weken niet alsnog beslist.

De beslissing van UWV op de aanvraag van de werkgever over het afsluiten van het eerste spoor wordt gelijktijdig en schriftelijk aan de werkgever en de werknemer bekend gemaakt. Indien UWV na de start van het tweede jaar beslist op een aanvraag om het eerste spoor af te sluiten, zal de eerste spoor re-integratie niet vanaf de start van het tweede ziektejaar beëindigd kunnen worden, maar vanaf het moment van de beslissing. Dit kan het geval zijn bij een opschorting van de beslistermijn in het geval van een incomplete aanvraag. Tot het moment van de beslissing moet de re-integratie ook goed opgepakt blijven en blijven daarom de huidige re-integratieverplichtingen voor werkgevers en werknemers in stand. Dit kan betekenen dat in die periode een twee sporen re-integratiebeleid van toepassing is. UWV zal bij een eventuele WIA-aanvraag dan bij de RIV-toets voor wat betreft die periode in het tweede ziektejaar ook de re-integratie-inspanningen in het eerste spoor toetsen.

Indien aan alle voorwaarden is voldaan, verleent UWV toestemming om het eerste spoor af te sluiten. Als aan één van de voorwaarden niet wordt voldaan, geeft UWV geen toestemming. Wanneer aan één van de voorwaarden niet wordt voldaan is, is het niet meer noodzakelijk om de andere toetsen uit te voeren. Afsluiting van het eerste spoor is mogelijk vanaf de start van het tweede ziektejaar en dan mag de re-integratie zich volledig richten op het tweede spoor. De werkgever hoeft deze werknemer dan ook niet meer in de gelegenheid te stellen de bedongen arbeid (al dan niet in aangepaste vorm, alsmede eventuele passende arbeid in het bedrijf) te verrichten. De werkgever heeft daarmee eveneens de mogelijkheid een vervanger op de functie van de werknemer aan te nemen. Uiteraard kunnen werkgevers en werknemers in onderling overleg, ook na het afsluiten van het eerste spoor na één jaar, tot andere afspraken rond de re-integratie komen. Het is en blijft in ieders belang om de re-integratiekansen maximaal te benutten.

Bij de voorbereiding en motivering van het UWV-besluit, waarmee al dan niet toestemming wordt gegeven tot afsluiting van het eerste spoor, kunnen medische gegevens betrokken zijn. Deze kunnen in de stukken worden vermeld of deel uitmaken van de motivering. In onder andere de Wet WIA is daarom een regeling opgenomen die zeker stelt dat de werkgever geen inzage krijgt in dit soort gegevens bij het voorbereiden van medische beschikkingen²⁵. De regeling regelt dat de werkgever geen inzicht kan krijgen in de medische gegevens van de werknemer, die ten grondslag liggen aan het besluit. In de plaats daarvan is de kennisname of toezending van stukken die medische gegevens bevatten, voorbehouden aan een gemachtigde van de werkgever die advocaat of arts is danwel de persoon die daarvoor van UWV bijzondere toestemming heeft gekregen. Het is niet de bedoeling dat een werkgever via de weg van voorbereiding, motivering en bekendmaking bij een besluit over het afsluiten van het eerste spoor alsnog inzage krijgt in deze gegevens. Daarom is ook in dit wetsvoorstel daarvoor een regeling getroffen, waarbij wordt aangesloten bij de reeds geldende regels in de Wet WIA. Net als bij de regeling in de Wet WIA is ook met deze regeling geprobeerd een evenwicht te vinden tussen enerzijds het recht op privacy van de werknemer en anderzijds de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder het motiveringsbeginsel (in dit geval het recht van de werkgever op inzage in c.q. kennisname van de motivering en onderbouwing van het besluit).

De rechten en verplichtingen uit dit voorstel voor werkgevers en werknemers worden vormgegeven binnen het Burgerlijk Wetboek. Om eenduidigheid wat betreft de geldende procedureregels te bevorderen wordt bij de toets door UWV rondom het afsluiten van het eerste spoor aansluiting gezocht bij de regels die gelden voor een verzoek bij UWV om toestemming om de arbeidsovereenkomst op te zeggen wegens arbeidsongeschiktheid of bedrijfseconomische redenen. Deze regels zullen ook van toepassing worden op de nieuwe ontslaggrond, die gecreëerd wordt voor de situaties waarin gebruik gemaakt is van de mogelijkheid om re-integratie in het eerste spoor na een jaar af te sluiten.

²⁵ Dit zijn beschikkingen waaraan een beoordeling van medische gegevens ten grondslag ligt, zie artikel 103, onderdeel a, WIA.

De nieuwe ontslaggrond, en de mogelijkheid om het eerste spoor af te sluiten, liggen in elkaars verlengde. Mede om die reden is het dus wenselijk om de procedure die geldt bij het toestemmingsverzoek om het eerste spoor af te sluiten zoveel mogelijk gelijk te trekken. Dit betekent dat indien de werkgever of de werknemer meent dat ten onrechte geen of juist wel toestemming is verleend tot het afsluiten van het eerste spoor, deze zich kan wenden tot de civiele rechter. Er wordt daarom voorgesteld²⁶ te bepalen dat tegen de beschikking van UWV geen bezwaar en beroep mogelijk is. Op deze manier wordt ongewenste samenloop tussen procesregels uit het civiele recht en het bestuursrecht zoveel mogelijk voorkomen. Als naast de gang naar de civiele rechter ook nog de mogelijkheid van bezwaar en beroep open zou staan over een element dat bepalend is voor de vraag welke ontslaggrond van toepassing is, zou dit leiden tot een langere periode van onduidelijkheid over de vraag of het eerste spoor terecht is afgesloten. De keuze voor een zo eenvoudig mogelijke procedure sluit aan bij het doel van de maatregel: werkgever en werknemer weten na de beslissing waar zij aan toe zijn. Als gevolg hiervan kunnen zij zich snel weer volledig richten op de verdere re-integratie in het tweede ziektejaar. Opgemerkt wordt dat de bezwaar en beroepsprocedure een relatief laagdrempelig rechtsmiddel is. Zeker voor de (zieke) werknemer, maar wellicht ook voor de kleine werkgever, kent zo'n laagdrempelige procedure vanzelfsprekend voordelen, hetgeen de rechtsbescherming ten goede komt. De regering is van mening dat dit echter niet opweegt tegen de complexiteit die ontstaat door de samenloop van bestuurlijke rechtsbescherming en de civiele rechtsbescherming, het gegeven dat de toestemming door UWV is ingebed in een verder civielrechtelijk stelsel, en de wens om tot snelle duidelijkheid te komen over de mogelijkheid om het eerste spoor af te sluiten. Vanzelfsprekend betekent dat niet dat er geen rechtsmiddel open staat tegen het besluit van UWV.

Na de beslissing door UWV kan de werkgever of de werknemer zich desgewenst wenden tot de kantonrechter. Deze civielrechtelijke procedure is een belangrijke waarborg wat betreft de rechtsbescherming voor zowel de werkgever als de werknemer. Voorgesteld wordt de procedure in te richten als een verzoekschriftprocedure. De reden hiervoor is om de toegang tot de kantonrechter bij deze procedure zo eenvoudig, laagdrempelig en goedkoop mogelijk in te kleden, waarbij de snelheid van de procedure ook een factor van belang is. Een verzoekschriftprocedure leent zich hier beter voor dan een dagvaardingsprocedure.

Met de procedure krijgt de werknemer de mogelijkheid om, nadat UWV de werkgever toestemming heeft verleend om de re-integratie in het eerste spoor te beëindigen, de kantonrechter te verzoeken om aan de door UWV verleende toestemming geen gevolg te geven en diens gevolg de re-integratie in het eerste spoor te continueren. Voorts heeft de werknemer, indien de werkgever op basis van een toestemming van UWV de re-integratie in het eerste spoor reeds heeft beëindigd, de mogelijkheid de rechter te verzoeken om de re-integratie in het eerste spoor vanaf het moment van beslissen door de kantonrechter te hervatten. Het hervatten van de betreffende re-integratie-activiteiten vindt zo spoedig mogelijk plaats nadat de rechter hiertoe heeft besloten; hervatting met terugwerkende kracht is aldus niet mogelijk.

Voorts krijgt de werkgever met de procedure de mogelijkheid om, na een weigering door UWV van de gevraagde toestemming om de re-integratie in het eerste spoor af te sluiten, de kantonrechter te verzoeken om vervangende toestemming tot beëindiging van de re-integratie-activiteiten in het eerste spoor. Indien de kantonrechter de gevraagde vervangende toestemming tot beëindiging van de re-integratie in het eerste spoor verleent, geldt deze toestemming vanaf het moment van beslissen door de kantonrechter. Van het met terugwerkende kracht beëindigen van de betreffende re-integratie-inspanningen in het eerste spoor is dus geen sprake. Een werkgever kan zich ook wenden tot de kantonrechter indien UWV heeft besloten de aanvraag niet in behandeling te nemen. Tegen zo'n beslissing staat in dit geval geen bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheid open.

De kantonrechter heeft conform het Eerste Boek, derde titel, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering de mogelijkheid belanghebbenden, zoals mogelijk UWV, op te roepen om te verschijnen in de procedure. Het verzoekschrift moet binnen twee maanden na de beslissing van UWV (volgend op het verzoek van de werkgever tot afsluiting van het eerste spoor) zijn ingediend. Na het verlopen van deze termijn is het zowel voor werknemer als werkgever niet langer mogelijk van deze route (verzoekschriftprocedure) gebruik te maken. Tegen de beslissing van de rechter staat hoger beroep en cassatie open.

²⁶ Zie het voorgestelde artikel II.

Overig

Voor het bepalen van het moment waarop de werknemer één jaar ziek is en overgegaan kan worden tot het afsluiten van het eerste spoor geldt het volgende. Perioden van arbeidsongeschiktheid worden opgeteld indien zij elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen, of indien zij direct voorafgaan aan en aansluiten op een periode waarin zwangerschaps- of bevallingsverlof wordt genoten overeenkomstig artikel 3:1, tweede en derde lid, van de Wet arbeid en zorg, tenzij de ongeschiktheid redelijkerwijs niet geacht kan worden voort te vloeien uit dezelfde oorzaak.

UWV verleent geen toestemming aan de werkgever voor het afsluiten van het eerste spoor gedurende de zwangerschap van de werknemer en in de periode van de datum van bevalling tot zes weken na afloop van het bevallingsverlof als bedoeld in artikel 3:1, derde lid, van de Wet arbeid en zorg. UWV verleent de werkgever ook geen toestemming voor het afsluiten van het eerste spoor gedurende een ziekteperiode waarvan de oorzaak is gelegen in de zwangerschap of het bevallingsverlof van de werknemer. UWV verleent evenmin toestemming aan de werkgever voor het afsluiten van het eerste spoor in de periode tot zes weken aansluitend op een periode van ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid die haar oorzaak vindt in de bevalling of de daaraan voorafgaande zwangerschap en die aansluit op dat bevallingsverlof. UWV verleent tot slot geen toestemming voor afsluiting van het eerste spoor in de periode dat de werknemer verlof geniet zoals bedoeld in artikel 3:1a lid 1 of 4 van de Wet arbeid en zorg. Het moment dat de werknemer één jaar ziek is, is bepalend bij de vraag of van één van deze situaties sprake is. In deze verschillende situaties is het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor aldus niet aan de orde. Deze bepalingen dienen ter bescherming van zwangere werknemers.

3.2.2 Gedurende het tweede ziektejaar bij afgesloten eerste spoor re-integratie bij volledig herstel

De loondoorbetaling en het dienstverband van de werknemer van wie het eerste spoor is afgesloten en die in het tweede jaar volledig herstelt, blijft gedurende twee jaar na de eerste ziektedag in stand. De werknemer kan gedurende deze periode en zo lang nog sprake is van re-integratie-inspanningen in het kader van het tweede spoor niet ontslagen worden. Het opzegverbod vervalt in het geval dat de werknemer hersteld is én zijn eigen werk heeft hervat, of na afloop van twee jaar na de eerste ziektedag.

De volledig herstelde werknemer kan ook niet om bedrijfseconomische redenen worden ontslagen, indien hij conform regels over de ontslagvolgorde (en het afspiegelingsbeginsel) wel voor ontslag in aanmerking zou komen. Daarbij is aangesloten bij de systematiek rond ontslag en het opzegverbod van een zieke werknemer. In deze situatie mag de werkgever een andere werknemer voor ontslag voordragen. Uit het systeem van de regelgeving volgt dat de regels over ontslagvolgorde en afspiegelingsbeginsel eveneens van toepassing zijn op de vraag welke andere werknemer voor ontslag in aanmerking komt. De werkgever mag dus niet naar willekeur een andere werknemer voor ontslag voordragen. Het opzegverbod is ook van toepassing als de gehele categorie uitwisselbare functies waartoe de functie van de herstelde medewerker behoort, komt te vervallen; het voordragen van een andere voor ontslag in aanmerking komende werknemer is dan niet mogelijk. Het opzegverbod is alleen niet van toepassing bij de algehele beëindiging van de werkzaamheden in de onderneming van de werkgever.

Ter bescherming van de werknemer wordt een nieuw opzegverbod gecreëerd voor de werknemer die gedurende dat tweede jaar volledig herstelt. Een werknemer zal zich bij zijn eigen werkgever beter moeten melden en in verband daarmee mogelijk een gesprek hebben met de bedrijfsarts. Het is voor zowel werkgevers als werknemers mogelijk om bij een geschil over de (on)geschiktheid tot werken een deskundigenoordeel bij UWV aan te vragen. De volledig herstelde werknemer heeft recht op doorbetaling van het volledige loon voor de resterende duur van het dienstverband, ook indien hij (ten gevolge van de afsluiting van het eerste spoor) niet in de gelegenheid wordt gesteld zijn bedongen arbeid te verrichten. Geregeld wordt dat het niet werken in deze situatie niet voor rekening komt van de werknemer, waardoor op grond van artikel 628 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek sprake is van recht op doorbetaling van het volledige loon. Voorts moet de werkgever zich voor de resterende duur van het tweede jaar blijven inspannen voor de herplaatsing van de werknemer bij een andere werkgever en dient de werknemer hieraan mee te werken. Het maximaal benutten van re-integratiekansen is en blijft in ieders belang, ook omdat de werkgever in het tweede jaar het loon (volledig) doorbetaalt. De re-integratieverplichtingen zijn voor zieke en voor volledig herstelde werknemers na afsluiting van het eerste spoor in het tweede ziektejaar gelijk en verschillen niet van elkaar. Wel geldt dat de verrichte tweede spoor re-integratie-inspanningen van een volledig herstelde werknemer niet meer door UWV (want geen sprake van een WIA-aanvraag) getoetst worden.

Met het voorstel krijgt de werkgever de mogelijkheid om inkomsten, die de werknemer ontvangt voor werkzaamheden die hij bij een andere werkgever heeft verricht gedurende de tijd dat hij de bedongen arbeid had kunnen verrichten, in mindering te brengen op het loon. Daarmee wordt voorkomen dat de werknemer (zonder verrekening van de betreffende inkomsten) zowel een beroep kan doen op volledige loondoorbetaling bij de werkgever waar hij ziek is geworden als een inkomen elders kan verdienen.

De werkgever kan bij afsluiting van het eerste spoor een vervanger op de functie van de zieke werknemer aannemen. De werknemer die na het afsluiten van de eerste spoor re-integratie in het tweede jaar alsnog volledig herstelt, heeft alleen nog recht op terugkeer indien zijn arbeidsplaats nog niet is ingevuld door een werknemer die in dienst is bij de werkgever zelf op basis van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd. Dit betekent dat als de arbeidsplaats reeds is vervuld door een andere werknemer, die in dienst is bij de werkgever zelf, de herstelde werknemer geen aanspraak kan maken op de bedongen arbeid. Indien de arbeidsplaats wordt vervuld door bijvoorbeeld een uitzendkracht of een zelfstandige, is er geen sprake van een werknemer die een arbeidsovereenkomst heeft met de werkgever. In dat geval kan de werknemer die weer hersteld is dus wel aanspraak maken op de arbeidsplaats. Indien alle arbeidsplaatsen binnen de functiegroep van de werknemer om bedrijfseconomische redenen zijn vervallen, is er geen arbeidsplaats om naar terug te keren of om in te laten vullen door een andere werknemer. De bedongen arbeid is ook in die situatie niet beschikbaar, zodat de werknemer deze niet op kan eisen. De hiervoor genoemde criteria gelden specifiek voor de situatie van de werknemer die volledig hersteld is in de periode nadat het eerste spoor is beëindigd; de regels die gelden bij een eventuele ontslagaanvraag op basis van de nieuwe ontslaggrond in geval van afgesloten re-integratie in het eerste spoor (ook voor volledig herstelde werknemers) worden verderop toegelicht.

In geval van volledig herstel in het tweede jaar van de werknemer van wie het eerste spoor is afgesloten zullen werkgever en werknemer doorgaans allereerst in gezamenlijk overleg bezien wat de mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld wat betreft werkherhervatting bij een andere werkgever. Ook is het mogelijk dat werkgever en werknemer – indien er nog geschikt ander passend werk voorhanden is – afspraken maken over werkherhervatting bij de eigen werkgever. UWV speelt in deze situaties geen rol bij de beoordeling of een werknemer de bedongen arbeid weer kan opeisen.

Beoordeling van de vraag of een werknemer in een concrete situatie zijn functie kan opeisen wanneer partijen er niet uitkomen, is uiteindelijk aan de civiele rechter. De rechter zal bij een beoordeling van een dergelijke vordering tot wedertewerkstelling rekening houden met de specifieke omstandigheden van het geval, waarbij aangenomen wordt dat de rechter de vordering van de werknemer doorgaans zal toewijzen indien de werkgever geen goede redenen kan aantonen om de werknemer niet (weer) toe te laten tot het werk.

3.2.3 Na einde loondoorbetalingsperiode bij afgesloten eerste spoor re-integratie

Aanvraag WIA-uitkering

Als de re-integratie in het eerste spoor na het eerste jaar afgesloten is en de werknemer nog niet geheel hersteld is na 104 weken, kan de werknemer een aanvraag voor een WIA-uitkering bij UWV indienen (uiterlijk in de 93^e week). Voorafgaand aan de WIA-claimbeoordeling voert UWV een RIV-toets uit. De RIV-toets beperkt zich in die gevallen – ongeacht of het eerste spoor is afgesloten met instemming van de werknemer of na toestemming van UWV – dan tot een toets op de re-integratie-inspanningen in het tweede spoor in het tweede ziektejaar. Als een werknemer zelf instemt met afsluiting eerste spoor is terugkijken naar de inspanningen in het eerste jaar door UWV bij de RIV-toets ook niet benodigd. Voor de RIV-toets is bij een instemming van een werknemer alleen van belang dat de afsluiting van het eerste spoor schriftelijk is vastgelegd. De aanvullende voorwaarden die werkgever en werknemer daaraan eventueel verbinden, worden in principe niet getoetst door UWV bij de RIV-toets.

Voorgesteld wordt dat het re-integratieverslag de inspanningen in het tweede ziektejaar en niet meer de gehele wachttijd beslaat. Gegevens over de re-integratie inspanningen in het eerste jaar zijn niet noodzakelijk voor de uitvoering van de RIV-toets en mogen derhalve niet meer aangeleverd aan en verwerkt worden door UWV. De toets door UWV beperkt zich in die gevallen tot een beoordeling van de re-integratie-inspanningen in het tweede spoor in het tweede ziektejaar. Indien UWV na de start van het tweede ziektejaar een beslissing neemt op de aanvraag tot afsluiting van de eerste spoor re-integratie, zal de RIV-toets die ziet op de inspanningen vanaf het tweede ziektejaar niet alleen op de tweede spoor inspanningen zien, maar ook op de eerste

spoor re-integratie-inspanningen in de periode in het tweede ziektejaar dat de beschikking nog niet is afgegeven. Er geldt namelijk, totdat deze duidelijkheid er voor werkgevers en werknemers is, dat de reguliere re-integratieverplichtingen verricht moeten blijven worden. In het geval van een lopende gerechtelijke procedure na de beslissing van UWV over het wel/niet afsluiten van de eerste spoor re-integratie, zal de RIV-toets alleen kunnen zien op de re-integratie-inspanningen die naar aanleiding van die beslissing van UWV verplicht zijn.

Indien er geen bevredigend resultaat is behaald, de re-integratie-inspanningen onvoldoende zijn, daar geen deugdelijke grond voor is en de gebreken hersteld kunnen worden, zal UWV de verplichting voor de kleine/middelgrote werkgever om het loon door te betalen verlengen met maximaal 52 weken conform de huidige situatie.

Voor werknemers van kleine en middelgrote werkgevers bij wie de eerste spoor re-integratie niet is afgesloten, blijft de RIV-toets ongewijzigd. Dan kijkt UWV naar de re-integratie-inspanningen in de gehele loondoorbetalingsperiode bij ziekte, dus naar zowel eerste als tweede spoor inspanningen. Dit geldt ook voor werknemers bij grote werkgevers, op wie het wijzigingsvoorstel geen betrekking heeft.

