

Samenvatting en oordeel 12-12-2023

Integrale uitvoeringstoets Wijziging re-integratieverplichtingen tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers

Doel voorstel

Het doel van het wetsvoorstel 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. Geregeld wordt dat deze werkgevers de mogelijkheid krijgen om vanaf de start van het tweede ziektejaar (niet eerder en niet later) zich alleen te richten op re-integratie in het tweede spoor 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 en de mogelijkheid tot vervanging van de werknemer in het tweede ziektejaar. Er wordt een nieuwe ontslaggrond gecreëerd voor deze nieuwe situatie.

Oordeel UWV

UWV acht het wetsvoorstel voorlopig uitvoerbaar, mits:

- de vraag naar en het aanbod van sociaal medische dienstverlening voldoende in evenwicht zijn.
- nieuwe sociaal medische toets minimaal evenveel prioriteit krijgt als de eindwachttijd WIA beoordelingen.
- de Belastingdienst zorgt voor de aanlevering van de indeling klein/middel/groot.

Toelichting

Hoewel UWV samen met SZW werkt aan het oplossen van de huidige mismatch en gezamenlijk naar de prognoses kijken, is het ongewis per wanneer genoemde mismatch zodanig opgelost is dat er ruimte is voor andere en meer sociaal medische dienstverlening. Het wetsvoorstel zorgt voor extra werkzaamheden voor de al beperkte verzekeringsartscapaciteit en arbeidsdeskundigen. Het is onzeker per welke datum er voldoende capaciteit beschikbaar is voor het voorgestelde nieuwe beleid. Het is cruciaal dat de toets tijdig plaatsvindt (binnen acht weken) door UWV, omdat duidelijkheid aan werkgever en werknemer geboden is voordat het tweede ziektejaar ingaat. Daarvoor stellen we enkele voorwaarden.

Uitvoeringskosten

Met inachtneming van de disclaimer 'bij zoveel mogelijk gelijkblijvende omstandigheden', het gehanteerde uitgangspunt van implementatie in 2027 en invoeringsdatum van 2028 en een maximum aantal van 17.500 sociaal medische toetsen, is de inschatting dat de maximale **structurele kosten €15,8 mln.** bedraagt en de **incidentele kosten €1,7 mln.**

Oordeel: 2

1. **Ja** (uitvoerbaar)
2. **Ja, mits** (uitvoerbaar mits in het voorstel rekening wordt gehouden met de gemaakte opmerkingen)
3. **Nee, tenzij** (niet uitvoerbaar tenzij het voorstel op onderdelen wordt aangepast)
4. **Nee** (niet uitvoerbaar vanwege ernstige bezwaren)

Kader

Het implementeren van het hier beoordeelde voorstel vereist inzet van schaarse ICT- capaciteit. UWV en SZW hebben afgesproken om periodiek in samenspraak te bezien welke keuzes we gaan maken over de inzet van beschikbare ICT- capaciteit. Dit geldt voor het implementeren van zowel nieuwe wet- en regelgeving als overige verandertrajecten binnen UWV.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Uitgangspunten / voorwaarden	5
3. Beoordelingspunten	7
1. Uitvoerbaarheid	7
2. Effectiviteit	7
3. Effecten voor klanten	8
4. Handhaafbaarheid	9
5. Informatie- en gegevenshuishouding	9
6. Minimale implementatietermijn	10
7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten	10
8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie	11

1. Inleiding

Aanleiding

SZW heeft UWV per brief van 24 oktober 2023 verzocht om de uitvoerbaarheid te toetsen van het conceptwetsvoorstel tot 'wijziging van de re-integratieverplichtingen in het tweede ziektejaar bij werknemers van kleine en middelgrote werkgevers'. De beoogde ingangsdatum van de het voorstel staat op PM. Het verzoek van SZW is om inzicht te geven wat de vroegst mogelijke datum is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is voor UWV.

In voorliggende uitvoeringstoets beoordeelt UWV het voorstel op de volgende aspecten:

1. Uitvoerbaarheid
2. Effectiviteit
3. Effecten voor klanten
4. Handhaafbaarheid
5. Informatie- en gegevenshuishouding
6. Minimale implementatietermijn
7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten
8. Verantwoordings- en beleidsinformatie

Nadere details van de wijziging

Huidige situatie

In de huidige situatie ontvangt een zieke werknemer gedurende 104 weken loondoorbetaling. Werkgever en werknemer zijn samen verantwoordelijk voor de re-integratie. Het doel is dat de werknemer structureel het werk hervat in passend werk dat zo goed mogelijk aansluit bij zijn resterende arbeidsmogelijkheden. Eerst wordt gekeken naar mogelijkheden binnen de eigen organisatie (het eerste spoor). Als dat niet lukt, moeten re-integratieactiviteiten gericht op passend werk bij een andere werkgever worden opgestart (het tweede spoor), uiterlijk binnen zes weken na de