Opzegverbod bij afgesloten eerste spoor re-integratie

Het opzegverbod dat geldt bij een afgesloten eerste spoor re-integratie eindigt twee jaar na de eerste ziekte dag van de werknemer (ook als hij inmiddels hersteld is). Dit is anders als UWV in geval van een nog zieke werknemer een loonsanctie aan de kleine of middelgrote werkgever oplegt vanwege onvoldoende re-integratie-inspanningen; het opzegverbod wordt in dat geval (net als nu) verlengd met de periode waarvoor UWV een verlengde periode van loondoorbetaling (loonsanctie) oplegt (maximaal 52 weken). Het opzegverbod eindigt uiteraard eerder wanneer de werknemer het eigen werk heeft hervat. Als sprake is van een verlenging van de loondoorbetalingsperiode van maximaal 52 weken geldt voor werknemers bij wie het eerste spoor is afgesloten na het eerste ziektejaar dat in deze periode de re-integratie zich (net zoals in het tweede ziektejaar het geval was) blijft richten op het tweede spoor. De werkgever heeft na afloop van het opzegverbod de mogelijkheid een ontslagaanvraag in te dienen bij UWV.

Beëindiging arbeidsovereenkomst

Indien na afloop van de periode van het opzegverbod door de kleine of middelgrote werkgever wordt overgegaan tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst, zal dit, net als dat bij andere redenen voor ontslag het geval is, naar verwachting in de meeste gevallen middels een beëindigingsovereenkomst of met schriftelijke instemming van de werknemer plaatsvinden.

De kleine of middelgrote werkgever heeft in geval van afgesloten re-integratie in het eerste spoor en na afloop van de periode van het opzegverbod eveneens de mogelijkheid om UWV om toestemming te vragen om de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Voor deze nieuwe situatie wordt binnen het ontslagstelsel een nieuwe redelijke grond voor ontslag gecreëerd waarop de kleine of middelgrote werkgever in geval van afgesloten re-integratie in het eerste spoor een beroep kan doen, zowel in de situatie dat de werknemer nog ziek is als in de situatie dat de werknemer volledig hersteld is. Er is geen wijziging beoogd van de bestaande ontslaggrond langdurige arbeidsongeschiktheid (b-grond) die geldt voor ontslagaanvragen voor werknemers bij kleine en middelgrote werkgevers bij wie het eerste spoor na het eerste ziektejaar niet is afgesloten én voor werknemers in dienst bij grote werkgevers.

Ontslag in geval van afgesloten eerste spoor re-integratie

UWV toetst in geval van een ontslagaanvraag op basis van de nieuwe ontslaggrond van zowel de kleine als de middelgrote werkgever of sprake is van een redelijke grond voor ontslag. Daarnaast beoordeelt UWV bij een ontslagaanvraag van de middelgrote werkgever of aannemelijk is dat mogelijkheden tot herplaatsing van de werknemer in een passende functie ontbreken.

Kleine en middelgrote werkgevers dienen bij een aanvraag op basis van de nieuwe ontslaggrond allereerst aannemelijk te maken dat sprake is van een redelijke grond voor ontslag²⁷. Van een redelijke grond voor ontslag op basis van de nieuwe ontslaggrond kan sprake zijn indien, in overeenstemming tussen werkgever en werknemer of met toestemming van UWV na het eerste ziektejaar, het eerste spoor van re-integratie is afgesloten. Tevens toetst UWV of het opzegverbod

²⁷ Een aanvraag tot ontslag o.b.v. de nieuwe ontslaggrond zal niet eerder in behandeling genomen kunnen worden door UWV, nadat duidelijkheid is over de uitkomst van een gerechtelijke procedure rond afsluiting van het eerste spoor.

bij langdurige ziekte of in geval van een (volledig) herstelde werknemer het nieuw gecreëerde opzegverbod bij afgesloten eerste spoor re-integratie niet langer van toepassing zijn.

UWV toetst bij een beroep op de nieuwe ontslaggrond of aannemelijk is dat de werkgever voor de werknemer van wie het eerste spoor is afgesloten naar verwachting binnen 13 weken geen arbeidsplaats beschikbaar heeft in eigen werk of in aanpaste eigen werk. Bij het aangepaste eigen werk kan in dit kader gedacht worden aan aanpassingen ten aanzien van het aantal uren, het werkrooster of de (belasting in) taken. Het zal dan gaan om een duurzame aanpassing van de functie. Meegewogen wordt in hoeverre dit redelijkerwijs van de werkgever kan worden gevraagd.

De toetsingscriteria van de nieuwe ontslaggrond worden opgenomen in de Ontslagregeling die hierop zal worden aangepast. Het voornemen is daarin te bepalen dat van beschikbaarheid van het (aangepaste) eigen werk sprake is indien hierin een vacature voorhanden is. Van beschikbaarheid is eveneens sprake indien de (aangepaste) functie van de werknemer is ingevuld door een werknemer die niet bij de werkgever in dienst is op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd of bepaalde tijd voor zover de resterende looptijd langer is dan 13 weken. De periode van 13 weken wordt gerekend vanaf het moment dat UWV een beslissing op de ontslagaanvraag neemt. Met deze periode van 13 weken wordt aangesloten bij de vooruitkijkperiode die geldt bij de UWV-toets rondom het einde van het eerste ziektejaar in geval van het afsluiten van het eerste spoor. Indien de eigen functie van de werknemer om bedrijfseconomische redenen is vervallen, is deze uiteraard niet meer beschikbaar.

UWV toetst bij de beoordeling van de ontslagaanvraag naast de redelijke grond voor ontslag of aannemelijk is dat herplaatsingsmogelijkheden in een passende functie ontbreken. Hierbij worden herplaatsingsmogelijkheden binnen de onderneming en herplaatsingsmogelijkheden binnen de groep betrokken. De toets op herplaatsingsmogelijkheden geldt alleen voor middelgrote werkgevers²⁸. UWV toetst bij de beoordeling van de ontslagaanvraag in geval van afgesloten re-integratie in het eerste spoor bij de middelgrote werkgever of aannemelijk is dat er geen mogelijkheden zijn de werknemer te herplaatsen in een passende functie binnen de redelijke termijn, in dit geval 13 weken gerekend vanaf het moment dat UWV de beslissing op de ontslagaanvraag neemt. Voor deze periode van 13 weken wordt weer aangesloten bij de 13 weken uit de vooruitkijkende toets van UWV bij afsluiting van het eerste spoor en bij de 13 weken bij de nieuwe redelijke grond voor ontslag.

De middelgrote werkgever moet bij het in kaart brengen van herplaatsingsmogelijkheden arbeidsplaatsen betrekken waarvoor een vacature bestaat of waarvoor binnen 13 weken een vacature beschikbaar zal komen. Daarnaast moet hij arbeidsplaatsen betrekken van uitzendkrachten, oproepkrachten, ingeleend personeel (uitgezonderd payrollwerknemers), werknemers die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt en arbeidsplaatsen die binnen de redelijke termijn beschikbaar komen doordat een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van rechtswege eindigt, voor zover op die arbeidsplaatsen geen werkzaamheden van tijdelijke aard worden verricht. Ook arbeidsplaatsen waarop een zelfstandige werkzaam is moeten daarbij worden betrokken. Dat is alleen anders als de werkgever aannemelijk maakt dat de zelfstandige een echte zelfstandige is en de arbeidsplaats voor een doelmatige bedrijfsvoering bezet moet worden door een zelfstandige.

Ten aanzien van kleine werkgevers die ontslag aanvragen voor de werknemer van wie het eerste spoor is afgesloten wordt derhalve een vereenvoudiging aangebracht in de ontslagtoets wat betreft het herplaatsingsvereiste. UWV toetst in deze gevallen niet of aannemelijk is dat het niet mogelijk is de werknemer binnen de redelijke termijn van 13 weken te herplaatsen in een andere passende functie. Reden hiervoor is dat bij deze groep kleine werkgevers herplaatsingsmogelijkheden in andere functies vanwege de geringere omvang van de onderneming minder vaak voorhanden zullen zijn. Dit betekent een vereenvoudiging van de procedure bij een ontslagaanvraag op basis van de nieuwe ontslaggrond voor kleine werkgevers in de situatie dat de re-integratie in het eerste spoor in het tweede jaar is afgesloten.

Voor de behandeling van de ontslagaanvraag bij UWV wordt voorgesteld dezelfde procedurevoorschriften en termijnen te laten gelden als thans bij de behandeling van de ontslagaanvraag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid en bedrijfseconomische redenen. Het verzoek om toestemming voor opzegging van de arbeidsovereenkomst valt onder de reikwijdte

²⁸ Een werkgever wordt aangemerkt als middelgroot indien hij een loonsom groter dan 25 en kleiner of gelijk aan 100 keer het gemiddelde premieloon per werknemer heeft.

van de Awb. De beslissing van UWV op het verzoek betreft een beschikking waartegen, gelet op artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb en artikel 7:1 van de Awb, geen bezwaar en beroep open staat. De Regeling ontslagprocedure UWV wordt op dit wetsvoorstel aangepast.

De overige ontslaggronden, waaronder de ontslaggrond langdurige arbeidsongeschiktheid, worden niet aangepast. De werkgever heeft, indien de werknemer nog ziek is, de keuzemogelijkheid een ontslagaanvraag in te dienen bij UWV op basis van de nieuwe ontslaggrond dan wel de ontslaggrond langdurige arbeidsongeschiktheid.

Overig

Met toestemming van UWV kan de werkgever de arbeidsovereenkomst opzeggen. Indien de werknemer heeft ingestemd met het afsluiten van het eerste spoor heeft dat geen gevolgen voor het recht op transitievergoeding bij ontslag. Voorgesteld wordt voorts dat de werkgever de bij ontslag betaalde transitievergoeding bij UWV gecompenseerd kan krijgen. Hiermee wordt ongewenste dubbeling van loon- en re-integratiekosten (voor de zieke werknemer of de werknemer die in het tweede jaar (volledig) herstelt) en de transitievergoeding bij ontslag voorkomen.

De aan de nieuwe ontslaggrond gekoppelde compensatie bedraagt maximaal de transitievergoeding die is opgebouwd tot op het moment dat 104 weken is verstreken sinds de eerste ziektedag van de werknemer. Geen compensatie wordt verstrekt over de transitievergoeding opgebouwd over een periode van verlengde loondoorbetaling bij ziekte (loonsanctie).

Voor het recht op en de hoogte van de compensatie is niet relevant of de werknemer ziek blijft of in het tweede jaar herstelt. Indien de werknemer in het tweede jaar herstelt komt ook de opgebouwde transitievergoeding over die periode van het dienstverband voor compensatie in aanmerking (tot het moment dat 104 weken is verstreken sinds de eerste ziektedag van de werknemer). Compensatie kan worden verstrekt als de werkgever een transitievergoeding heeft betaald na opzegging of ontbinding van de arbeidsovereenkomst of het niet verlengen van een tijdelijke arbeidsovereenkomst, of als de werkgever een vergoeding heeft betaald op grond van een tussen hem en de werknemer gesloten beëindigingsovereenkomst.

Een aanvraag voor compensatie gebeurt via dezelfde procedure als gebruikelijk. De Awb is hierop van toepassing. De beslissing van UWV op de compensatieaanvraag betreft een beschikking waartegen bezwaar en beroep open staat. Op grond van artikel 4:2, tweede lid, Awb, moet de aanvraag alle gegevens en bescheiden bevatten die voor de beslissing nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Dit betekent dat de werkgever gegevens zal moeten verstrekken voor de onderbouwing van het recht op compensatie en de hoogte daarvan. Op grond daarvan, en op grond van informatie uit de eigen systemen, kan UWV de aanvraag inhoudelijk beoordelen.

De Regeling compensatie transitievergoeding is van (overeenkomstige) toepassing op de compensatieaanvraag bij UWV. De compensatie kan ten hoogste zes maanden na betaling van de volledige (transitie)vergoeding aangevraagd worden. Als een werkgever conform artikel 7:673c, tweede lid, Burgerlijk Wetboek, de vergoeding in termijnen heeft betaald, dan kan hij een aanvraag voor compensatie indienen na de laatste betaling aan de werknemer.

Instemmen met afsluiting van het eerste spoor heeft voor de werknemer geen gevolgen voor het recht op een ziektewetuitkering of een werkloosheidsuitkering. Als de eerste spoor re-integratie als gevolg van deze instemming is afgesloten en het komt tot een beëindiging van de arbeidsovereenkomst (na een ontslagaanvraag of een beëindigingsovereenkomst op initiatief van de werkgever), is het niet de bedoeling dat de instemming van de werknemer met het afsluiten van het eerste spoor wordt gezien als een benadelingshandeling door de werknemer en deze daardoor geen recht op een werkloosheidsuitkering of ziektewetuitkering heeft. Een werknemer pleegt dus geen benadelingshandeling bij instemming met de afsluiting van het eerste spoor. Er is bij afsluiting van het eerste spoor geen sprake van beëindiging van de arbeidsovereenkomst door of op verzoek van de werknemer. De werknemer is immers in het tweede jaar verplicht zich te blijven inzetten voor re-integratie bij een andere werkgever, de werkgever is verplicht zich hiervoor in te spannen en bij een WIA-aanvraag wordt dit door UWV ook beoordeeld (RIV-toets). Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de reeds bestaande regels over benadelingshandelingen voor de WW en ZW van toepassing blijven op het instemmen met de daadwerkelijke beëindiging van de arbeidsovereenkomst.

3.2.4 Kleine en middelgrote werkgevers

Voorgesteld wordt de maatregel alleen in te voeren voor kleine en middelgrote werkgevers. Vooral kleinere ondernemingen zijn naar verwachting minder wendbaar als één van de werknemers onverhoopt langdurig ziek wordt en kunnen de loondoorbetalings- en re-integratieverplichtingen als relatief zwaar ervaren. Voor grotere werkgevers blijven de huidige re-integratieverplichtingen gelden. Zij hebben meer mogelijkheden om in de eigen organisatie passend werk te creëren voor werknemers die aan het re-integreren zijn. Voor de definitie van kleine en middelgrote werkgevers wordt aangesloten bij bestaande grenzen voor werkgeversgrootten zoals deze gelden bij de financiering in het arbeidsongeschiktheidsstelsel, zodat het voor werkgevers en voor de uitvoering ook goed toe te passen is. Een werkgever wordt aangemerkt als klein indien hij een loonsom tot en met 25 keer het gemiddelde premieloon per werknemer heeft. Kleine én middelgrote werkgevers zijn werkgevers met een loonsom tot en met 100 keer het gemiddelde premieloon per werknemer. Dit is gelijk aan de grens tussen middelgrote en grote werkgevers die geldt voor de gedifferentieerde premies voor de Werkhervattingskas. De maatregel zal gelden voor zo'n 98% van de werkgevers en, als indicatie voor het aandeel betrokken werknemers, voor circa 35% van de totale loonsom in Nederland.

De grootte van de werkgever op het moment van de eerste ziektedag is bepalend voor welk regime geldt, zodat gedurende de hele ziekteperiode en bij eventueel ontslag duidelijk is welke situatie van toepassing is voor een werknemer. Een werkgever krijgt jaarlijks voor aanvang van het kalenderjaar een mededeling (kleine werkgevers) of beschikking (middelgrote/grote werkgevers) van de Belastingdienst voor de premies voor de Werkhervattingskas en het Arbeidsongeschiktheidsfonds, waarbij aangegeven wordt of hij als kleine, middelgrote of grote werkgever wordt gezien. Deze informatie is afkomstig uit de bestanden van UWV. Dus jaarlijks is voor de werkgever duidelijk onder welk regime hij valt voor de re-integratieverplichtingen voor zijn zieke werknemer en of hij valt onder de maatregel waarbij de kleine en middelgrote werkgever – onder voorwaarden – de keuze krijgen om de re-integratie in het tweede ziektejaar te richten op re-integratie bij een andere werkgever. De werkgever heeft de plicht de zieke werknemer in te lichten over de categorie (werkgevers)grootte (conform de begrippen van deze maatregel: klein, middelgroot, groot) waaronder de werkgever tijdens de eerste ziektedag valt. Het informeren is van belang bij dreigend langdurig verzuim van de werknemer. Deze informatie is in de loop van het eerste ziektejaar relevant voor de (rechts)positie van de werknemer (voor wie loondoorbetaling bij ziekte geldt). De lagere regelgeving wordt hierop aangepast. Gedacht wordt aan het informeren over de werkgeversgrootte bij het opstellen van het plan van aanpak. Ook UWV dient bij uitvoering van deze wet toegang te hebben tot deze informatie die afkomstig is van de Belastingdienst²⁹.

Indien de werknemer bij twee of meer werkgevers in dienst is, zijn zij ieder voor zich verantwoordelijk voor de re-integratie van de zieke werknemer. De werkgevers kunnen, voor zover zij kwalificeren als klein of middelgroot en aan de overige voorwaarden voldoen, gebruik maken van onderhavige maatregel. Er hoeft geen rekening gehouden te worden met overgang van ondernemingen, want de grootte van de werkgever op de eerste ziektedag is bepalend voor het regime.

3.3 Internationaalrechtelijke aspecten

De internationale aspecten van het wetsvoorstel verdienen hier aparte aandacht ten aanzien van werknemers met een handicap. Uit onder meer het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag Handicap), de EU Richtlijn 2000/78 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (hierna: de Kaderrichtlijn) en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte (hierna: de Wgbh/cz) volgt voor staten, organisaties en werkgevers een verbod op directe en indirecte discriminatie in het arbeidsproces op de genoemde gronden (artt. 5 en 27 VN-verdrag Handicap, art. 2 Kaderrichtlijn en artt. 1 en 4-8 Wgbh/cz).

De Wgbh/cz implementeert de Kaderrichtlijn. Het begrip 'handicap' wordt niet in die wet gedefinieerd, maar het VN-verdrag Handicap licht het begrip wel nader toe. Verder geeft de jurisprudentie van het HvJEU nadere invulling aan het begrip. Aangezien de Nederlandse wet de

²⁹ Grondslag hiervoor in artikel 54, derde lid, onder b, van de Wet SUWI.

Europese richtlijn implementeert is de uitleg die dat Hof geeft ook leidend voor de uitleg van de Wgbh/cz. Het HvJEU hanteert een brede definitie van het begrip 'handicap'³⁰. Een ruim begrip van handicap leidt in beginsel tot een grotere overlap tussen ziekte en handicap. De definitie van het begrip handicap is in het kader van dit wetvoorstel relevant aangezien de rechtsbescherming voor zieke werknemers met een handicap in het algemeen ruimer is dan voor werknemers die ziek zijn, maar niet tevens een handicap hebben.

Gevolgen werknemers met een handicap

Met het voorstel krijgen kleine en middelgrote werkgevers de mogelijkheid om onder voorwaarden de re-integratie in het eerste spoor na één jaar af te sluiten.

De maatregel zal gevolgen hebben voor langdurig zieke werknemers die tevens als persoon met een handicap moeten worden gekwalificeerd. In dat kader zijn de eerder toegelichte waarborgen die bij de procedure rondom het afsluiten van het eerste spoor worden voorgesteld relevant. Voorwaarde voor het, conform dit wetsvoorstel, door werkgever en werknemer na één jaar afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor is dat de werknemer ten minste 52 weken arbeidsongeschikt wegens ziekte is. De werkgever kan hiervoor kiezen als de werknemer schriftelijk instemt, of als de werkgever hiervoor toestemming heeft gekregen van UWV. Als gekozen wordt voor een verzoek voor toestemming, doet UWV een onafhankelijke toets.

Van belang voor deze onafhankelijke toets door UWV is de vraag of er gedurende het eerste ziektejaar voldoende is gedaan aan re-integratie bij de werkgever in (aangepast) eigen werk of ander passend werk en of re-integratie in de eigen, al dan niet aangepaste eigen functie, op korte termijn mogelijk zal zijn. Deze toets is zo vormgegeven dat zoveel wordt mogelijk voorkomen dat het eerste spoor wordt afgesloten bij een werknemer die redelijkerwijs mogelijkheden heeft voor re-integratie in het eerste spoor. In hoeverre re-integratie bij de eigen werkgever mogelijk zal zijn is bovendien afhankelijk van de aard van de beperking in combinatie met de aard van het werk waarin gere-integreerd wordt. Dezelfde beperking zal bij de ene soort werkzaamheden geen grote belemmering zijn om te re-integreren, terwijl bij een ander soort werkzaamheden duidelijk is dat re-integratie, ook met de nodige aanpassingen, niet snel mogelijk is. De re-integratiemogelijkheden in het specifieke bedrijf en de specifieke werkzaamheden zijn daarvoor bepalend. De mogelijkheden die er zijn, zijn vooral afhankelijk van het soort werkgever en het soort functie, en dit is niet onlosmakelijk verbonden met het hebben van een handicap. Het hebben van een handicap hoeft er dan ook niet aan in de weg te staan om te re-integreren bij de eigen werkgever. De bestaande en voorgestelde verantwoordelijkheden en verplichtingen van werkgevers en werknemers ten aanzien van re-integratie in zowel het eerste als het tweede ziektejaar zijn er op gericht om de re-integratie van zieke werknemers te bevorderen. Dit ongeacht de vraag of zij een handicap hebben.

Beoordeling direct onderscheid op grond van handicap

Met het introduceren van de mogelijkheid tot het afsluiten van het eerste spoor (per einde eerste ziektejaar) wordt daarmee geen direct onderscheid gemaakt op grond van handicap. Het begrip handicap is geen criterium bij het bepalen van de vraag of een werknemer en werkgever vanaf start tweede ziektejaar over kunnen gaan tot afsluiting van re-integratie in het eerste spoor.

Beoordeling indirect onderscheid op basis van handicap

Vanwege de ruime uitleg van het begrip 'handicap' valt evenwel niet met zekerheid 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. Ook in het geval de groep werknemers met een handicap die te maken krijgt met de regeling relatief groot zou zijn is hiermee naar het oordeel van de regering echter geen sprake van een ongeoorloofd indirect onderscheid, omdat de in het wetsvoorstel vervatte maatregel objectief gerechtvaardigd is. Het

³⁰ Om te kunnen spreken van een handicap onder artikel 1 van het VN-verdrag Handicap is een diagnose door een arts niet strikt noodzakelijk. Uit de preambule, artikel 1 en artikel 27 van dit verdrag volgt dat personen met een handicap omvatten personen met een langdurige beperking van fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke aard die de betrokkene in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid te participeren in de samenleving. Het HvJEU heeft deze lijn in zijn jurisprudentie over de Kaderrichtlijn verwerkt. Het begrip 'langdurige' functiebeperking wil volgens het HvJEU zeggen dat er geen duidelijk vooruitzicht bestaat op herstel op korte termijn en dat de ongeschiktheid lang kan voortduren. Het HvJEU geeft aan dat het begrip "langdurig" autonoom en uniform moet worden uitgelegd. De rechter moet zich daarbij baseren op de beschikbare (objectieve) medische gegevens van deze werknemer. (HvJ 1 december 2016, C-395/15 (Daouidi) r.o.56-59).

dient een legitiem doel en is passend en noodzakelijk voor het bereiken van dat doel en dat wordt hieronder nader uiteengezet en onderbouwd.

Objectieve rechtvaardiging

Het doel van het wetsvoorstel is dat kleine en middelgrote werkgevers eerder duidelijkheid hebben over tot welk moment zij de eigen functie van de zieke werknemer voor hem beschikbaar moeten houden, zodat zij eerder kunnen overgaan tot vervanging van de zieke werknemer. Daarmee wordt de wendbaarheid van kleine- en middelgrote werkgevers vergroot en kunnen zij zich na een ziekteperiode van een jaar (onder voorwaarden) richten op een toekomstige invulling van de vrijgevalen functie. Dit is van groot belang gegeven de forsere belasting en onzekerheid die de langdurige uitval van een werknemer voor deze groep werkgevers met zich meebrengt. Dat geldt in het bijzonder voor deze kleinere en middelgrote werkgevers die doorgaans, door hun omvang minder re-integratiemogelijkheden (zoals plekken en functies) voorhanden hebben en voor hun bedrijfsvoering dikwijls afhankelijk zijn van een beperkt aantal werknemers. Zij hebben een des te groter belang om eerder duidelijkheid te krijgen, terwijl vervanging regelen voor een langdurig zieke werknemer voor hen lastiger is. Zij hebben daar ook minder mogelijkheden toe. De voorgestelde maatregel is noodzakelijk en passend om het met dit wetsvoorstel beoogde doel te bereiken.

De voorgestelde maatregel staat ook in evenredige verhouding tot het doel van het onderscheid. De regering heeft met dit wetsvoorstel niet alleen de belangen van de werkgevers, maar ook die van de langdurig zieke werknemers voor ogen.

Deze afweging van belangen blijkt uit het feit dat het wetsvoorstel als zodanig niets verandert aan de verplichtingen die een werkgever heeft tegenover zieke werknemers. Zo blijft de werkgever verplicht om het loon door te betalen, zowel voor de zieke werknemer als de werknemer die gedurende het tweede jaar volledig herstelt. Het wetsvoorstel doet evenmin af aan artikel 5 van de kaderrichtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep (2000/78/EG) en de implementatie daarvan in artikel 2 Wgbh/cz. Op basis van deze bepalingen is de werkgever verplicht om, wanneer dat nodig is, maatregelen te treffen om de werkplek aan te passen zodat de werknemer met een handicap in staat wordt gesteld aan het arbeidsproces deel te nemen, dan wel alternatief werk te vinden binnen de onderneming, tenzij deze maatregelen voor de werkgever een onevenredige belasting vormen. De vergaande re-integratieverplichtingen van de werkgever in het eerste en tweede ziektejaar blijven tot slot eveneens bestaan. Na afsluiting van het eerste spoor verschuift de focus van re-integratie zich echter alleen naar werkherleving bij een ander bedrijf. De werkgever blijft verplicht om zich in voldoende mate in te spannen om de re-integratie in het bedrijf van een andere werkgever te bevorderen. De van toepassing zijnde re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar staan omschreven in het nieuwe artikel 7:658aa BW. Hierbij wordt de werknemer door de werkgever actief begeleid bij het vinden, verkrijgen en behouden van een voor hem geschikte functie in een andere organisatie. Dit gebeurt op basis van een van tevoren opgesteld en schriftelijk vastgelegd re-integratieplan. De werkgever en de werknemer zijn samen verantwoordelijk voor de re-integratie. Het geheel van activiteiten in het tweede ziektejaar moet als 'adequaat' kunnen worden aangemerkt. Daarvoor moet het traject bestaan uit een logisch samenhangende reeks van elkaar opvolgende, flankerende en/of overlappende activiteiten, die de afstand tussen het persoonsprofiel en het zoekprofiel van de werknemer zo snel en zo veel mogelijk opheft of verkleint. Beoordeling van de inspanningsverplichting van de werkgever in het tweede ziektejaar (in het tweede spoor) vindt plaats door UWV nadat de werknemer een WIA-uitkering heeft aangevraagd. Met deze beoordeling door UWV wordt naleving van de re-integratieverplichtingen ook in het tweede ziektejaar geborgd. Hiermee staat in het tweede ziektejaar niet meer de re-integratie bij de eigen werkgever of in de eigen arbeid centraal, maar de re-integratie bij een andere werkgever.

Het voorstel richt zich specifiek op kleine en middelgrote werkgevers. De voorgestelde maatregel heeft gevolgen voor de bij deze werkgevers in dienst zijnde werknemers, omdat -kort gezegd- bij deze groepen werkgevers langdurige ziekte van een werknemer relatief forsere gevolgen kan hebben voor de bedrijfsvoering; tegelijkertijd zijn bij deze groepen werkgevers doorgaans relatief minder re-integratiemogelijkheden voorhanden, bijvoorbeeld in passend werk. Daarbij is het juist voor deze groepen werkgevers lastiger vervanging te regelen voor een langdurig zieke werknemer; zij hebben over het algemeen minder mogelijkheden daartoe. Het wetsvoorstel maakt het onder voorwaarden voor kleine en middelgrote werkgevers mogelijk dat na 52 weken ziekte het eerste spoor wordt afgesloten en de re-integratie zich nog uitsluitend richt op inschakeling in de arbeid bij een andere werkgever. De regering acht het redelijk om voor kleine en middelgrote werkgevers deze mogelijkheid te bieden, gegeven de relatief zwaardere gevolgen en belasting die langdurige ziekte van een werknemers juist voor deze werkgevers heeft.

De mogelijkheid om het eerste spoor af te sluiten is beperkt tot gevallen waarin re-integratie in het eerste spoor redelijkerwijs niet meer mogelijk is. De toets door UWV is daar ook op gericht. Als een kleine of middelgrote werkgever (1) in het eerste jaar in redelijkheid alle mogelijkheden tot re-integratie in de eigen (al dan niet aangepaste) arbeid of andere passende arbeid heeft onderzocht, (2) waarbij dit (ondanks redelijke aanpassingen) niet heeft geleid tot een situatie waarin de werknemer in staat en beschikbaar is om de essentiële taken van de oorspronkelijke dan wel een vervangende functie uit te voeren, (3) en tevens de verwachting is dat dit niet op korte termijn zal lukken, acht de regering het redelijk om deze werkgever toe te staan om in het tweede ziektejaar de re-integratie nog uitsluitend te richten op een functie bij een andere werkgever. Afsluiting van het eerste spoor zal bij aannemelijkheid van herstel binnen 13 weken niet plaatsvinden.

Het voorstel gaat daarmee niet verder dan strikt noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken. De voorgestelde maatregel richt zich op de specifieke groep werkgevers voor wie langdurige ziekte van een werknemer een relatief forse belasting is, voorziet erin dat het eerste spoor alleen wordt afgesloten als er redelijkerwijs geen mogelijkheden meer zijn binnen dat spoor en bestaande verplichtingen rond loondoorbetaling en re-integratie blijven bestaan. Alternatieve, minder vergaande maatregelen zijn dan ook niet voorhanden. Deze zouden altijd ofwel in de weg staan aan het doel van de maatregel, dan wel de positie van mensen met een arbeidsbeperking verslechteren doordat zou worden getornd aan loonaanspraken of bestaande re-integratieverplichtingen. Met de voorgestelde maatregel is geen van beiden het geval.

VN-verdrag Handicap

De in het wetsvoorstel vervatte maatregelen doen naar het oordeel van de regering niets af aan de nationale maatregelen om het recht op toegang tot werk van werknemers met een handicap te waarborgen en te bevorderen, zoals neergelegd in artikel 27 van het VN-Verdrag Handicap. Als gezegd blijven de re-integratieverplichtingen als zodanig in zowel het eerste spoor als het tweede spoor bestaan. Het wetsvoorstel maakt het onder voorwaarden mogelijk dat de focus van de re-integratie in het tweede jaar geheel verschuift naar re-integratie bij een andere werkgever. Hierbij blijft de werkgever ook de nodige ondersteuning bieden aan de werknemer om re-integratie te bevorderen. De rechten van de werknemers met een handicap blijven daardoor in stand. Dit is bovendien alleen mogelijk voor kleine en middelgrote werkgevers, omdat juist voor hen geldt dat zieke werknemers een relatief aanzienlijkere belasting vormen en zij bovendien minder mogelijkheden hebben om deze werknemers te re-integreren. Deze werkgevers zullen zich gedurende het hele tweede ziektejaar bovendien blijven inspannen voor de langdurig zieke werknemer: de re-integratie van de langdurig zieke werknemer bij een andere werkgever wordt door hen bevorderd. Er zij bovendien op gewezen dat het afsluiten van het eerste spoor met de nodige waarborgen is omkleed. Het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor is alleen mogelijk wanneer de werknemer daar zelf mee instemt. Die instemming dient schriftelijk te zijn gegeven en duidelijk en ondubbelzinnig te zijn. Daarnaast geldt er een bedenktijd van twee weken; de werkgever moet de werknemer daarop wijzen. Indien niet tot overeenstemming is gekomen is afsluiten van het eerste spoor alleen mogelijk wanneer UWV om toestemming wordt gevraagd, en deze toestemming wordt verleend. De toetsen die UWV uitvoert zijn erop gericht om vast te stellen of in het tweede ziektejaar het redelijk is om de eerste spoor re-integratie af te sluiten. Daarnaast wordt het loon van de betreffendewerknemer in het tweede (ziekte)jaar doorbetaald en wordt een nieuw opzegverbod gecreëerd voor de werknemer die in het tweede jaar volledig herstelt.

4. Gevolgen en regeldruk

4.1 Gevolgen werkgevers

Kleine en middelgrote bedrijven krijgen met dit wetsvoorstel een keuzemogelijkheid om de eerste spoor re-integratie van hun zieke werknemer af te sluiten. Als zij hiervan gebruikmaken wijzigen de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar. Dit heeft gevolgen voor de betreffende kleine en middelgrote werkgevers. Afsluiting van het eerste spoor kan plaatsvinden via totstandkoming van een schriftelijke overeenstemming tussen werknemer en werkgever óf door toestemming te verkrijgen bij UWV. Werkgevers zullen dan op tijd een aanvraag bij UWV moeten indienen. Afsluiting van het eerste spoor houdt een verlichting van de re-integratieverplichtingen van kleine en middelgrote werkgevers in. Bij afsluiting van de eerste spoor re-integratie kan de werkgever een vervanger van zijn zieke werknemer in het tweede ziektejaar een dienstverband aanbieden. In het re-integratieverslag dient goed bijgehouden te worden waar de re-integratie-

inspanningen zich op richten. Verwacht wordt dat de re-integratiekansen voor werknemers die aangewezen zijn op alleen re-integratie in het tweede spoor in het tweede ziektejaar zullen afnemen (zie ook toelichting bij paragraaf 4.2). Dit betekent dat de loondoorbetaling bij ziekte in het tweede jaar vaker door zal lopen dan nu het geval is en dat de uitkeringen van werknemers die naar verwachting extra in de WIA zullen stromen worden doorbelast aan werkgevers. Een toename van het aantal werknemers dat gedurende twee jaar ziek is, zal eveneens een toename van het aantal beëindigingen van arbeidsovereenkomsten inhouden. Hierbij is de nieuwe ontslaggrond van toepassing, zowel in de situatie dat de werknemer tijdens het tweede jaar volledig herstelt, als de situatie dat de werknemer nog ziek is bij einde wachttijd. Werkgevers maken met hun werknemers afspraken over de beëindiging van het dienstverband met wederzijds goedvinden of dienen een ontslagaanvraag in bij UWV. Bij een toename van het aantal ontslagen en betaalde ontslagvergoedingen zal er ook vaker een aanvraag ingediend kunnen worden voor de compensatieregeling transitievergoeding (langdurige arbeidsongeschiktheid), die ook van toepassing zal zijn in de situatie dat de re-integratie in het eerste spoor is afgesloten (ongeacht of de werknemer in het tweede jaar ziek blijft of herstelt).

4.2 Gevolgen werknemers

Voor werknemers heeft het voorstel in beginsel geen gevolgen in het eerste ziektejaar. De re-integratieverplichtingen in het eerste ziektejaar zijn voor de werkgever en de werknemer onverminderd aan de orde. Wel zal een onderscheid ontstaan vanaf het tweede ziektejaar tussen werknemers in dienst bij kleine of middelgrote werkgevers en werknemers die in dienst zijn bij grote werkgevers. Voor werknemers in dienst bij kleine en middelgrote werkgevers zal gaan gelden dat de werkgever richting het einde van het eerste ziektejaar een besluit zal nemen over de eventuele afsluiting van het eerste spoor in het tweede ziektejaar. Hiertoe zal de werkgever instemming moeten vragen aan de werknemer of, indien werknemer en werkgever geen overeenstemming bereiken, een procedure bij UWV moeten worden gestart. De werknemer zal in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Indien het eerste spoor wordt afgesloten zijn de re-integratie-inspanningen van de werkgever en de werknemer gericht op het tweede spoor. Ook bij volledig herstel zoeken werkgever en werknemer uiteraard samen naar geschikt werk. Aan het einde van het tweede jaar heeft de werkgever de mogelijkheid een ontslagaanvraag in te dienen bij UWV, al kunnen partijen ook met wederzijds goedvinden het dienstverband beëindigen. De nieuwe ontslaggrond wordt binnen het bestaande stelsel vormgegeven, maar kent – zoals eerder toegelicht – vanwege de specifieke situatie verschillende onderscheidende voorwaarden en termijnen voor werknemers die in dienst zijn bij kleine dan wel middelgrote werkgevers van wie de re-integratie in het eerste spoor is afgesloten.

Door onderhavig voorstel zal in meer gevallen de re-integratie in het tweede ziektejaar zich alleen richten op het tweede spoor. Op dit moment zijn jaarlijks 105.000 werknemers 52 weken ziek. Van de werknemers die na het eerste ziektejaar nog ziek zijn, werkt niet iedereen bij kleine en middelgrote werkgevers. Op basis van UWV cijfers is de inschatting dat circa 29.000 van de 105.000 werknemers die na het eerste ziektejaar nog ziek zijn werkzaam zijn bij kleine en middelgrote werkgevers³¹. Voor deze groep zullen de werkgevers de keuze moeten maken of zij de re-integratie in het eerste spoor willen afsluiten en dat is dan ook de potentiële groep die geraakt kan worden door deze maatregel.

Deze groep is onder te verdelen in drie subgroepen. Exacte gegevens over de omvang van de verschillende groepen is niet voorhanden.

1. Werknemers die in de huidige situatie niet re-integreren in het tweede ziektejaar en na twee jaar ziekte de WIA-poort bereiken.
2. Werknemers die in de huidige situatie via het eerste spoor re-integreren.
3. Werknemers die in de huidige situatie via het tweede spoor re-integreren.

Voor al deze drie groepen van werknemers zal de werkgever straks – onder voorwaarden – de mogelijkheid krijgen om het eerste spoor na het eerste ziektejaar af te sluiten. Het gevolg is dat een deel van de potentiële doelgroep zal re-integreren via het tweede spoor. Uit de praktijk blijkt dat het merendeel van de zieke werknemers in het tweede ziektejaar (en ook bij een verlenging van de loondoorbetalingsperiode in het derde ziektejaar) bij hun eigen werkgever (eerste spoor re-integratie) hun werk kan hervatten. Daarnaast blijkt dat de huidige tweede spoor trajecten minder

³¹ Dit is gebaseerd op het aandeel van kleine en middelgrote werkgevers in het aantal ziektegevallen na 42 weken.

succesvol zijn dan re-integratie vanuit het eerste spoor. Het gevolg hiervan is dat werknemers door de maatregel re-integratiekansen kunnen verliezen ten opzichte van de huidige situatie. Dit zal dan vooral gevolgen hebben voor de groep die in de huidige situatie re-integreert via het eerste spoor (circa 16.000 personen³²), aangezien de andere groepen werknemers in de huidige situatie dan wel re-integreren via het tweede spoor (dit blijft in de nieuwe situatie het geval) of nu na twee jaar ziekte de WIA-poort bereiken.

Voor een groot deel van deze 16.000 personen, die in de huidige situatie re-integreert in het tweede ziektejaar via het eerste spoor, wordt aangenomen dat de werkgever ervoor kiest om het eerste spoor te continueren. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn als de werknemer al gedeeltelijk gere-integreerd is of als het aannemelijk is dat de werknemer binnen afzienbare tijd (deels) zijn werk kan hervatten. Doordat de herstelkans van deze groep relatief groot is – deze groep herstelt immers in de huidige situatie in het tweede ziektejaar – blijft het voor de werkgever van belang de werknemer te laten re-integreren waar dat het meest kansrijk is en in die gevallen zal dan minder snel het eerste spoor beëindigd worden. Dit ook vanwege het gegeven dat de huidige loondoorbetalingsplicht blijft gelden. De verwachting is daarom dat in circa 70% van de gevallen de werknemer via het eerste spoor blijft re-integreren, zoals dat nu in de huidige situatie ook het geval is. Dit komt neer op circa 11.500 personen. Van de 4.500 personen van wie het eerste spoor wordt beëindigd na één jaar, wordt aangenomen dat zo'n twee derde alsnog re-integreert via het tweede spoor³³. Voor de overige 1.500 personen geldt dat zij, zowel via het eerste als het tweede spoor, niet re-integreren in het tweede ziektejaar. Dit kan enerzijds komen doordat zij nog ziek zijn en anderzijds doordat hun werkplek niet meer beschikbaar is doordat de werkgever deze al (duurzaam) heeft ingevuld. Aangenomen wordt dat jaarlijks circa 800 personen extra de WIA in zullen stromen. Het overige deel van de personen zal mogelijk een beroep doen op een vangnet als een WW-uitkering of Algemene Bijstand.

Nieuwe situatie	Aantal
Groep die na 52 weken ziek is en in de huidige situatie zou herstellen via 1e spoor in tweede ziektejaar	16.000
<i>Herstelt naar verwachting in tweede ziektejaar via 1e spoor</i>	11.500
<i>Herstelt naar verwachting in tweede ziektejaar via 2e spoor</i>	3.000
<i>Verwachte extra WIA-aanvragen na 104 weken ziek</i>	1.500
Verwachte extra WIA-instroom	800

4.3 Effecten regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. De regering streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft met name gevolgen voor de regeldruk bij werkgevers/bedrijven en in beperkte mate voor burgers als werknemers³⁴.

4.3.1 Gevolgen voor bedrijven

Deze maatregel zal gelden voor kleine en middelgrote werkgevers die te maken krijgen met een langdurig zieke werknemer, het gaat om 98% van de werkgevers. Het voorstel in dit wetsvoorstel heeft de volgende effecten op de regeldruk voor werkgevers (zie ook de tabel hieronder).

Eenmalig

Voor werkgevers geldt dat zij zullen moeten kennisnemen van de gewijzigde regels met betrekking tot de re-integratieverplichtingen en de nieuwe ontslaggrond. Dit leidt tot eenmalige kennisnemingskosten. De kennisnemingskosten worden geschat op circa € 2,6 miljoen³⁵ gebaseerd

³² Voor ramingsdoeleinden is op basis van UWV gegevens over de totale groep werknemers die 52 weken ziek zijn en het aantal WIA-claimbeslissingen bij kleine en middelgrote werkgevers een grove inschatting gemaakt van de orde grootte van deze groep.

³³ In de huidige situatie zou de groep van 4.500 personen volledig herstellen via het eerste spoor. Het afsluiten van het eerste spoor vermindert echter de mogelijkheid tot herstel. Voor ramingsdoeleinden is uitgegaan van herstel via het tweede spoor van 66%. Dit is gebaseerd op de huidige herstelcijfers in het tweede ziektejaar van de gehele populatie werknemers (eerste en tweede spoor samen).

³⁴ Voor de benodigde tijd per handeling is uitgegaan van de tijdsbestedingstabel voor burgers/bedrijven uit het Handboek Meting Regeldrukkosten.

³⁵ Uit gegevens van UWV blijkt dat er op basis van cijfers over 2019 circa 402.955 werkgevers zijn die voor deze maatregel geassocieerd worden als klein en middelgroot. Bij de berekening is als uitgangspunt

op de aanname dat alle kleine en middelgrote werkgevers kennis moeten nemen van de wijzigingen.

Structureel

Verder zal de maatregel ook leiden tot structurele regeldrukkosten. Dit zal het geval zijn indien werkgevers ervoor kiezen om bij de langdurig zieke werknemer het eerste spoor na het eerste ziektejaar af te sluiten. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het voorstel en dus de daaraan verbonden regeldruk in beginsel een keuzecomponent kent daar werkgever en werknemer er gezamenlijk voor kunnen kiezen het eerste spoor (ook formeel) open te houden, ook indien aan de voorwaarden voor afsluiting van het eerste spoor wordt voldaan.

Op basis van cijfers van UWV (zie paragraaf 4.2) is de inschatting dat bij kleine en middelgrote werkgevers jaarlijks 29.000 werknemers langer ziek zijn dan 52 weken. Door de maatregel in dit onderhavige wetsvoorstel zal de werkgever voor deze groep een keuze maken of ingezet blijft worden op re-integratie via het eerste spoor of dat het eerste spoor wordt beëindigd. In de huidige situatie herstellen 16.000 van de 29.000 werknemers in het tweede ziektejaar via het eerste spoor (zie paragraaf 4.2). De verwachting is dat voor een groot deel van deze groep de keuze wordt gemaakt om het eerste spoor open te houden (de inschatting in paragraaf 4.2 gaat uit van continuering van het eerste spoor bij 11.500 van deze 16.000 werknemers). Ten aanzien van deze groep heeft de werkgever geen extra regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel. Voor de groep van 4.500 werknemers waarbij de verwachting is dat het eerste spoor wordt afgesloten heeft de werkgever wel extra regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel.

In de huidige situatie herstellen 13.000 van de 29.000 werknemers niet via het eerste spoor in het tweede ziektejaar. Het ligt voor de hand dat voor een deel van deze groep de werkgever de keuze zal maken om het eerste spoor na het eerste ziektejaar te beëindigen. Er zijn geen gegevens beschikbaar om een goede inschatting te maken bij hoeveel procent van deze werknemers hier straks sprake van zal zijn. Om toch tot een indicatie van de regeldruk te komen wordt hiervoor de volledige groep van 13.000 werknemers genomen, waarbij gesteld moet worden dat dit een overschatting is.

	Aantal
Groep die in huidige situatie niet herstelt in tweede ziektejaar via 1e spoor	13.000
Groep waarvoor het 1e spoor naar verwachting wordt afgesloten	4.500
Maximale groep waarvoor het eerste spoor wordt beëindigd na het eerste ziektejaar	17.500

De inschatting is, dat de maximale groep waarvoor werkgevers de keuze gaan maken om het eerste spoor te beëindigen na het eerste ziektejaar jaarlijks 17.500 personen betreft. Er zijn op dit moment geen bruikbare gegevens beschikbaar om deze groep nader af te bakenen. Het ligt in de rede dat voor een deel van deze groep alsnog het eerste spoor wordt voortgezet, doordat het re-integratietraject al is ingezet of omdat volledig herstel in de verwachting ligt. Ook ligt het in de rede van verwachting dat voor een groot deel van deze groep de re-integratie zich uitsluitend richt op het tweede spoor, zonder dat er een formele afsluiting van het eerste spoor plaatsvindt (via een instemming van de werknemer of toestemming van UWV). Dit zal vooral voorkomen in die situaties dat er medisch gezien geen ruimte is voor re-integratie in bedongen en/of passende arbeid in het eerste spoor. Om toch een inschatting te kunnen maken van de regeldruk wordt nu als inschatting 17.500 werknemers genoemd waarvoor werkgevers de keuze moeten maken het eerste spoor te beëindigen of niet. Ook hierbij dient benadrukt te worden dat dit een maximum en naar alle waarschijnlijkheid een overschatting is.

Besluit de werkgever op basis van dit wetsvoorstel de keuze te maken om na het eerste ziektejaar het eerste spoor af te sluiten, dan zijn er twee mogelijkheden:

1. De werkgever kan met de werknemer tot schriftelijke overeenstemming komen waarin afsluiting van het eerste spoor (vanaf 52 weken) is afgesproken.
2. De werkgever kan UWV om toestemming vragen het eerste spoor af te sluiten. Hiervoor dient de werkgever een onderbouwde aanvraag voor afsluiting van het eerste spoor in te dienen bij UWV.

Bij de eerste mogelijkheid zal de werkgever instemming moeten vragen aan de werknemer. De schriftelijke overeenstemming dient aan een aantal (vorm)vereisten te voldoen (zie paragraaf

gehanteerd dat de handeling 10 minuten in beslag zal nemen van een administratief medewerker met een uurtarief van € 39.

3.2). In die gevallen dat tussen de werkgever en de werknemer over de afsluiting van het eerste spoor overeenstemming is bereikt, zal de toename van de regeldruk zeer beperkt zijn. Een grove inschatting is dat in 25% van de gevallen gekozen wordt voor een schriftelijke overeenstemming. De jaarlijkse regeldruk hiervoor wordt voor alle werkgevers tezamen ingeschat op maximaal circa € 470.000³⁶.

Indien werkgever en werknemer niet tot overeenstemming ter afsluiting van het eerste spoor komen (mogelijkheid twee), kan een werkgever een aanvraag ter afsluiting van het eerste spoor indienen bij UWV. In die gevallen dat de werkgever besluit een dussdanig verzoek bij UWV in te dienen zal de werkgever een inhoudelijke onderbouwing moeten leveren zodat UWV tot een onafhankelijk oordeel kan komen (zie paragraaf 3.2.1). Omdat dit dossier grotendeels zal bestaan uit informatie die al tot stand gebracht had moeten worden (of nog moet worden) op basis van de verplichtingen op grond van de Wet verbetering poortwachter is de inschatting dat de toename van de regeldruk in deze situatie beperkt zal zijn. De werkgever zal, voor de aanvraag aan UWV, de bedrijfsarts zo nodig expliciet verzoeken een inschatting te maken van de bestaande situatie en de verwachtingen voor de toekomst. Dit is in de huidige situatie voor de eerstejaarsevaluatie ook een vereiste voor de start van het tweede spoor, maar vindt in de huidige situatie later plaats dan als een aanvraag bij UWV tot afsluiting van het eerste spoor ingediend wordt. De verwachting is dat het vaak niet nodig is die inschatting zowel voor de aanvraag tot afsluiting eerste spoor als voor de eerstejaarsevaluatie te (laten) maken. Daar komt bij dat afsluiting van het eerste spoor ook kan leiden tot een afname van de regeldruk. Werkgever en werknemer hoeven zich in die gevallen tenslotte alleen nog te richten op het tweede spoor. Daarnaast kan de werkgever er ook voor kiezen het eerste spoor (formeel) open te houden en dus geen gebruik te maken van deze nieuwe maatregel en de eventueel daaraan verbonden regeldruk. De grove inschatting is dat 75% van de gevallen waarbij formeel over wordt gegaan tot afsluiting eerste spoor na het eerste ziektejaar zullen verlopen via het indienen van een aanvraag bij UWV. Alhoewel de formele afsluiting van het eerste spoor ten aanzien van de re-integratie van de werknemer in sommige gevallen een vermindering van de regeldruk met zich mee kan brengen zal de aanvraag bij UWV zelf (en de onderbouwing daarvan) regeldruk met zich meebrengen. De jaarlijkse regeldrukkosten voor alle werkgevers hiervan wordt ingeschat op maximaal circa € 1,4 miljoen³⁷.

De ontslagaanvraag conform de nieuwe ontslaggrond kent ten opzichte van de huidige ontslaggrond een aantal wijzigingen die leiden tot een eenvoudiger toetsingskader (zie paragraaf 3.2). Zo wordt voor het toetsen van de toekomstige mogelijkheden voor het re-integreren in de bedongen en/of in passende arbeid (passende arbeid alleen voor middelgrote werkgevers) in plaats van 26 weken 13 weken vooruit gekeken. Een toename van de regeldruk voor werkgevers is hier dan ook niet te verwachten. Omdat de toetsing en vereiste onderbouwing betrekking hebben op een kortere periode (van 26 naar 13 weken) is een afname van de regeldruk ten aanzien van de ontslagaanvraag aannemelijk.

Zoals uiteengezet in paragraaf 4.2 is gevolg van de maatregel dat iets minder werknemers ten opzichte van de huidige situatie binnen twee jaar re-integreren. De verwachting is dat dit zal leiden tot een toename van 1.500 WIA-aanvragen per jaar, waarvan er 800 naar inschatting zullen leiden tot een toekenning van een WIA-uitkering. De extra aanvragen zullen voor werkgevers leiden tot een toename van de regeldruk in de vorm van het ondersteunen van werknemers bij het verzamelen van de benodigde gegevens voor de WIA-aanvraag. Deze kosten worden geschat op jaarlijks circa € 59.000³⁸. De toename van het aantal WIA-aanvragen en WIA-toekenningen gaat ook samen met een toename van het aantal beëindigingen van de arbeidsovereenkomst, waarbij de beëindigingen naar inschatting voor het merendeel zal verlopen via wederzijds goedvinden³⁹. Deze kosten worden aan werkgeverszijde geschat op jaarlijks circa € 216.000⁴⁰.

³⁶ Aangenomen wordt dat jaarlijks in 25% van de gevallen middels schriftelijke overeenstemming het eerste spoor wordt beëindigd. Dit betreft dan 4.375 werknemers (25% van 17.500). Bij de berekening is als uitgangspunt gehanteerd dat de handeling 120 minuten in beslag zal nemen van een hoogopgeleide medewerker met een uurtarief van € 54.

³⁷ Aangenomen wordt dat jaarlijks in 75% van de gevallen middels een aanvraag bij UWV het eerste spoor wordt beëindigd. Dit betreft dan 13.125 werknemers (75% van 17.500). Bij de berekening is als uitgangspunt gehanteerd dat de handeling 120 minuten in beslag zal nemen van een hoogopgeleide medewerker met een uurtarief van € 54.

³⁸ Bij de berekening is als uitgangspunt gehanteerd dat het jaarlijks gaat om 1.500 werkgevers die gemiddeld 1 uur kwijt zijn aan taken samenhangend met de extra WIA-aanvragen. Bij de berekening is als uitgangspunt genomen dat die taken kunnen worden uitgevoerd door (administratief) personeel met een uurtarief van € 39.

³⁹ SEO Economisch Onderzoek, 'Effecten van maatregelen ontslag in de Wet werk en zekerheid; Deelrapport Evaluatie Wwz', 4 september 2020.

Handelingen bedrijven	lasten (x €)
Eenmalig:	
Kennisnemen van de gewijzigde regels circa	2.600.000
Totaal eenmalige kosten circa	2.600.000
Structureel	
Tot stand brengen overeenstemming afsluiting eerste spoor circa	470.000
Verzoek tot afsluiting eerste spoor bij UWV circa	1.400.000
Toename WIA-aanvragen en ontslag	275.000
Totaal structurele kosten (op jaarbasis) circa	2.145.000

4.3.2 Regeldruk werknemers/burgers

Deze maatregel zal gevolgen hebben voor werknemers die werkzaam zijn bij kleine en middelgrote werkgevers en langer ziek zijn dan 52 weken. De inschatting is dat jaarlijks 29.000 werknemers langer dan 52 weken ziek zijn. Het voorstel heeft de volgende effecten op de regeldruk voor burgers/werknemers (zie ook de tabel hieronder).

Eenmalig

Doordat er een doorlopende stroom is van zieke werknemers die het tweede ziektejaar bereiken leidt de maatregel in zijn totaliteit niet tot incidentele regeldrukkosten. Voor de individuele werknemer is dit wel het geval, maar op totaalniveau blijven de kosten elk jaar op een constant niveau (uitgaande van de aanname dat jaarlijks een groep werknemers van ongeveer gelijke omvang het tweede ziektejaar bereikt). Zodoende worden de regeldrukkosten als gevolg van dit wetsvoorstel voor werknemers uitsluitend geclassificeerd als structureel.

Structureel

Voor werknemers geldt dat zij kennis zullen moeten nemen van de gewijzigde regels met betrekking tot de re-integratieverplichtingen en de nieuwe ontslaggrond, dit zal vooral het geval zijn wanneer de werknemer na 52 weken nog steeds ziek is. Dit leidt tot kennisnemingskosten. De kennisnemingskosten voor werknemers worden geschat op circa € 250.000⁴¹ per jaar gebaseerd op de aanname dat jaarlijks alle werknemers bij kleine en middelgrote werkgevers die na het eerste ziektejaar nog ziek zijn zich zullen informeren over de mogelijke gevolgen van deze maatregel.

In die gevallen dat de werknemer instemt met de beëindiging van de re-integratie in het eerste spoor (zie optie 1 onder 4.3.1) zal de werknemer zich, voorafgaand daaraan, in de meeste gevallen willen vergewissen van de inhoud van de gemaakte afspraken. Dat kan variëren van het zelf doorlezen van de conceptafspraken tot het inwinnen van advies bij naasten of een deskundige. De jaarlijkse regeldrukkosten tezamen hiervoor worden ingeschat op circa € 75.000⁴². In die gevallen dat de werkgever van de werknemer bij UWV een aanvraag indient om toestemming te verkrijgen voor afsluiting van het eerste spoor zal de werknemer hier kennis van

⁴⁰ Bij de berekening is als uitgangspunt gehanteerd dat het jaarlijks gaat om 1.000 gevallen (expert judgement) die gemiddeld 4 uur kwijt zijn aan extra taken samenhangend met de beëindiging van het dienstverband (in de meeste gevallen via een vaststellingsovereenkomst of aanvraag voor een opzegvergunning bij UWV, in meer incidentele gevallen kan er sprake zijn van een ingewikkeldere procedure). Ook de aanvraag van de compensatie voor de transitievergoeding bij langdurige arbeidsongeschiktheid is hier onderdeel van. Bij de berekening is als uitgangspunt genomen dat de met bovenstaande samenhangende taken kunnen worden uitgevoerd door hoogopgeleide medewerkers met een uurtarief van € 54. In het geval van een gerechtelijke (juridische) procedure, de inschakeling van een externe specialist en geen dekking voor juridische bijstand kunnen de benodigde tijd en kosten ver afwijken van dit gemiddelde.

⁴¹ Uit (afgeleide) gegevens van UWV blijkt dat bij kleine en middelgrote werkgevers in de huidige situatie jaarlijks 29.000 werknemers na het eerste ziektejaar nog ziek zijn. Bij de berekening is als uitgangspunt gehanteerd dat de handeling 30 minuten in beslag neemt en dat het "uurtarief" van de werknemer/burger € 17 bedraagt.

⁴² In paragraaf 4.3.1 is ingeschat dat per jaar voor maximaal 4.375 werknemers door overeenstemming met de werkgever het eerste spoor wordt beëindigd. Bij de berekening is als uitgangspunt gehanteerd dat de handeling 60 minuten in beslag neemt en dat het "uurtarief" van de werknemer/burger € 17 bedraagt.

nemen en dient de werknemer (als onderdeel van de aanvraag van de werkgever) een eigen zienswijze kenbaar maken. De inschatting is dat dit jaarlijks tot € 170.000⁴³ extra regeldruk leidt.

Doordat als gevolg van de maatregel er mogelijk meer werknemers niet na het tweede ziektejaar zijn gere-integreerd, is de verwachting dat dit zal leiden tot een toename van 1.500 WIA-aanvragen per jaar. Hiervan zullen er 800 naar inschatting leiden tot een toekenning van een WIA-uitkering. De extra aanvragen zullen voor burgers leiden tot een toename van de regeldruk in de vorm van het verzamelen van de benodigde gegevens voor de WIA-aanvraag, het indienen van de aanvraag en het meewerken aan de claimbeoordeling. Deze kosten worden geschat op jaarlijks circa € 153.000⁴⁴. De toename van het aantal WIA-aanvragen en WIA-toekenningen gaat ook samen met een toename van het aantal beëindigingen van de arbeidsovereenkomst, waarbij de beëindigingen naar inschatting voor het merendeel zal verlopen via wederzijds goedvinden⁴⁵. Deze kosten worden aan werknemerszijde geschat op jaarlijks circa € 51.000⁴⁶.

Handelingen werknemers/burgers	lasten (x €)
Structureel	
Kennisnemen van de gewijzigde regels circa	250.000
Tot stand brengen overeenstemming afsluiting eerste spoor circa	75.000
Kennisname verzoek afsluiting eerste spoor en eigen zienswijze bij verzoek circa	170.000
Toename WIA-aanvragen en ontslag circa	204.000
Totaal structurele kosten (op jaarbasis) circa	699.000

4.4 Arbeidsmarkteffecten

Doordat kleine en middelgrote werkgevers onder voorwaarden eerder duidelijkheid krijgen tot welk moment zij de eigen functie van de zieke werknemer voor hem beschikbaar moeten houden, drukken de risico's van ziekte van werknemers minder zwaar op kleine en middelgrote werkgevers. Vooral bij kleine en middelgrote werkgevers komt de continuïteit van de bedrijfsvoering eerder onder druk te staan wanneer werknemers langdurig ziek zijn. Het eerder duurzaam kunnen vervangen van de zieke werknemer (na één jaar in plaats van twee jaar) maakt het voor kleine en middelgrote werkgevers aantrekkelijker om personeel in (vaste) dienst te nemen. Dit is ook in lijn met de resultaten van het in hoofdstuk 1 genoemde onderzoek, waaruit blijkt dat 45% van de werkgevers stelt dat zij door de loondoorbetalings- en re-integratieverplichting terughoudender zijn met het omzetten van tijdelijke in vaste contracten.

Daarmee is het belangrijkste beoogde effect op de arbeidsmarkt dat kleine en middelgrote werkgevers de loondoorbetalings- en re-integratieverplichtingen minder als een drempel ervaren om mensen in (vaste) dienst te nemen.

Ten eerste krijgen kleine en middelgrote werkgevers waarvan een werknemer meer dan een jaar ziek is, door deze maatregel meer mogelijkheden om de functie van deze zieke werknemer in het tweede ziektejaar te vervullen, zonder het risico dat er boventalligheid ontstaat door terugkeer van de zieke werknemer in zijn (oude) functie. Waar nu dus in veel gevallen een zieke werknemer

⁴³ Onder paragraaf 4.3.1 is de inschatting gedaan dat voor maximaal 13.125 werknemers de werkgever bij UWV een aanvraag indient om het eerste spoor te beëindigen. Bij de berekening is als uitgangspunt gehanteerd dat de twee handelingen (kennisname aanvraag afsluiting eerste spoor en eigen zienswijze) samen 75 minuten in beslag nemen en dat het 'uurtarief' van de werknemer/burger € 17 bedraagt.

⁴⁴ Bij de berekening is als uitgangspunt gehanteerd dat het jaarlijks gaat om 1.500 werknemers die gemiddeld 6 uur kwijt zijn aan extra taken samenhangend met de WIA-aanvraag. Bij de berekening is uit gegaan van € 17 als uurtarief van de burger.

⁴⁵ SEO Economisch Onderzoek, 'Effecten van maatregelen ontslag in de Wet werk en zekerheid; Deelrapport Evaluatie Wwz', 4 september 2020.

⁴⁶ Bij de berekening is als uitgangspunt gehanteerd dat het jaarlijks gaat om 1.000 werknemers (expert judgement) die gemiddeld 3 uur kwijt zijn aan extra taken samenhangend met de beëindiging van het dienstverband. Bij de berekening is uit gegaan van € 17 als uurtarief van de burger. In het geval van een gerechtelijke (juridische) procedure, de inschakeling van een externe specialist en geen dekking voor juridische bijstand kunnen de benodigde tijd en kosten ver afwijken van dit gemiddelde.

gedurende de eerste twee jaar ziekte niet wordt vervangen of wordt vervangen door tijdelijk personeel, kan die periode dus onder voorwaarden worden verkort naar een jaar.

Ten tweede maakt deze maatregel het voor kleine en middelgrote werkgevers in algemene zin aantrekkelijker om personeel in (vaste) dienst te nemen, omdat de risico's rond duurzame vervanging van zieke werknemers minder zwaar drukken op deze werkgevers. Zij hebben bijvoorbeeld minder aanleiding om meerdere tijdelijke contracten aan te bieden met als doel om het risico op ziekte in te schatten dan wel om de duur van de loondoorbetaling en aanverwante verplichtingen te beperken.

De mate waarin werkgevers personeel eerder en vaker in vaste dienst nemen als gevolg van de voorgestelde maatregel, is niet kwantitatief in te schatten. De omvang van bovengenoemde effecten worden in ieder geval beperkt als gevolg van de opzet van de maatregel. Ten eerste doordat deze maatregel alleen betrekking heeft op kleine en middelgrote werkgevers, waarvoor ca. 35% van de beroepsbevolking werkzaam is. Dit bepaalt een bovengrens voor de omvang van alle effecten van deze maatregel. Ten tweede doordat het eerstgenoemde effect, namelijk het eerder kunnen vervangen van een zieke werknemer, alleen betrekking heeft op situaties waarin de werknemer langer dan een jaar ziek is, de werkgever mag overgaan tot het afsluiten van het eerste spoor en dit ook daadwerkelijk doet. Dit gaat om een geschat aantal van maximaal 17.500 arbeidsplaatsen per jaar. Dit aantal is gebaseerd op het geschatte aantal van 29.000 mensen die werken bij een kleine of middelgrote werknemer en langer dan een jaar ziek zijn, minus de naar verwachting 11.500 mensen die na het eerste ziektejaar blijven in re-integreren in het eerste spoor (zie paragraaf 4.2). Ook dit betreft een schatting van een bovengrens, niet de omvang. Ten derde verandert de loondoorbetalingsverplichting niet, waardoor werkgevers in financiële zin niet meer ruimte krijgen voor vervanging dan zonder deze maatregel het geval is.

Naast het beoogde effect zijn niet-beoogde effecten van deze maatregel te verwachten. Deze effecten vloeien voort uit het lagere succes van re-integratie via het tweede spoor vergeleken met het eerste spoor en leiden tot minder arbeidsparticipatie. Deze groep bestaat op jaarbasis uit naar schatting 1.500 mensen die minder of niet re-integreren als gevolg van deze maatregel. Paragraaf 5.1 gaat verder in op de kenmerken van deze groep en de financiële gevolgen voor de overheid van het verminderde arbeidsaanbod.

De effecten van dit wetsvoorstel op de arbeidsmarkt hangen samen met de resultaten van andere maatregelen uit het arbeidsmarktpakket van het kabinet⁴⁷. Deze samenhang is reeds toegelicht in paragraaf 2.2 'Samenhang en fasering'. Het gaat dan onder meer om de gevolgen op de arbeidsmarkt van de voorgenomen veranderingen ten aanzien van de regulering van flexibele contracten en het voorkomen van schijnzelfstandigheid evenals de fasering bij die maatregelen.

5. Financiële effecten

5.1 Budgettaire gevolgen voor overheid

De groep van 1.500 personen (zie 4.2 en 4.4) die door het voorstel na het tweede ziektejaar naar verwachting niet (volledig) aan het werk zijn, zou in de huidige situatie via het eerste spoor in het tweede ziektejaar (volledig) re-integreren. Zodoende wordt aangenomen dat dit een groep betreft met arbeidspotentieel. De verwachting is dat een deel van deze personen wel (volledig) zijn hersteld maar niet meer aanspraak kunnen doen op hun huidige plek doordat de werkgever al vervanging heeft geregeld. Deze groep heeft dan geen recht op een WIA-uitkering, maar kan naar verwachting een beroep doen op een WW-uitkering of de Algemene Bijstand. De groep personen die niet (volledig) herstellen valt uiteen in twee delen. Enerzijds is er de groep die naar verwachting gedeeltelijk arbeidsongeschikt zullen raken en aanspraak maken op een WIA-uitkering. Anderzijds is er een groep personen die bij de WIA-poort tot de categorie minder dan 35% arbeidsongeschikt (geen recht op een WIA-uitkering) behoort en mogelijk doorstroomt naar de WW of Algemene Bijstand.

De nieuwe groep die de WIA-poort bereikt re-integreert in de huidige situatie in het tweede ziektejaar. De verwachting is zodoende dat het geen instroom in de IVA betreft, aangezien het een groep is met arbeidspotentieel. Door de relatief gunstige werkherovatingskansen zal de groep een

⁴⁷ Kamerbrief Hoofdlijnen arbeidsmarkt, 5 juli 2022, Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1112 en Kamerbrief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, 3 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

relatief hoger afwijzingspercentage hebben bij de WIA-claimbeoordeling dan in de huidige situatie het geval is. De verwachting is dat 800 personen de WIA in zullen stromen. Daarmee zal het structurele WIA-bestand met 8.000 personen toenemen. Voor de inschatting van de budgettaire effecten wordt ervan uitgegaan dat zij qua kenmerken overeenkomsten vertonen met de huidige groep WGA 35-80 –gerechtigden, zodoende wordt gerekend met de gemiddelde WGA 35-80 prijs. De hogere uitkeringslasten aan de WIA bedragen daarmee structureel € 106,3 miljoen.

Naast de hogere uitgaven aan de WIA treden er ook weglekeffecten op naar diverse andere socialezekerheidsregelingen. Medewerkers met wie op initiatief van de werkgever het dienstverband wordt beëindigd na het einde van de loondoorbetalingsperiode hebben uiteraard recht op een transitievergoeding. De werkgever heeft recht op compensatie door UWV van de op basis van de nieuwe ontslaggrond betaalde transitievergoeding. Dit geldt voor transitievergoedingen betaald aan alle werknemers die op basis van de nieuwe ontslaggrond ontslagen worden, ongeacht de vraag of zij ten tijde van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst (nog) ziek zijn. De inschatting is dat dit tot circa € 9,4 miljoen hogere uitgaven leidt aan de compensatieregeling transitievergoeding. Van de jaarlijks naar verwachting 700 personen die ofwel worden afgewezen voor een WIA-uitkering of niet kunnen terugkeren bij hun huidige werkgever zal een deel recht krijgen op een WW- of bijstandsuitkering. De inschatting is dat dit in totaal structureel tot € 15,3 miljoen hogere uitkeringslasten leidt. Verder is de inschatting dat de uitgaven aan de Toeslagenwet structureel met € 3,2 miljoen toenemen. Onderstaande tabel geeft het structurele budgettaire beslag weer per regeling. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2028.

Tabel 1: Budgettaire effecten SZW-uitgaven per regeling (bedragen x € 1 miljoen)⁴⁸

	2026	2027	2028	2029	2030	structureel
WIA	0	0	0	12,4	14,7	106,3
Transitievergoeding	0	0	0	1,1	1,3	9,4
WW	0	0	0	0,5	0,5	3,9
Algemene Bijstand	0	0	0	1,3	1,6	11,5
Toeslagenwet	0	0	0	0,4	0,4	3,2
Totale uitkeringslasten	0	0	0	15,7	18,5	134,3

5.2 Uitvoeringskosten

Uit de uitvoeringstoets UWV blijkt dat de uitvoeringskosten vanaf 2031 structureel € 15,8 miljoen bedragen. UWV verwacht dit met name vanwege kosten voor de toetsing van aanvragen tot afsluiting van het eerste spoor. De benodigde capaciteit voor de beoordeling van ontslagaanvragen is afhankelijk van de uitkomsten van het wetgevingstraject en de te verwachten wijziging van de Ontslagregeling. Zowel de aantallen van de nieuwe instroom als de normtijden zijn inschattingen met een hoge mate van onzekerheid, omdat ervaringscijfers niet beschikbaar zijn. De verwachting is dat de wetwijziging ook zal leiden tot meer instroom bij het Werkbedrijf van UWV, meer deskundigenoordelen, tot verschillende scenario's van de RIV-toets en meer consultaanvragen bij ontslagaanvraag.

Daarnaast is er naar verwachting € 1,7 miljoen aan incidentele kosten in 2027. Dit is met name benodigd voor aanpassingen in de klantcommunicatie en systeemaanpassingen. Systeemaanpassingen zijn onder andere nodig voor de procesondersteuning van de nieuwe dienstverlening, aanpassingen in de werkgeversadministratie, digitale ontslagaanvragen en koppeling met de Belastingdienst voor de selectie van kleine en middelgrote werkgevers.

Tabel 2: Uitvoeringskosten (bedragen x € 1 miljoen)

	2026	2027	2028	2029	2030	structureel
Incidentele kosten	0	1,7	0	0		0
Structurele kosten	0	0	12,2	15,4	15,6	15,8
Totale uitvoeringskosten	0	1,7	12,2	15,4	15,6	15,8

⁴⁸ Bedragen zijn in prijspeil 2024.

6. Gegevensdeling

Zoals uiteengezet in 3.2 kunnen de (kleine en middelgrote) werkgever en de zieke werknemer in gezamenlijk overleg besluiten de re-integratie in het eerste spoor na één jaar te beëindigen, op onder meer de voorwaarde dat de werknemer daar schriftelijk mee instemt. Als er geen overeenstemming is en de werkgever wil het eerste spoor toch afsluiten, dan kan de werkgever UWV om toestemming vragen voor afsluiting van de re-integratie in het eerste spoor.

UWV toetst eerst aan een aantal voorwaarden (zie paragraaf 3.2) alvorens eventueel toestemming te geven voor afsluiting van het eerste spoor.

Onderdeel van dit wetsvoorstel is ook de totstandkoming van een nieuwe ontslaggrond, die gecreëerd wordt voor de situaties waarin gebruik gemaakt is van de mogelijkheid om re-integratie in het eerste spoor na een jaar af te sluiten (zie paragraaf 3.2). Onder voorwaarden kan, vanaf twee jaar na de eerste ziekte dag, bij UWV (na toetsing aan die voorwaarden) toestemming verkregen worden voor beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De nieuwe ontslaggrond is van toepassing in zowel de situatie dat de werknemer ziek blijft in het tweede jaar, als de situatie dat de werknemer in het tweede jaar (volledig) herstelt.

Verschillende gegevensstromen

UWV heeft voor de uitvoering van die twee toetstaken de nodige informatie en ook (bijzondere) persoonsgegevens nodig om (ter bescherming van de betrokken werknemer) tot een zorgvuldig besluit te komen. Uitgangspunt daarbij is uiteraard een zo beperkt en eenvoudig mogelijke gegevensdeling tussen de verschillende – bij een aanvraag tot het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor – betrokken partijen te weten: werkgever, werknemer, bedrijfsarts en UWV. Dit houdt in dat onderling enkel gegevens worden gedeeld die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet.

1. Gegevensdeling tussen werkgevers en UWV: Het verzoek om toestemming van de werkgever bevat alle gegevens die voor UWV noodzakelijk zijn om het verzoek in behandeling te kunnen nemen zoals de naam en de contactgegevens van de betreffende werknemer, de informatie over de verrichte inspanningen gericht op re-integratie om de door de werkgever verrichte re-integratie-inspanningen te kunnen toetsen en de eigen zienswijze van de werknemer op de aanvraag. Ook bevat de aanvraag de informatie over de mogelijkheden/beperkingen van de werknemer ten opzichte van het werk en een prognose van de (werkhervattings)mogelijkheden van de werknemer (informatie die in het kader van de thans geldende verplichtingen op grond van onder meer artikel 25 lid 2 en 3 Wet WIA en artikel 7:658a lid 3 BW al verwerkt dient te worden).
2. Gegevensdeling tussen bedrijfsarts en UWV: De bedrijfsarts dient aan UWV de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de toetsing van de voorwaarden, waaraan voldaan moet zijn, om toestemming te verkrijgen voor afsluiting van het eerste spoor. De volgende (bijzondere) persoonsgegevens van de werknemer kunnen daar onderdeel van zijn: naam, contactgegevens, medische- en/of gezondheidsgegevens waar relevant voor het bepalen van de arbeidsongeschiktheid en het bestaan van zwangerschap of ziekte ten gevolge van zwangerschap (in verband met de bescherming van de vrouwelijke werknemer).
3. Gegevensdeling tussen werknemers en UWV: UWV kan de werknemer aanvullend om die gegevens vragen die het noodzakelijk acht voor uitvoering van de toets(en). Het kan daarbij onder meer gaan om de naam, contactgegevens, het Burgerservicenummer, informatie over de mogelijkheden van de werknemer ten opzichte van het werk en de prognose daarbij, medische gegevens waar relevant voor de beoordeling maar die niet verkregen worden via de bedrijfsarts en (in verband met de bescherming van de vrouwelijke werknemer) ook gegevens over het bestaan van zwangerschap of ziekte ten gevolge van zwangerschap (indien niet verkregen via bijvoorbeeld de bedrijfsarts).

Welke gegevens voor deze toets tot afsluiting van het eerste spoor bijgehouden en aangeleverd moeten worden, zal bij ministeriële regeling nader worden uitgewerkt.

Proportionaliteit

UWV heeft voor de uitvoering van de hierboven uiteengezette toetstaken de nodige informatie en ook (bijzondere) persoonsgegevens nodig om tot een zorgvuldig besluit te komen. Het gaat hiermee primair om een informatiestroom van (persoons)gegevens van de werkgever, bedrijfsarts en werknemer richting UWV. Daarbij dient opgemerkt te worden dat met dit wetsvoorstel met

name een extra doel en moment (toets afsluiting re-integratie eerste spoor) van gegevensverwerking ontstaat. De bij dit wetsvoorstel betrokken partijen verwerken betreffende gegevens ook al binnen het thans geldende kader van de verplichtingen voortkomend uit de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: Wet WIA) en het arbeidsrecht (onder meer: artikel 7:658a BW, artikel 25 Wet WIA, artikel 7:669 BW, artikel 7:670 BW en de Ontslagregeling).

De toetsing aan de voorwaarden en de daarmee samenhangende verwerking van die gegevens is noodzakelijk, omdat er met het wetsvoorstel voor is gekozen dat, in het kader van de rechtsbescherming van de betrokken werknemer, het eerste spoor niet vrijblijvend zonder instemming van de werknemer kan worden afgesloten. Datzelfde geldt voor de ontslagaanvraag op basis van de voorgestelde nieuwe ontslaggrond (zie paragraaf 3.2). Verwerking van persoonsgegevens zoals het verzamelen, opslaan en raadplegen van de naar UWV verzonden persoonsgegevens zal uitsluitend plaatsvinden voor uitvoering van de toetsen die als doel heeft de betrokken werknemer te beschermen tegen een vrijblijvende (ofwel onvoorwaardelijke) afsluiting van het eerste spoor of beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De persoonsgegevens zullen uitsluitend en enkel verwerkt worden door die mensen die daar voor de uitvoering van die toets (noodzakelijkerwijs) toegang toe moeten hebben.

Subsidiariteit

De verwerkingsdoeleinden kunnen niet op een andere wijze worden bereikt. Daarbij worden er niet meer gegevens verwerkt dan noodzakelijk is voor de uitvoering van deze wet. Om een zorgvuldige beoordeling te doen met het doel om vast te stellen of is voldaan aan de voorwaarden voor een beëindiging van de re-integratie in het eerste spoor of – twee jaar na de eerste ziekte dag in geval van afgesloten re-integratie in het eerste spoor – de arbeidsovereenkomst, is verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens noodzakelijk. Daarbij is nagedacht over, en gezocht naar een geschikte uitvoeringsorganisatie die uitvoering moet geven aan deze toetsing en die dus ook verantwoordelijk is voor de verwerking van de daarmee samenhangende persoonsgegevens. UWV is bij uitstek de organisatie die de beschreven toetsen kan verrichten vanwege zowel haar ervaring met soortgelijke processen en toetsen alsmede haar ervaring met het werken met deze (bijzondere) persoonsgegevens. Ook de onafhankelijke positie van UWV (geen werkgever- of werknemerspartij) en de ervaring met het beveiligen van bijzondere persoonsgegevens maken UWV de meest voor de hand liggende uitvoeringsorganisatie.

Geen inzage werkgever in medische persoonsgegevens bij beschikking na toets UWV rondom afsluiten eerste spoor

In het kader van de voorbereiding en motivering van een medische beschikking mag UWV medische persoonsgegevens alleen delen met de gemachtigde van de werkgever. Een dergelijke medische beschikkingsregeling is ook opgenomen in onder andere de Wet WIA; ten aanzien van de nieuwe toets rondom het afsluiten van het eerste spoor wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de reeds bestaande regeling in die andere wetten. De inzage in, dan wel kennisname of toezending van stukken die medische gegevens bevatten, is voorbehouden aan een gemachtigde van de werkgever, die advocaat of arts is dan wel daarvoor van UWV bijzondere toestemming heeft gekregen.

Belangrijkste rechtsgronden voor de verwerking van persoonsgegevens conform dit wetsvoorstel

1. Voor alle verwerkers geldt dat de verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG).
2. Voor UWV geldt daarnaast dat de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang en van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (artikel 6, eerste lid, onderdeel e, AVG).
3. Voor gezondheidsgegevens geldt in beginsel een verwerkingsverbod (artikel 9, eerste lid, AVG), waarop in artikel 9, tweede lid, AVG een aantal uitzonderingen zijn gemaakt. Voor zover de onder 1 en 2 genoemde verwerkingen gezondheidsgegevens betreffen, is de uitzondering van artikel 9, tweede lid, onderdeel b en h, AVG van belang. Het gaat hier immers om een verwerkingen die noodzakelijk is in verband met de uitvoering van rechten en plichten in het kader van arbeidsrecht en de sociale zekerheid waar onder meer de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid van de werknemer onderdeel van is. Deze uitzonderingsgronden vereist ook een grondslag in nationaal recht, die te vinden is in artikel 30, eerste lid, onderdeel a, van de Uitvoeringswet AVG, artikel 54 wet SUWI, het voorgestelde artikel 7:658aa BW en artikel 7:669 BW.
4. Voor UWV en de werkgever geldt, in het belang van de motivering van het besluit en met oog op een eventuele uitoefening en/of onderbouwing van een rechtsvordering, een medische beschikkingsregeling waarbij waar nodig en mogelijk is aangesloten bij de

regeling in de Wet WIA (artikel 6 eerste lid, onderdeel f, AVG). Voor zover het daarbij gaat om gezondheidsgegevens is de uitzondering op het verwerkingsverbod van artikel 9, tweede lid, onderdeel f, AVG van toepassing in combinatie met artikel 7:658aa BW.

7. Doelmatigheid en doeltreffendheid

Zoals in hoofdstuk 1 en paragraaf 3.2 is uiteengezet is het doel van het wetsvoorstel kleine en middelgrote werkgevers eerder duidelijkheid te geven over tot welk moment zij een zieke werknemer kunnen vervangen zonder dat zij de functie van de zieke werknemer beschikbaar moeten houden. In de huidige situatie is deze zekerheid er na twee jaar van ziekte of eerder als de werknemer volledig herstelt. Door onderhavig wetsvoorstel wordt in bepaalde gevallen deze zekerheid al na het eerste ziektejaar gegeven.

Doelmatigheid

Zoals in paragraaf 3.2 uiteengezet zal in bepaalde gevallen het eerste spoor na het tweede ziektejaar worden afgesloten en zal voor de re-integratie dan alleen worden gekeken naar mogelijkheden in het tweede spoor. De (financiële) prikkels voor de werkgever blijven bestaan. Het opzegverbod bij ziekte en daarbij de loondoorbetalingsverplichting in het tweede ziektejaar worden niet gewijzigd, waardoor de werkgever de prikkel houdt om mogelijkheden te zoeken om de werknemer, al dan niet bij de eigen werkgever, te laten re-integreren. In geval van een WIA-aanvraag van de zieke werknemer wordt door UWV bij de RIV-toets gekeken naar de re-integratie-inspanningen in het tweede spoor. Zodoende blijft de prikkel aanwezig voor de werkgever om zich hiervoor voldoende in te blijven spannen. Hierdoor wordt zoveel mogelijk gewaarborgd dat ondanks het afsluiten van het eerste spoor na het eerste ziektejaar er voldoende prikkels over blijven om voldoende inspanningen te doen om de werknemer te laten re-integreren. Doordat werkgevers de gevraagde duidelijkheid krijgen en tegelijkertijd de prikkels in stand blijven is dit een doelmatige vormgeving van de maatregel. De budgettaire lasten van de overheid zijn hierdoor namelijk beperkter dan als dat niet het geval zou zijn.

Verder wordt de doelmatigheid van de maatregel nagestreefd door de gemaakte keuzes in de vormgeving qua afbakening van de groep en het introduceren en aanpassen van nieuwe en aangepaste toetsen na het eerste en tweede ziektejaar. Zo is ervoor gekozen om de maatregel vooral van toepassing te laten zijn bij de groep die de meeste knelpunten ervaren bij het huidige stelsel. In het geval de maatregel ook zou gelden voor grote werkgevers die over het algemeen minder knelpunten ervaren bij het huidige stelsel, heeft dit tot gevolg dat de niet-beoogde effecten rondom re-integratiekansen voor een grote groep zal gelden. Het gevolg is dat er voor een grotere groep een risico is dat ze niet succesvol re-integreren en mogelijk aanspraak moeten doen op een uitkering. Verder worden mogelijke neveneffecten zoals onnodig afsluiten van het eerste spoor en of ontslag zoveel mogelijk gemitigeerd door de verschillende toetsen na het eerste en tweede ziektejaar.

Doeltreffendheid

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 geven kleine en middelgrote werkgevers aan behoefte te hebben aan duidelijkheid na het eerste ziektejaar of het eerste spoor mag worden afgesloten, zodat ze eventueel al een vervanger kunnen aanstellen zonder dat ze de plek beschikbaar moeten houden voor de zieke werknemer. Middels deze maatregel wordt dit doel bereikt, aangezien de werkgever na het eerste ziektejaar onder bepaalde voorwaarden kan besluiten om het eerste spoor af te sluiten. In de huidige situatie is dit pas na het tweede ziektejaar. Ook in de gevallen waarin het afsluiten van het eerste spoor na het eerste ziektejaar niet wenselijk wordt geacht, mogelijk door een negatief oordeel van UWV, krijgen de werkgevers deze duidelijkheid ook; namelijk dat het eerste spoor niet afgesloten mag worden. Hierdoor weten werkgevers ten opzichte van de huidige situatie eerder waar ze aan toe zijn, waardoor ze mogelijk eerder vervolgstappen kunnen ondernemen zoals het aannemen van een vervanger.

Zoals ook in paragraaf 4.4 toegelicht kan de maatregel ook voor het niet-beoogde effect zorgen dat een minder groot aandeel zieke werknemers in het tweede ziektejaar re-integreert. Dit komt doordat op dit moment de re-integratiekansen via het eerste spoor hoger liggen dan via het tweede spoor. Het is van belang dat ook het tweede spoor leidt tot succesvollere re-integratie van de werknemer, zodat het niet-beoogde effect zo goed als mogelijk wordt gemitigeerd. Werkgevers, werknemers en overheid hebben uitgesproken dat extra inspanningen en investeringen nodig zijn, en zullen hier gezamenlijk aan blijven werken. Op dit moment lopen er diverse trajecten om tweede spoor re-integratietrajecten te verbeteren en ook in de komende jaren zal daar blijvende aandacht zijn.

8. Evaluatie en monitoring

Met UWV worden afspraken gemaakt over de monitoring van de effecten van het wetsvoorstel. Voorgesteld wordt jaarlijks bij te houden hoe vaak UWV een aanvraag tot afsluiting van de eerste spoor re-integratie ontvangt en in hoeveel gevallen dit tot een toekenning of afwijzing leidt. Uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding vindt een evaluatie van het wetsvoorstel plaats. Daarbij wordt gekeken naar hoe werkgevers en werknemers deze wijziging ervaren hebben door middel van kwalitatief onderzoek. Daarbij zal worden bekeken of het bij kleine en middelgrote werkgevers mogelijk is inzichtelijk te maken of het makkelijk is meer (duurzame) arbeidsovereenkomsten aan te gaan ter vervanging van een langdurig zieke werknemer en in welke mate zij de maatregel hierbij als behulpzaam ervaren. Onderzoek onder werknemers zal inzichtelijk maken wat de ervaringen zijn van werknemers die te maken krijgen met het afsluiten van het eerste spoor wat betreft re-integratie en herstelkansen. Om te bekijken hoe vaak en op welke manier het eerste spoor is afgesloten kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van dossieronderzoek in geval van een eventuele WIA-aanvraag. Tevens wordt bij de evaluatie gekeken naar de werking van de nieuwe ontslaggrond aan de hand van bijvoorbeeld de ontslagaanvragen bij UWV.

Bij de evaluatie zal ook de samenhang/samenloop met de andere onderdelen van het arbeidsmarktpakket gezien worden, zoals de veranderingen ten aanzien van de regulering van flexibele contracten en het voorkomen van schijnzelfstandigheid. Waar mogelijk en waar nodig wordt deze samenhang expliciet beschreven en meegenomen met het onderzoek. Indien nodig worden onderdelen in samenhang geëvalueerd.

9. Advies en consultatie

Het conceptwetsvoorstel heeft opengestaan voor internetconsultatie en is voorgelegd aan UWV, de Raad voor de rechtspraak, het Adviescollege toetsing regeldruk, het College voor de Rechten van de Mens en de Autoriteit Persoonsgegevens. Tevens zijn een MKB-toets en een doenvermogenstoets uitgevoerd.

9.1 MKB-toets

De MKB-toets is bedoeld om MKB'ers de gelegenheid te geven om op basis van hun praktijkervaring input te leveren op beleidsvoorstellen. Op 24 augustus 2023 heeft een digitale MKB-toets plaatsgevonden met vertegenwoordigers van vijf ondernemingen uit verschillende branches. Met de deelnemers was vooraf een startnotitie gedeeld waarin de aanleiding en context van het voorstel werden geschetst en waarin een samenvatting van het voorstel was opgenomen met daarbij een aantal vragen. De deelnemers gaven aan dat zij niet eerder bekend waren met het voorstel uit het SER-MLT advies van juni 2021 dat verder is uitgewerkt in de Kamerbrief van april 2023. De keuzemogelijkheid die dit wetsvoorstel bevat werd in algemene zin als positief beschouwd. Vooral voor kleine werkgevers werd het als fijn omschreven om eerder duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheid tot vervanging van een zieke werknemer, al moet de administratie niet te ingewikkeld worden en niet leiden tot verhoging van de kosten. Afhankelijk van de aard van een onderneming geldt veelal dat hoe kleiner een onderneming is hoe minder verschillende functies voorhanden zijn waardoor het lastiger is passend werk aan te bieden. Aangegeven werd dat vervanging van een zieke werknemer met name voor een kleine werkgever een probleem kan zijn. Ook werd door meerdere deelnemers aangegeven dat juist de werknemer goed geïnformeerd moet worden over het wetsvoorstel. Dat geldt zeker bij de mogelijkheid tot het afsluiten van het eerste spoor middels een schriftelijke overeenstemming met de werkgever. Er werden voorts zorgen geuit over de capaciteit bij UWV om de aanvragen tot afsluiting van het eerste spoor binnen afzienbare tijd te behandelen. Aangegeven werd dat de informatievoorziening en ondersteuning bij werkgevers vooral via de arbodiensten, brancheorganisaties en accountants verloopt.

Aanvullend hebben de deelnemers op de kosten en de lengte van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte hun zorgen en wensen geuit. Dit viel buiten de scope van dit wetsvoorstel. De deelnemers waren constructief kritisch bij de MKB-toets. In aanloop naar inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal een informatiecampagne door de overheid gestart worden. Ook op de website van UWV zal voldoende informatie over het doen van een aanvraag tot afsluiting van het eerste spoor te vinden moeten zijn. De memorie van toelichting is naar aanleiding van hetgeen gewisseld is tijdens de bijeenkomst op enkele punten verduidelijkt.

9.2 Doenvermogen

In hoofdstuk 4 zijn de gevolgen en regeldruk voor werkgevers en werknemers beschreven. In de beleidsvoorbereidende fase is door UWV ook een doenvermogenstoets uitgevoerd.

De langdurig zieke werknemer kan zich in een mentaal kwetsbare positie vinden vanwege de medische toestand waarin hij/zij zich bevindt. De werknemer heeft geen verplichting in te stemmen met afsluiting van het eerste spoor. Besluit de werknemer dat toch te doen dan heeft hij/zij het recht om de gegeven instemming binnen de wettelijk gestelde bedenkttermijn van twee weken te herroepen. Deze bedenkttermijn dient te waarborgen dat de werknemer altijd voldoende tijd heeft om een weloverwogen keuze te maken of om op een te snel genomen beslissing terug te kunnen komen. Partijen als de werkgever, casemanager, arbodienst, verzuimverzekeraar kunnen de werknemer hierbij van de benodigde informatie voorzien. De beoordeling van de werknemer van de vraag of hij akkoord gaat met het afsluiten van het eerste spoor is een afweging waarbij UWV geen rol speelt.

In het geval de werkgever UWV verzoekt om toestemming voor afsluiting van het eerste spoor kan de werknemer er vanuit gaan dat afsluiting van het eerste spoor alleen plaatsvindt indien aan de in het wetsvoorstel beschreven inhoudelijke voorwaarden is voldaan. In dat geval zal de werknemer moeten nadenken over de zienswijze die hij aanlevert bij UWV. Over deze zienswijze zal al eerder zijn nagedacht, omdat de werknemer al tot de conclusie is gekomen niet akkoord te willen gaan met het afsluiten van het eerste spoor. De mentale belasting van deze afweging zal dus al hebben plaatsgehad.

Er is ook een uitzonderingssituatie denkbaar waarin het eerste spoor vanaf het tweede ziektejaar is afgesloten waarbij de werknemer tegen de eerdere verwachtingen in toch volledig herstelt. In die situatie kan de werknemer niet per definitie terugkeren naar de bedongen arbeid/oorspronkelijke functie. Die uitzonderingssituatie kan van de werknemer ook mentaal behoorlijk wat eisen (afhankelijk van of en hoe graag de werknemer terug wenst te keren naar de eigen werkgever). Deze mentale belasting valt echter buiten de invloedssfeer van UWV.

Het voorstel geeft een extra optie binnen het traject van de Wet verbetering Poortwachter, maar sluit de huidige (reguliere weg) niet uit. De kleine en middelgrote werkgever kan na kennisneming van het voorstel (eventueel met deskundig advies) een weloverwogen keuze maken wel of niet te gaan voor afsluiting van het eerste spoor. De keuze van de werkgever heeft (na een gezamenlijke overeenstemming of na verkregen toestemming van UWV) mogelijk (rechts)gevolgen voor de werknemer en daar kan dus ook het gevoel richting de werknemer een onderdeel in spelen. In beginsel ziet UWV echter geen dusdanige beperkingen dat de kleine of middelgrote werkgever mentaal niet in staat is een weloverwogen beslissing te maken. Bijvoorbeeld de verzuimverzekeraar of arbodienst kunnen hierbij ondersteuning bieden.

Ter ondersteuning gaf UWV aan de kern van de wetgeving en de gevolgen daarvan voor de Wet verbetering Poortwachter (en ontslagtoets) duidelijk te kunnen schetsen op de website, maar ook in "De handleiding aanvraag ontslagvergunning wegens langdurige arbeidsongeschiktheid" en de "Werkwijzer poortwachter". De mogelijkheid voor de aanvraag voor toestemming afsluiting eerste spoor in het tweede ziektejaar moet (waar mogelijk) laagdrempelig en helder gecommuniceerd worden op onder andere de website van UWV (inclusief termijnen en vereiste bijlagen/toelichting voor de aanvraag). Tevens moet de verplichting om een eigen zienswijze in te dienen naar aanleiding van de aanvraag tot afsluiting van het eerste spoor helder gecommuniceerd worden naar de werknemer.

9.3 Internetconsultatie

Het conceptwetsvoorstel heeft vanaf 13 oktober 2023 gedurende zes weken opengestaan voor internetconsultatie. Er zijn in totaal 46 reacties binnengekomen op het wetsvoorstel van individuele burgers, bedrijven, beroeps- en belangenorganisaties. Het voorstel werd wisselend ontvangen. De reacties waren overwegend zeer kritisch. Sommige partijen herkenden wel de knelpunten rondom de verplichtingen bij loondoorbetaling bij ziekte en re-integratie voor kleine – en middelgrote ondernemingen en rondom de vervanging van een zieke werknemer voor deze werkgevers. Samengevat werd in de kern de doelmatigheid van het wetsvoorstel in twijfel getrokken, werd geschetst dat de gewenste wendbaarheid van werkgevers niet bereikt zou worden en werden de negatieve gevolgen voor betrokken partijen daarmee buitenproportioneel geacht. Voor zover partijen alternatieven aangedragen hebben, zoals een inkorting van de

loondoorbetalingsperiode bij ziekte of het afgaan op een oordeel tot afsluiting van het eerste spoor door een bedrijfsarts met een private arbeidsdeskundige in plaats van een toets door UWV, passen die niet bij de kaders waarbinnen dit voorstel tot stand is gekomen. Het wetsvoorstel komt immers voort uit het SER MLT advies en is de uitkomst van intensief en constructief overleg over de uitwerking van dit advies met werkgevers en werknemers en het daarop volgende politiek-bestuurlijke akkoord van april 2023⁴⁹.

Onzekerheden

Er werd aandacht gevraagd voor de extra onzekerheden voor de betrokken partijen. Het voorstel zou druk kunnen zetten op de verhouding tussen werkgevers, werknemers en bedrijfsartsen, omdat al relatief vroeg in het eerste ziektejaar gesprekken over het al dan niet afsluiten van de re-integratie bij de eigen werkgever gevoerd moeten worden en eventueel een aanvraag bij UWV ingediend moet zijn voor afsluiting van de eerste spoor re-integratie. Expliciet werd aandacht gevraagd voor de positie van de zieke werknemer. Een zieke werknemer zou geen belang hebben bij beperking van zijn re-integratieopties en zou dus niet instemmen met een verzoek van zijn werkgever tot afsluiting van het eerste spoor (terugkomende opmerking: vraag dit niet van een kwetsbare werknemer). Ook de werkgever heeft belang bij het openhouden van alle re-integratieopties (vanwege de twee jaar loondoorbetaling). Ter bescherming van de positie van de werknemer wordt in deze wetswijziging naast een instemmingsverzoek met de werknemer geregeld dat een kleine of middelgrote werkgever tot afsluiting van het eerste spoor mag overgaan na toestemming van UWV. UWV voert daartoe zorgvuldige toetsen uit. Voor wat betreft de eisen die worden gesteld aan de overeenstemming tussen werkgever en werknemer over het afsluiten van het eerste spoor is aangesloten bij de regels die gelden voor de beëindigingsovereenkomst. Er is voor gekozen geen extra eisen te stellen ten opzichte van de daar geldende regels. Afhankelijk van de omstandigheden rust er op de werkgever een onderzoeksplicht. De tekst bij paragraaf 3.2.1 is in reactie op de internetconsultatie wat uitgebreid. Een werkgever moet ervoor zorgdragen en zich er dan van vergewissen dat de werknemer de consequenties goed uitgelegd krijgt en begrijpt en de werknemer daadwerkelijk akkoord gaat met het beëindigen van de re-integratie in het eerste spoor, bij de eigen werkgever. Daarnaast is het wel van belang om op tijd, maar niet te vroeg, het gesprek over re-integratie in het tweede spoor aan te gaan. In de huidige situatie gebeurt dit veelal rond het eerste ziektejaar en niet eerder. In verschillende reacties werd opgemerkt dat er nauwelijks tijd is om met re-integratie eerste spoor aan de slag te gaan, omdat op tijd (uiterlijk in de 42e ziekteweek) een aanvraag bij UWV ingediend moet zijn tot afsluiting van het eerste spoor. Tegelijkertijd waren er ook reacties wat betreft het vroegtijdig richten op tweede spoortrajecten en dat een positief gevolg van het wetsvoorstel zou kunnen zijn dat er meer wordt geïnvesteerd in tweede spoortrajecten evenals dat deze serieuzer opgepakt zouden worden door werkgever en werknemers. Om werkgevers de gewenste duidelijkheid over de afsluiting van de re-integratie eerste spoor te geven is geregeld dat, als de afsluiting via een toets van UWV gewenst is, een aanvraag uiterlijk in de 42^e week van ziekte van de werknemer ingediend moet zijn. Dit geeft UWV de tijd om de aanvraag te behandelen en voor het einde van de 52^e ziekteweek te beslissen op het verzoek, waarbij het uitgangspunt is dat UWV binnen acht weken een beslissing op de aanvraag neemt. Hiermee wordt bereikt dat bij de start van het tweede ziektejaar de gewenste duidelijkheid over het te volgen spoor van re-integratie gegeven kan worden. Bij een aanvraag die later ingediend wordt, zal dit vaak niet haalbaar zijn.

Uitvoerbaarheid

Meerdere partijen hadden zorg om en vroegen aandacht voor de extra taak met werklast die UWV met dit wetsvoorstel zal krijgen. Zorgt dit wetsvoorstel voor een verdere toename van de wachtlijsten bij UWV, werd gevraagd. Uiteraard heeft dit de aandacht van de regering. In het verzoek om een uitvoeringstoets aan UWV is daarom gevraagd om de vroegst mogelijke datum kenbaar te maken dat het wetsvoorstel in werking kan treden. UWV gaf daarbij aan dat het wetsvoorstel in technische zin voorlopig uitvoerbaar is onder de voorwaarde dat eerst de vraag naar en het aanbod van sociaal-medische dienstverlening voldoende in evenwicht is. De verwachting is dat dit niet voor 2028 zal zijn. Daarop is nu als beoogde invoeringsdatum 1 januari 2028 opgenomen. Gelet op deze lange termijn acht UWV het noodzakelijk de uitvoeringstoets anderhalf jaar voor de beoogde invoeringsdatum van het wetsvoorstel te herijken.

Wendbaarheid

⁴⁹ Kamerbrief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, 3 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

Meerdere partijen waren van mening dat het wetsvoorstel niet voor extra wendbaarheid voor de kleine en middelgrote werkgevers zou zorgen. Deze werkgevers moeten blijven voldoen aan re-integratieverplichtingen en blijven verantwoordelijk voor de doorbetaling van het loon in het tweede ziektejaar. Dit terwijl de werkgever ook kosten moet maken voor een vervanger van de zieke werknemer, het inschakelen van een arbodienst en eventuele advieskosten omtrent wet- en regelgeving die voortvloeit uit de Wet Verbetering Poortwachter, werd gemeld. Ook werd aangegeven dat het niet wenselijk is de eerste spoor re-integratie af te sluiten als er nog ander passend werk bij de eigen werkgever voorhanden is. Het klopt dat het wetsvoorstel deze specifieke knelpunten voor kleine - en middelgrote werkgevers niet oplost. De (loon- en re-integratie)kosten voor werkgevers worden hier niet mee verlaagd. Benadrukt moet echter worden dat dit wetsvoorstel een extra keuzemogelijkheid voor kleine - en middelgrote werkgevers regelt, voor werkgevers die daar behoefte aan hebben, en in de situatie dat afsluiting van de re-integratie in het eerste spoor ook passend is. In de huidige situatie dienen werkgevers voor hun lopende bedrijfsvoering ook vervanging te regelen als een werknemer ziek wordt. Na invoering van dit wetsvoorstel zouden kleine en middelgrote werkgevers na afsluiting van het eerste spoor vanaf het tweede ziektejaar door de duidelijkheid over het te volgen spoor van re-integratie van hun werknemer wel weten dat zij de zieke werknemer duurzaam kunnen vervangen. Dit maakt het gemakkelijker om een vervanger een duurzaam contract aan te bieden.

Dit wetsvoorstel zou voorts complex en niet nodig zijn. De regeldruk zou toenemen, maar geen extra wendbaarheid opleveren voor kleine en middelgrote werkgevers. Het staat werkgevers vrij om op interim basis vanaf de eerste ziektedag een vervangende medewerker in te huren. Na 104 weken is er in de huidige situatie duidelijkheid wanneer ze een andere persoon vast kunnen aannemen. Dit wordt na afsluiting van het eerste spoor via dit wetsvoorstel na 52 weken mogelijk, dit maakt werkgevers meer wendbaar. Werkgevers kunnen kiezen of ze van deze mogelijkheid gebruik willen maken. Uiteraard gelden hiervoor dan wel de nodige waarborgen voor de betrokken werknemer. Geldt het wetsvoorstel ook voor werkgevers die het ZW-risico zelf dragen, kwam terug in de reacties. De nieuwe regels gelden niet voor eigenrisicodragers voor de ZW ten aanzien van hun ex-werknemers die een ZW-uitkering krijgen. Het wetsvoorstel heeft als doel om kleine en middelgrote werkgevers eerder (na één jaar ziekte) duidelijkheid te geven tot wanneer zij de functie van de zieke werknemer beschikbaar moeten houden, zodat zij tot (duurzame) vervanging over kunnen gaan. De reden daarvoor is dat juist voor deze groep werkgevers langdurige ziekte bij een werknemer relatief forse gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering en deze groep werkgevers dus baat heeft om eerder duidelijkheid te krijgen over terugkeer en vervanging. Dit gaat ten koste van de wendbaarheid van deze bedrijven. Dit gaat niet op voor werkgevers die gekozen hebben om het ZW-risico zelf te dragen. Het beschikbaar houden van de arbeidsplaats van de werknemer is niet aan de orde, de arbeidsovereenkomst is immers al geëindigd.

Re-integratie tweede spoor

Ook werd in reacties opgemerkt dat re-integratie via het tweede spoor minder effectief is dan via het eerste spoor. Het wetsvoorstel zou afbreuk doen aan de meest succesvolle re-integratietrajecten. Het is bekend dat tweede spoortrajecten tot nu toe minder succesvol zijn dan werkhervatting via het eerste spoor, daarom is ook extra WIA-instroom voorzien. Er loopt sinds 2021 via ZonMw een programma ter verbetering van de re-integratie in het tweede spoor, dat in 2027 wordt afgerond met een eindevaluatie⁵⁰. Het doel van het programma is het bevorderen van succesvolle re-integratie via innovatieve aanpakken voor werknemers en werkgevers. Daarnaast is bij het totale pakket aan arbeidsmarkthervorming door werkgevers, werknemers en overheid uitgesproken dat extra inspanningen en investeringen nodig zijn en dat zij hier gezamenlijk aan blijven werken⁵¹.

Ontslagtoets

Een respondent gaf aan dat de afsluiting van de eerste spoor re-integratie na één jaar geen permanent karakter krijgt en dat dit schijnzekerheid geeft. Daarbij wordt verwezen naar de nieuwe toets bij een ontslagaanvraag waar nog steeds gekeken zal worden of het eigen (aangepaste) werk nog beschikbaar is binnen 13 weken. Bij afsluiting van de eerste spoor re-integratie blijft inderdaad de arbeidsovereenkomst in stand en zal bij beëindiging van deze overeenkomst bij een ontslagaanvraag bij UWV daarop getoetst worden.

⁵⁰ [Re-integratie tweede spoor | Verbeteren door kennisontwikkeling | ZonMw](#) .

⁵¹ Kamerbrief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, 3 april 2023, Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

Nieuwe ontslaggrond

In de reacties is gevraagd naar de nieuwe ontslaggrond en de verhouding tot bestaande ontslaggronden. De nieuwe ontslaggrond regelt dat de arbeidsovereenkomst na toestemming van UWV, ook in geval van herstel, kan worden opgezegd vanaf twee jaar na de eerste ziektedag wanneer de bedongen arbeid van de werknemer, al dan niet in aangepaste vorm, niet meer beschikbaar is en aan de overige voorwaarden wordt voldaan. De bestaande ontslaggronden, waaronder de ontslaggrond langdurige arbeidsongeschiktheid, worden niet aangepast. De werkgever heeft, indien de werknemer nog ziek is, de keuzemogelijkheid een ontslagaanvraag in te dienen bij UWV op basis van de nieuwe ontslaggrond dan wel de ontslaggrond langdurige arbeidsongeschiktheid. Wel gelden bij de verschillende gronden verschillende eisen. Een beroep op de nieuwe ontslaggrond is bijvoorbeeld mogelijk indien de werknemer hersteld is; bij de ontslaggrond langdurige arbeidsongeschiktheid is dat niet het geval.

Hervorming

Ook werd opgemerkt om te wachten op uitwerking van het advies van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) en opgeroepen om te kiezen voor een algehele systeemherziening in plaats voor dit complexe wetsvoorstel. Op 29 februari 2024 heeft de OCTAS haar rapport met adviezen voor een toekomstbestendig arbeidsongeschiktheidsstelsel uitgebracht⁵². Aan de uitwerking wordt met inbreng van alle betrokkenen gewerkt. Het is belangrijk om de aansluiting te blijven zoeken tussen de nadere uitwerking van dit wetsvoorstel en de concretisering van de voorstellen die OCTAS doet.

Alternatief

Meerdere respondenten waren voorstander van het inkorten van de loondoorbetalingsperiode. Dit alternatief zou meer wendbaarheid voor het MKB creëren. Dit is echter geen onderdeel van de afspraken tussen werkgevers, werknemers en de regering en vormt dus geen onderdeel van dit wetsvoorstel. Dit is tevens in paragraaf 2.1 opgenomen.

Regeldruk

Een respondent gaf aan de extra kosten en tijd voor arbodiensten en re-integratiebedrijven te missen in de regeldrukparagraaf. In paragraaf 4.3.1 is beschreven dat de werkgever, voor een aanvraag aan UWV, de bedrijfsarts zo nodig expliciet zal verzoeken een inschatting te maken van de dan bestaande situatie en de verwachtingen voor de toekomst. Dit is in de huidige situatie voor de eerstejaarsevaluatie ook een vereiste voor de start van het tweede spoor, maar vindt in de huidige situatie later plaats dan als een aanvraag bij UWV tot afsluiting van het eerste spoor ingediend wordt. De verwachting is dat het vaak niet nodig is die inschatting zowel voor de aanvraag tot afsluiting eerste spoor als voor de eerstejaarsevaluatie te (laten) maken. Eventuele kosten van extra consulten zullen arbodiensten en re-integratiebedrijven in rekening brengen via de contracten met werkgevers. Met overlegging van de jaarlijkse mededeling (kleine werkgevers) of beschikking (middelgrote/grote werkgevers) van de Belastingdienst kunnen werkgevers hun arbodiensten op de hoogte brengen van hun werkgeversgrootte. Hierdoor weten arbodiensten ook onder welk regime de werkgever valt voor de re-integratieverplichtingen voor zijn zieke werknemer en of deze werkgever valt onder de voorwaarden van de keuzemogelijkheid die in dit wetsvoorstel wordt geboden.

Naar aanleiding van de internetconsultatie is de algemene toelichting, vooral in paragraaf 3.2 met de voorgestelde wijzingen, verduidelijkt en op onderdelen aangevuld. Ook is op een aantal wetsartikelen een verbetering aangebracht.

9.4 UWV

UWV geeft in de gevraagde uitvoeringstoets aan dat het wetsvoorstel voorlopig uitvoerbaar wordt geacht onder de voorwaarde dat eerst de vraag en het aanbod van sociaal-medische dienstverlening voldoende in evenwicht is. Daarbij werd aangegeven dat UWV geen specifieke datum vast kan stellen wanneer uitvoering van het wetsvoorstel haalbaar is, maar de verwachting is dat dit niet voor 2028 zal zijn. UWV acht het noodzakelijk om de uitvoeringstoets te herijken anderhalf jaar voor de beoogde invoering, omdat dan beter kan worden vastgesteld per wanneer het in staat is de wet uit te voeren. Als aanvullende voorwaarden voor uitvoerbaarheid worden genoemd dat de nieuwe sociaal-medische toets minimaal evenveel prioriteit krijgt als de

⁵² Kamerbrief Kabinetsreactie op het rapport Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel, 15 maart 2024, Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 749.

eindewachttijd WIA-beoordelingen en dat de Belastingdienst zorgt voor de aanlevering van gegevens over de indeling van werkgevers (klein/middel/groot). UWV geeft aan een toename van de complexiteit in het re-integratiestelsel te verwachten evenals mogelijk meer onzekerheid voor werknemers bij hun re-integratie.

UWV schat het aantal door werkgevers aangevraagde toetsen tot het afsluiten van het eerste spoor in op 17.500 per jaar; dit is een door UWV geschat maximumaantal. Bij een invoeringsdatum van 2028 en implementatie in 2027 bedraagt de inschatting van de structurele kosten door UWV maximaal €15,8 miljoen per jaar. Het zwaartepunt van de structurele kosten ligt op de uitvoering van de toetsing van aanvragen tot afsluiting van het eerste spoor. De inschatting voor de incidentele kosten bedraagt €1,7 miljoen.

Uiteraard heeft de regering bij de verdere uitwerking van deze maatregel oog voor de huidige mismatch tussen vraag en aanbod van sociaal-medische beoordelingen. Hierover wordt met UWV doorlopend het gesprek gevoerd. Anderhalf jaar voor de invoeringsdatum zal UWV om herijking van de uitvoeringstoets gevraagd worden.

Naar aanleiding van de opmerking van UWV dat het van belang is dat de toets rondom het afsluiten van het eerste spoor tijdig (binnen 8 weken) wordt uitgevoerd, zodat werkgever en werknemer weten waar zij zich in het tweede jaar op kunnen richten, wordt nu voorgesteld bij deze procedure zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de gegevensaanlevering bij de RIV-toets. Alleen complete aanvragen worden in behandeling genomen. UWV stelt ook voor dat de zienswijze van de werknemer direct bij de aanvraag door de werkgever aan UWV zal worden verstrekt. Dit is in paragraaf 3.2.1 toegevoegd. De verdere uitwerking van de procedure in lagere regelgeving zal in overleg met UWV plaatsvinden. Dat geldt ook voor de verdere uitwerking van de criteria van de nieuwe ontslaggrond.

9.5 Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak (Raad) onderkent dat vooral kleinere werkgevers de huidige loondoorbetalings- en re-integratieverplichtingen als zwaar kunnen ervaren. De Raad is er echter niet van overtuigd dat het wetsvoorstel een goede oplossing biedt voor de problemen die kleine werkgevers en hun werknemers ondervinden als gevolg van de huidige verplichtingen rondom langdurige arbeidsongeschiktheid. De Raad geeft aan vraagtekens te hebben bij de strakke procedureregels die gelden bij de procedure rondom het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor en geeft aan dat deze procedure complex en belastend kan zijn voor kleine werkgevers. De Raad wijst op reeds bestaande mogelijkheden tot het flexibel invullen van de arbeidsplaats van de zieke werknemer. Voorts wordt een toename van het aantal conflicten en gerechtelijke procedures rondom re-integratie verwacht. De Raad ziet geen voordelen voor de werknemer om mee te werken aan het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor. De Raad vraagt aandacht voor de financiële risico's voor kleine werkgevers bij de volledige loondoorbetalingsverplichting in het tweede jaar voor de herstelde werknemer die niet wordt toegelaten tot de arbeid, het voorgestelde opzegverbod voor de herstelde werknemer, en de noodzaak voor de nieuwe ontslaggrond bij beëindiging van de re-integratie in het eerste spoor. De Raad geeft aan geen inschatting te kunnen geven van de te verwachten aanvullende werklast als gevolg van het voorstel. De Raad geeft de regering in overweging het voorstel in de huidige vorm niet in te dienen.

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad zijn onder andere nut en noodzaak van de maatregel in deze memorie verduidelijkt en nader toegelicht. Dit wetsvoorstel biedt geen verlichting van de loondoorbetalingsverplichting voor de herstelde werknemer die niet wordt toegelaten tot de arbeid, door te regelen dat de oorzaak van het niet werken niet voor rekening en risico van de werknemer komt. Daarmee stelt het de loonaanspraak van de werknemer in deze situatie zeker. De regering heeft naar aanleiding van de opmerking dat sprake is van te strakke termijnen en een complexe procedure voor werkgevers bij UWV bij het afsluiten van het eerste spoor niet besloten de voorgestelde procedure en de termijnen te wijzigen. Reden is dat deze regels juist dienen om partijen zo spoedig mogelijk duidelijkheid te geven over het te volgen spoor van re-integratie. Daarom geldt ook het vereiste dat er uiterlijk vóór aanvang van het tweede (ziekte)jaar tussen werkgever en werknemer (schriftelijke) overeenstemming over het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor moet zijn bereikt, of, indien deze overeenstemming niet is bereikt, dat de aanvraag voor toestemming voor het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor uiterlijk op de dag dat de werknemer 42 weken ziek is bij UWV moet zijn ingediend. Bij afgesloten re-integratie in het eerste spoor liggen de inspanningen en de focus in het tweede jaar volledig op het vinden van nieuw werk bij een andere werkgever. De mogelijkheid om via een

aanvraag bij UWV tot afsluiting van het eerste spoor te komen is ter bescherming van de werknemer in dit wetsvoorstel opgenomen. Met het voorgestelde nieuwe opzegverbod en de volledige loondoorbetalingsplicht voor de werknemer die in het tweede jaar herstelt wordt de werknemer duidelijkheid, zekerheid en daarmee een zekere mate van rust geboden. Bereikt wordt dat hij zich in het tweede jaar volledig kan richten op het vinden van werk bij een andere werkgever, ook bij herstel. Dat draagt bij aan het re-integratieproces. De werkgever heeft (doorgaans) na twee jaar de mogelijkheid om UWV om toestemming te vragen de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Voor de nieuwe situatie van afgesloten re-integratie in het eerste spoor wordt een nieuwe ontslaggrond gecreëerd die van toepassing is op zowel de situatie dat de werknemer ziek blijft, als op de situatie dat de werknemer herstelt. De ontslagaanvraag wordt in beide situaties behandeld door UWV. In de toelichting is verder verduidelijkt dat een werkgever, indien de werknemer nog ziek is, de keuzemogelijkheid heeft te kiezen een ontslagaanvraag in te dienen bij UWV op basis van de nieuwe ontslaggrond dan wel op basis van de ontslaggrond langdurige arbeidsongeschiktheid. De Raad verwacht dat de toename van het aantal procedures omtrent het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor beperkt zal zijn omdat de procedure bij de rechter (na de beslissing van UWV) voor kleine – en middelgrote werkgevers niet aantrekkelijk zal zijn door het tijdverloop. De Raad denkt wel dat de maatregel kan leiden tot een toename van het aantal conflicten tussen werkgevers en werknemers, en dat deze conflicten uiteindelijk kunnen leiden in een toename van juridische procedures en daarmee een verhoging van de werklast voor de rechtspraak. De Raad geeft echter aan geen concrete inschatting van de omvang van de mogelijke extra werklast te kunnen geven.

9.6 Adviescollege toetsing regeldruk

Op basis van de regeldrukeffecten geeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) het advies om het wetsvoorstel niet in te dienen. De ATR constateert een viertal belemmeringen bij het wetsvoorstel: 1) het tekort aan verzekeringsartsen bij UWV, noodzakelijk voor de uitvoering bij UWV, 2) afsluiten van de re-integratie bij de eigen werkgever is niet in het belang van de werknemer, 3) de werkgever blijft verantwoordelijk voor twee jaar loondoorbetaling na de eerste ziekte dag en 4) een toename van de WIA-instroom en ontslagprocedures. De ATR twijfelt door bovenstaande in ernstige mate aan de effectiviteit en proportionaliteit van het wetsvoorstel. mocht na weging van de vier belemmeringen het wetsvoorstel toch worden doorgezet, dan geeft de ATR aan dat het noodzakelijk is dat de toelichting de uitkomsten van de weging verantwoordt. Verder wordt opgemerkt dat niet duidelijk is of alternatieven in beeld zijn geweest en waarom daar niet voor is gekozen.

Vanwege de eerste genoemde belemmering is UWV verzocht om in de uitvoeringstoets expliciet in te gaan op een vroegst mogelijke datum dat het wetsvoorstel uitvoerbaar kan zijn. De regering heeft dan ook zeker oog voor de door de ATR genoemde eerste belemmering. UWV heeft aangegeven dat het wetsvoorstel voorlopig uitvoerbaar wordt geacht onder de voorwaarde dat eerst de vraag en het aanbod van sociaal-medische dienstverlening voldoende in evenwicht is. De verwachting is dat dit niet voor 2028 het geval zal zijn. De beoogde invoeringsdatum is daarom op 1 januari 2028 gesteld. UWV acht het noodzakelijk om de uitvoeringstoets anderhalf jaar voor invoering te herijken. UWV zal dan ook om een herijking van de uitvoeringstoets gevraagd worden.

De regering houdt ook rekening met de tweede genoemde belemmering. De praktijk moet uitwijzen hoe vaak het zal voorkomen dat sprake is van gezamenlijke schriftelijke overeenstemming. De belangen van werkgevers (duidelijkheid over vervanging) en die van werknemers (duurzame re-integratie) kunnen uiteenlopen. Juist vanwege de belangen die niet parallel kunnen lopen van de werkgever en die van de werknemer is, als een werkgever en een werknemer samen niet tot afsluiting van de eerste spoor re-integratie komen, geregeld dat een werkgever een zorgvuldige toets hiertoe bij UWV kan aanvragen. Deze toets door UWV wordt juist mede ter bescherming van de werknemer voorgesteld.

De derde belemmering ziet op de instandhouding van de loondoorbetalingsverplichtingen gedurende 104 weken. Het wetsvoorstel biedt werkgevers in financieel opzicht niet meer ruimte om een vervanging te bekostigen. Deze constatering is op zich juist, maar hierin een aanpassing aanbrengen maakte geen onderdeel uit van de afspraken tussen werkgevers, werknemers en de regering en vormt derhalve geen onderdeel van dit wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van deze genoemde derde belemmering is in paragraaf 2.1 beschreven dat inkorting van de loondoorbetalingsperiode geen alternatief is geweest bij de constructieve gesprekken over deze maatregel met werkgevers en werknemers.

In paragraaf 4.3 is de extra regeldruk vanwege de vierde belemmering van verwachte extra toename van de WIA-instroom en ontslagprocedures nader toegelicht en de bijkomende kosten zijn inzichtelijk gemaakt.

Tevens is naar aanleiding van het advies van de ATR op meerdere plekken in de algemene toelichting het nut en de noodzaak van deze maatregel verduidelijkt en nader toegelicht en hierbij zijn ook de administratieve handelingen voor werkgevers en werknemers beschreven. De maatregel heeft tot doel werkgevers en werknemers eerder duidelijkheid te geven over het te volgen spoor bij re-integratie en de mogelijkheid tot vervanging van de werknemer in het tweede ziektejaar. Het staat kleine en middelgrote werkgevers vrij om onder voorwaarden van deze mogelijkheid gebruik te maken.

De ATR adviseert tevens als het eerste spoor op basis van dit wetsvoorstel is afgesloten om 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. Gegevens over de re-integratie-inspanningen in het eerste jaar zijn inderdaad niet noodzakelijk voor de uitvoering van de RIV-toets en dit is opgenomen in paragraaf 3.2.3. Als de eerste spoor re-integratie is afgesloten beperkt het re-integratieverslag zich tot de inspanningen in het tweede ziektejaar.

9.7 College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens (College) geeft aan aarzelingen en vooral een aantal vragen te hebben bij het wetsvoorstel vanuit het oogpunt van gelijke behandeling en gezien het VN-verdrag inzake de rechten van een persoon met een handicap. Het College is van oordeel dat niet uit te sluiten valt dat sprake is van indirecte discriminatie van mensen met een arbeidshandicap. Daarvoor is een objectieve rechtvaardiging noodzakelijk en het College adviseert in dat licht om nader in te gaan op de passendheid, noodzaak en evenredigheid van het wetsvoorstel. De toelichting behoeft nadere aanvulling, voordat kan worden geconcludeerd dat sprake is van een objectief gerechtvaardigd onderscheid. Met het oog op dit advies is paragraaf 3.3 aangevuld. Toegelicht wordt dat de maatregel passend en noodzakelijk is. Het richt zich op kleine en middelgrote werkgevers en geeft hen eerder duidelijkheid over de mogelijkheid tot (duurzame) vervanging van een zieke werknemer. Juist voor deze groep werkgevers is dit van belang, vanwege de relatief zwaardere belasting die de verplichtingen rond loondoorbetaling en re-integratie van werknemers voor hen met zich brengen, in combinatie met het feit dat bij deze werkgevers minder re-integratiemogelijkheden voorhanden zijn. Voor wat betreft de evenredigheid is nader toegelicht dat bij de maatregel de belangen van zowel deze werkgevers als werknemers zijn meegewogen. Zo houden werknemers altijd recht op twee jaar loondoorbetaling en is sprake van een opzegverbod, ook in geval van herstel.

Daarnaast concludeert het College dat niet geheel valt uit te sluiten dat het wetsvoorstel een achteruitgang betekent voor mensen met een arbeidsbeperking gelet op het recht op arbeid. Op grond van artikel 27 van het VN-verdrag Handicap is Nederland verplicht om de toegang tot arbeid van deze groep te waarborgen en te verbeteren. Het adviseert om in de toelichting nader in te gaan op hoe het voorstel bijdraagt aan de uitvoering van dat verdrag en nader in te gaan op de mogelijke verslechtering van de positie van deze groep. Hierop is paragraaf 3.3 nader aangevuld. Het wetsvoorstel doet namelijk niets af aan de re-integratieverplichtingen van werkgevers in zowel het eerste als het tweede spoor. Daarnaast blijft de werkgever verplicht om het loon door te betalen. In die zin past het in de verdragsverplichting om de toegang tot de arbeid van deze groep te waarborgen en te verbeteren. Hiervoor is reeds ingegaan op het belang van juist kleine en middelgrote werkgevers om eerder duidelijkheid te verkrijgen over de vervanging van een zieke werknemer, gezien de relatief forsere belasting en de beperktere mogelijkheden om een zieke werknemer binnen het eigen bedrijf te laten re-integreren.

Het advies van het College om aan te sluiten bij de bredere definitie onder het VN-handicap in plaats van de striktere definitie, die ervan uitging dat een diagnose van een arts noodzakelijk zou zijn om te kunnen spreken van een handicap. Onder de bredere definitie van artikel 1 VN-verdrag Handicap is een diagnose niet strikt noodzakelijk. Dit advies is overgenomen.

Het College adviseert om, in het licht van de verplichting uit het VN-verdrag Handicap om mensen met een beperking of representatieve organisatie te betrekken bij wetsvoorstellen die op hen betrekking hebben, te bezien of los van dit wetsvoorstel voortaan meer kan worden gehaald uit dit

nauw overleg, en zo ja hoe. De regering is zich bewust van de verplichting van het betrekken van personen met een handicap en hun representatieve organisaties bij de ontwikkeling en implementatie van beleid en wetgeving. Bij dit wetsvoorstel is er voor gekozen om de representatieve organisaties gericht te attenderen op de internetconsultatie van dit wetsvoorstel. Dat leidde niet tot reacties die ingaan op het VN-verdrag Handicap. Tevens zijn werkgevers- en werknemersorganisaties vanaf het begin van het beleidsproces betrokken bij de vormgeving van dit wetsvoorstel.

Het College wijst 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 UWV⁵³. Het wetsvoorstel sluit een bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedure bij de beschikking tot afsluiting van het eerste spoor bij UWV uit. Met de mogelijkheid voor de werkgever of de werknemer zich na de beslissing van UWV desgewenst te wenden tot de kantonrechter, meent de regering voldoende waarborgen te hebben ingebouwd voor een zorgvuldige procedure.

Tot slot beveelt het College aan om het wetsvoorstel ook in het perspectief te plaatsen van maatregelen die in het bijzonder zien op mensen met een arbeidsbeperking. Dit met het oog op de gevolgen van het wetsvoorstel voor deze groep. In dit verband zij verwezen op de reeds genoemde initiatieven om de re-integratie in het tweede spoor te verbeteren.

9.8 Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert om de delegatiegrondslag in het voorgestelde artikel 7:658aa, zestiende lid, BW aan te vullen. In de bedoelde regeling worden nadere procedurele regels opgenomen en wordt nader gespecificeerd welke gegevens een werkgever bijhoudt en vervolgens aanlevert bij een verzoek om toestemming om het eerste spoor af te sluiten. Naar het oordeel van de Autoriteit behoeft de delegatiegrondslag voor het laatste punt nadere duiding en concretisering en wordt geadviseerd om de voorgestelde delegatiegrondslag hiermee aan te vullen. Dit advies is opgevolgd. In de voorgestelde delegatiegrondslag is expliciet bepaald dat bij ministeriële regeling nader wordt geregeld welke gegevens de werkgever verstrekt bij een aanvraag voor toestemming om het eerste spoor af te mogen sluiten.

10. Overgangsrecht

Het beoogde moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 2028. Voorgesteld wordt dit wetsvoorstel van toepassing te laten zijn op personen die op of na de datum van inwerkingtreding hun eerste ziektejaar hebben. Het daadwerkelijk op basis van onderhavig wetsvoorstel afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor kan dus niet eerder dan één jaar na invoering hiervan aan de orde zijn. Dit overgangsrecht wordt voorgesteld, omdat werkgevers en werknemers zich op tijd op de gewijzigde wetgeving moeten kunnen voorbereiden. De wetgeving heeft immers gevolgen voor bijvoorbeeld de gesprekken tussen werkgever en werknemer over de afspraken die ze eind van het eerste ziektejaar kunnen gaan maken over de re-integratie in het tweede ziektejaar.

⁵³ Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2022, College voor de rechten van de mens.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Burgerlijk Wetboek Boek 7

Onderdeel A (artikel 658aa)

Artikel I wijzigt Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek door toevoeging van een nieuw artikel na artikel 658a. Het nieuwe artikel 658aa regelt een uitzondering op artikel 658a. Het bevat regels over de afsluiting van re-integratie in het eerste spoor voor langdurig zieke werknemers van kleine en middelgrote werkgevers. Het artikel regelt tevens welke rechten en plichten hieraan zijn verbonden.

Het eerste lid regelt de afsluiting van de re-integratieverplichtingen in het eerste spoor. Afsluiting van het eerste spoor houdt in dat een kleine of middelgrote werkgever de re-integratie van de werknemer die 52 weken ziek is geweest in zijn eigen bedrijf niet meer hoeft te bevorderen en zich nu uitsluitend op re-integratie bij een andere werkgever kan richten. Dit is een afwijking van artikel 658a, in de zin dat de daar opgenomen re-integratieverplichtingen slechts nog van toepassing zijn, voor zover deze zien op re-integratie buiten het bedrijf van de werkgever. Opgemerkt wordt dat artikel 658a overigens wel van toepassing blijft.

De re-integratieverplichting in het eerste spoor kan vervallen als a) de werknemer uiterlijk in de 52e ziekteweek schriftelijk heeft ingestemd met het afsluiten van het eerste spoor; of b) UWV heeft, na een schriftelijke aanvraag van de werkgever, toestemming verleend om het eerste spoor af te sluiten. De werkgever houdt de verplichting om de re-integratie bij een andere werkgever te bevorderen gedurende de periode waarin de werkgever verplicht is het loon door te betalen. Dit vloeit voort uit artikel 658a, eerste lid.

Zolang de werknemer nog niet is hersteld, vloeit uit het eerste lid voort dat alleen aanspraak gemaakt kan worden op re-integratie buiten het bedrijf van de werknemer, en derhalve niet in de eigen functie. Het tweede lid regelt dat de werknemer na het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor in principe ook geen aanspraak meer kan maken op de bedongen arbeid, als de werknemer weer herstelt. Daartoe is geregeld dat als de werknemer gedurende het tweede ziektejaar volledig herstelt en weer zijn eigen arbeid kan verrichten, de werkgever deze werknemer daartoe alleen in twee situaties in de gelegenheid moet stellen. De eerste situatie is voor zolang zijn arbeidsplaats niet is ingevuld door een andere werknemer die in dienst is op basis van een arbeidsovereenkomst met de werkgever. Dit betekent dus zolang de arbeidsplaats is vervuld door een andere werknemer, die in dienst is bij de werkgever, de herstelde werknemer geen aanspraak kan maken op de bedongen arbeid. Dit wordt geregeld door het voorgestelde onderdeel a. Dit kan ook een werknemer zijn die werkt op basis van een tijdelijk contract. In dat geval is de arbeidsplaats weer opeisbaar op het moment dat het tijdelijke contract afloopt en niet direct aansluitend is verlengd. Indien de arbeidsplaats wordt vervuld door bijvoorbeeld een uitzendkracht of een zelfstandige, is er geen sprake van een werknemer die een arbeidsovereenkomst heeft met de werkgever. In dat geval kan de werknemer die weer hersteld is dus wel aanspraak maken op de arbeidsplaats.

Wanneer op bedrijfseconomische gronden arbeidsplaatsen, anders dan wegens bedrijfsbeëindiging⁵⁴, vervallen en de werknemer zou op grond van het afspiegelingsbeginsel in aanmerking zijn gekomen voor ontslag, dan geldt op basis van het opzegverbod bij ziekte en het voorgestelde opzegverbod dat ziet op het afsluiten van het eerste spoor, dat de werknemer niet voor ontslag in aanmerking kan worden gebracht. De werkgever kan in dat geval een andere werknemer voor ontslag in aanmerking brengen. In dat geval heeft de werknemer nog steeds de arbeidsplaats. Onderdeel a is ook in dit geval onverkort van toepassing: de werknemer kan geen aanspraak maken op de bedongen arbeid, zolang de arbeidsplaats is ingevuld door een werknemer die in dienst is bij de werkgever. Voor alle volledigheid zij opgemerkt dat dit geldt ongeacht of de arbeidsplaatsen zijn vervallen voor of na herstel.

Indien alle arbeidsplaatsen binnen de functiegroep van de werknemer om bedrijfseconomische redenen zijn vervallen, dan is er uiteraard geen arbeidsplaats om naar terug te keren of om in te laten vullen voor een andere werknemer. Deze situatie wordt geregeld in het voorgestelde onderdeel b.

⁵⁴ Als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel 7:670a lid 2 BW is ontslag bij bedrijfsbeëindiging wel mogelijk.

Als de werknemer is hersteld en in de gelegenheid wordt gesteld om de bedongen arbeid weer te verrichten, eindigt vanzelfsprekend de re-integratieverplichting op grond van het eerste lid. Uit artikel 658a vloeit voort dat de re-integratieverplichtingen van de werkgever ten aanzien van de zieke werknemer blijven gelden zolang er een loondoorbetalingsverplichting bestaat. Dit geldt onverminderd indien met toepassing van artikel 658aa, eerste lid, gekozen wordt voor het afsluiten van het eerste spoor.

Het derde lid regelt wat geldt in de situatie dat de werknemer geheel is hersteld en zijn eigen arbeid weer kan verrichten, maar daartoe niet in de gelegenheid wordt gesteld op grond van lid 2. Onderdeel a regelt dat de werkgever ten aanzien van deze werknemer een verplichting houdt om de werknemer te re-integreren in het bedrijf van een andere werkgever. Onderdeel b legt aan de werknemer het spiegelbeeld van deze verplichting op, namelijk om zich in te spannen om passende arbeid te verkrijgen en te behouden en redelijke aanwijzingen van de werkgever of een deskundige op te volgen. Onder passende arbeid wordt in dit verband hetzelfde verstaan als bedoeld in artikel 7:658a lid 4 BW. Deze verplichting sluit aan bij de verplichting in artikel 7:660a, lid 1, onderdeel a, BW die geldt tijdens de ziekteperiode. De geheel herstelde werknemer houdt daarnaast recht op doorbetaling van zijn volledige loon; dit wordt geregeld door het voorgestelde onderdeel b. Artikel 628 is hier van toepassing: de werknemer houdt recht op loon, ook al verricht hij geen arbeid. Artikel 628 bepaalt dat dat alleen anders is, als de oorzaak voor het niet verrichten van arbeid in redelijkheid voor rekening van de werknemer komt. Doorgaans komt in deze situatie het niet verrichten van de overeengekomen arbeid in redelijkheid niet voor rekening van de werknemer. Het voorgestelde onderdeel b stelt zeker dat als de werknemer geen arbeid verricht, omdat hij op grond van lid 2 niet tot de arbeid wordt toegelaten, dat niet voor zijn rekening komt. De werknemer behoudt dus een recht op loon. Dit is niet beperkt tot twee jaar na de eerste ziekte dag; zolang de werknemer geen arbeid verricht, omdat hij daartoe op grond van het tweede lid niet in de gelegenheid wordt gesteld, heeft hij op grond van artikel 628 recht op loon. Artikel 629 is behoudens het vijfde lid niet van toepassing, omdat de werknemer niet meer ongeschikt is tot het verrichten van zijn eigen arbeid. Onderdeel c verklaart artikel 629, lid 5, van overeenkomstige toepassing. Dit voorkomt dat de werknemer (zonder verrekening van die inkomsten) zowel een beroep kan doen op volledige loondoorbetaling bij de werkgever waar hij ziek is geworden als een inkomen elders kan verdienen. Onder verhindering als bedoeld in artikel 629, lid 5, wordt verstaan de verhindering die ontstaat doordat de werknemer op grond van lid 2 niet in de gelegenheid wordt gesteld om arbeid te verrichten.

In het vierde lid wordt bepaald welke werkgevers worden aangemerkt als kleine of middelgrote werkgevers. Hiervoor wordt aangesloten bij de definitie van kleine en middelgrote werkgevers in de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) en het Besluit Wfsv. De grootte van de werkgever waar de werknemer op de eerste ziekte dag in dienst was, is bepalend.

In het vijfde lid is geregeld dat de werknemer het recht heeft om de schriftelijke instemming met het afsluiten van het eerste spoor, zonder opgave van redenen, binnen veertien dagen na de datum waarop de instemming is gegeven, door een schriftelijke, aan de werkgever gerichte, verklaring te ontbinden. De bedenkttermijn wordt binnen twee dagen na de instemming door de werkgever aan de werknemer medegedeeld. Bij het achterwege blijven daarvan bedraagt de bedenkttermijn drie weken. Van de herroepingsmogelijkheid kan slechts eenmaal gebruik gemaakt worden.

Het zesde lid regelt dat de aanvraag van de werkgever om het eerste spoor af te sluiten, uiterlijk in de 42e ziekte week kan worden ingediend bij UWV. Als de aanvraag niet op tijd wordt gedaan, zal geen toestemming om de re-integratie in het eerste spoor af te sluiten worden verleend. Een aanvraag om toestemming voor het afsluiten van de re-integratie in het eerste spoor valt onder de reikwijdte van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het zevende lid bevat de toets op basis waarvan UWV besluit of het eerste spoor mag worden afgesloten. Dat is het geval, bij een positief antwoord op de volgende drie punten:

- a) indien de werknemer door ziekte op het moment van beslissen op de aanvraag niet in staat is de bedongen arbeid te verrichten; en
- b) indien aannemelijk is dat binnen 13 weken nadat het tweede ziektejaar is aangevangen de eigen (bedongen) arbeid niet, ook niet in aangepaste vorm, kan worden verricht bij de eigen werkgever. De 13 weken worden gerekend vanaf het moment van ingaan van het tweede ziektejaar; en
- c) indien de werkgever en de werknemer in het eerste ziektejaar tot voldoende re-integratie-inspanningen in het eerste spoor zijn gekomen. De vaststelling dat de re-integratie-inspanningen

in het eerste spoor onvoldoende waren, heeft tot gevolg dat het eerste spoor niet mag worden afgesloten.

In het achtste lid wordt geregeld dat de vooruitkijkttoets van 13 weken achterwege kan blijven, als de werknemer op het moment van beslissen op de aanvraag de arbeid in het geheel nog niet heeft hervat, ook niet in aangepaste vorm of in ander passend werk. Het criterium is hier dus of de werknemer helemaal geen arbeid verricht, dus niet de eigen (bedongen) arbeid, de eigen arbeid in aangepaste vorm (de werknemer werkt bijvoorbeeld minder uren) of andere passende arbeid. Wordt er wel arbeid in enige vorm verricht, dan verricht UWV wel de vooruitkijkttoets van het zevende lid. Daarbij wordt beoordeeld of voorzienbaar is dat binnen 13 weken de eigen arbeid of de eigen arbeid in aangepaste vorm kan worden verricht. De toets richt zich niet op de vraag of binnen 13 weken andere passende arbeid kan worden verricht.

Het negende lid bevat enkele situaties waarin UWV geen toestemming verleent om het eerste spoor af te sluiten. Dat is ook het geval gedurende een ziekteperiode waarvan de oorzaak is gelegen in de zwangerschap of het bevallingsverlof van de werknemer. De overige uitzonderingen sluiten aan bij artikel 670 lid 2, derde en vierde zin.

Het tiende lid bepaalt dat de samentelregel van artikel 629, lid 10, van overeenkomstige toepassing is op de perioden, waarin de werknemer in verband met ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, zwangerschap of bevalling verhinderd is geweest zijn arbeid te verrichten, bedoeld in dit artikel. Dit houdt in dat voor het bepalen van het moment waarop de werknemer één jaar ziek is en overgegaan kan worden tot het afsluiten van het eerste spoor perioden van arbeidsongeschiktheid worden opgeteld indien zij elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen, of indien zij direct voorafgaan aan en aansluiten op een periode waarin zwangerschaps- of bevallingsverlof wordt genoten overeenkomstig artikel 3:1, tweede en derde lid, van de Wet arbeid en zorg, tenzij de ongeschiktheid redelijkerwijs niet geacht kan worden voort te vloeien uit dezelfde oorzaak.

Het voorgestelde elfde lid bevat een regeling voor de voorbereiding en motivering van het besluit op de aanvraag om het eerste spoor af te sluiten, met het oog op medische gegevens van de werknemer die daar deel uitmaken. Aangesloten wordt bij de regeling die daarover ook in (onder andere) de Wet WIA is opgenomen.

Het voorgestelde twaalfde lid stelt twee voorschriften over de bekendmaking van het besluit. Met het oog op eventuele in te stellen verzoekschriftprocedures en de daarvoor in vijftiende lid gestelde termijn, wordt geregeld dat de beslissing gelijktijdig en schriftelijk aan de werkgever en de werknemer bekend wordt gemaakt. Daarnaast wordt bepaald dat UWV bij de bekendmaking van de beslissing wijst op lid 11. Deze laatste bepaling is ontleend aan artikel 107 Wet WIA, dat een soortgelijke bepaling bevat voor medische beschikkingen die op grond van die wet worden genomen.

Het dertiende lid regelt dat de verzoekschriftprocedure bij de kantonrechter openstaat wanneer UWV toestemming heeft verleend voor afsluiting van het eerste spoor. Indien sprake is van strijdigheid met de bepalingen in dit artikel, kan werknemer de kantonrechter verzoeken de afsluiting van het eerste spoor ongedaan te maken. De rechter kan de werkgever veroordelen tot hervatting van de re-integratie van de werknemer in zijn eigen bedrijf.

Het veertiende lid regelt dat, in het geval dat UWV geen toestemming heeft verleend voor afsluiting van het eerste spoor, de werkgever de kantonrechter kan verzoeken toestemming te verlenen om het eerste spoor af te sluiten.

Het vijftiende lid regelt dat de termijn voor de werkgever en werknemer om een verzoekschrift bij de kantonrechter in te dienen, twee maanden na de dag waarop UWV wel of geen toestemming heeft verleend, vervalt.

Het zestiende lid bevat een delegatiebepaling die de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheid biedt om nadere regels te stellen met betrekking tot het verlenen van toestemming door UWV, als bedoeld in de leden 1 en 7. Het gaat hierbij om regels van administratieve aard en uitwerking van details. Het gaat daarbij in de eerste plaats om nadere procedurele regels. Daarnaast ziet de voorgestelde delegatiegrondslag op het nader specificeren welke gegevens de werkgever bij de aanvraag aan UWV verstrekt.

Onderdeel B (artikel 669)

In het eerste lid van dit onderdeel wordt het eerste lid van artikel 669 aangepast. Hiermee wordt geregeld dat de kleine werkgever die op basis van artikel 658aa in overeenstemming met zijn werknemer of met toestemming van UWV het eerste spoor heeft afgesloten en die het dienstverband met de zieke, geheel of gedeeltelijk herstelde werknemer wil opzeggen, geen verplichting heeft om deze werknemer binnen de onderneming of groep te herplaatsen.

De aanpassing in het tweede lid van dit onderdeel houdt verband met de vernummering van artikel 670.

Het derde lid bevat een nieuwe ontslaggrond waarmee kleine en middelgrote werkgevers, die op basis van artikel 658aa het eerste spoor hebben afgesloten, het dienstverband met zieke, geheel of gedeeltelijk herstelde werknemers kunnen opzeggen. Voor de kleine en middelgrote werkgever is dat mogelijk als de (aangepaste) functie van de werknemer niet meer beschikbaar is of komt binnen 13 weken. Verdere voorwaarde daarbij is dat de eerste ziektedag ten minste 104 weken is verstreken.

Onderdeel C (artikel 670)

Door dit onderdeel wordt in artikel 670 een nieuw lid ingevoegd. In het nieuwe lid 11 wordt geregeld dat de in het tweede jaar volledig herstelde werknemer niet kan worden ontslagen. De werkgever kan het dienstverband met deze werknemer gedurende twee jaar na de eerste ziektedag niet opzeggen, tenzij de werknemer de bedongen arbeid heeft hervat. Het opzegverbod vervalt dus als de werknemer volledig hersteld is en zijn eigen werk heeft hervat, of na verloop van twee jaar. Dit is anders als UWV een loonsanctie oplegt vanwege onvoldoende re-integratie-inspanningen; het opzegverbod wordt in dat geval verlengd met de periode waarvoor UWV een verlengde periode van loondoorbetaling (loonsanctie) oplegt (maximaal 52 weken). In dat geval geldt voor werknemers bij wie het eerste spoor is afgesloten na het eerste ziektejaar dat in deze periode de re-integratie zich (net zoals in het tweede ziektejaar het geval was) blijft richten op het tweede spoor. Voor de berekening van de termijn worden perioden van ongeschiktheid ten gevolge van zwangerschap voorafgaand aan het zwangerschapsverlof en perioden van ongeschiktheid tijdens het zwangerschaps- of bevallingsverlof, bedoeld in artikel 3:1, tweede en derde lid, van de Wet arbeid en zorg, niet meegenomen. Daarnaast worden perioden van arbeidsongeschiktheid samengeteld, indien zij elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen, of indien zij direct voorafgaan aan en aansluiten op een periode waarin zwangerschaps- of bevallingsverlof wordt genoten overeenkomstig artikel 3:1, tweede en derde lid, van de Wet arbeid en zorg, tenzij de ongeschiktheid redelijkerwijs niet geacht kan worden voort te vloeien uit dezelfde oorzaak. Een en ander in overeenstemming met artikel 629, tiende lid.

Onderdeel D (artikel 670a)

Artikel 670a bevat enkele uitzonderingen op opzegverboden in artikel 670. De uitzonderingen die worden genoemd in artikel 670a lid 2, worden door de wijziging ook van toepassing op het nieuwe opzegverbod van artikel 670 lid 11.

Onderdeel E (artikel 671a)

In het eerste lid van dit onderdeel wordt artikel 671a lid 1 aangepast. Kleine en middelgrote werkgevers die de arbeidsovereenkomst willen opzeggen op basis van de nieuwe ontslaggrond dienen, bij het ontbreken van schriftelijke instemming van de werknemer, hiervoor schriftelijk toestemming te vragen aan UWV.

In het tweede lid wordt geregeld dat deze toestemming niet wordt verleend door UWV als er een opzegverbod geldt. Hiermee wordt ook bedoeld het nieuwe opzegverbod in onderdeel C van deze wet, dat betrekking heeft op de in het tweede jaar volledig herstelde werknemer.

Onderdeel F (artikel 671b)

In artikel 671b wordt de bevoegdheid van de kantonrechter om de arbeidsovereenkomst te ontbinden uitgebreid met de ontslaggrond genoemd in artikel 669, lid 3, onderdeel j.

Onderdeel G (artikel 673^e)

In artikel 673 e wordt geregeld dat de werkgever die de arbeidsovereenkomst op grond van artikel 669 lid 3, onderdeel j, heeft opgezegd en op grond van artikel 673 een transitievergoeding verschuldigd was, recht heeft op compensatie van deze vergoeding door UWV.

Onderdeel H (artikel 682)

In artikel 682 wordt de bevoegdheid van de kantonrechter om op verzoek van de werknemer de arbeidsovereenkomst te herstellen of een billijke vergoeding toe te kennen uitgebreid met de ontslaggrond genoemd in artikel 669, lid 3, onderdeel j.

Artikel II. Algemene wet bestuursrecht

Met deze wijziging in de tweede bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht wordt geregeld dat tegen de beslissing van UWV geen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter. Uit artikel 7.1 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat in dat geval ook geen bezwaar mogelijk is. Betrokkenen hebben de mogelijkheid op basis van artikel 6 Boek 1 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering een procedure bij de civiele rechter te entameren. Bij deze procedure bij de kantonrechter is UWV geen partij.

Artikel III. Werkloosheidswet

In dit artikel wordt geregeld dat de schriftelijke overeenstemming tussen werkgever en werknemer als bedoeld in artikel 658aa lid 1, onderdeel b, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, niet kan leiden tot een benadelingshandeling door de werknemer in de zin van artikel 24 lid 5 van de Werkloosheidswet. Instemmen met afsluiting van het eerste spoor heeft voor de werknemer dus geen gevolgen voor het recht op een eventuele werkloosheidsuitkering.

Artikel IV. Wet Arbeidsmarkt in balans

De aanpassing in artikel XIII houdt verband met de vernummering van artikel 670 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel V. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

Onderdeel A (artikel 65)

In dit onderdeel wordt geregeld dat de RIV-toets die in het kader van artikel 65 van de WIA aanvraag plaatsvindt bij een werknemer bij wie de eerste spoor re-integratie is afgesloten na het eerste ziektejaar, beperkt wordt tot de inspanningen in het tweede ziektejaar. De RIV-toets omvat in alle andere situaties, net als nu het geval is, dus zowel het eerste als het tweede ziektejaar.

Onderdeel B (artikel 123b)

De aanpassing in 123b, eerste lid, houdt verband met de vernummering van artikel 670 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel VI. Ziektewet

Onderdeel A (artikel 38 lid 2)

In dit onderdeel wordt geregeld dat de RIV-toets, die in het kader van artikel 38 lid 2 van de Ziektewet plaatsvindt bij een werknemer bij wie de eerste spoor re-integratie is afgesloten na het eerste ziektejaar, beperkt wordt tot de inspanningen in het tweede ziektejaar. De RIV-toets omvat in alle andere situaties, net als nu het geval is, dus zowel het eerste als het tweede ziektejaar.

Onderdeel B (artikel 45 lid 1, onderdeel j)

De schriftelijke overeenstemming tussen werkgever en werknemer, als bedoeld in artikel 658aa lid 1, onderdeel b, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, kan niet leiden tot een benadelingshandeling door de werknemer in de zin van artikel 45 lid 1, onderdeel j, van de Ziektewet. Instemmen met afsluiting van het eerste spoor heeft voor de werknemer dus geen gevolgen voor het recht op een eventuele ZW-uitkering

Artikel VII. Overgangsrecht

Artikel VII regelt, kort gezegd, dat het nieuwe artikel 658aa van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is voor werknemers wier eerste ziektedag is gelegen vóór de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Afsluiten van re-integratie in het eerste spoor is derhalve slechts mogelijk als de eerste ziektedag is gelegen op of na de datum van inwerkingtreding. Door te regelen dat het eerste spoor niet wordt afgesloten als de eerste ziektedag voor de datum van inwerkingtreding is gelegen, wordt tevens geregeld dat de overige in het voorgestelde artikel 7:658aa BW opgenomen maatregelen niet kunnen worden toegepast. Ook een opzegging op grond van de nieuwe ontslaggrond is in deze gevallen niet aan de orde.

Artikel VIII. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Inwerkingtreding is voorzien voor 1 januari 2028, conform de vaste verandermomenten. Ook wordt rekening gehouden met een invoeringstermijn zodat belanghebbenden voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris Rechtsbescherming.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Y.J. van Hijum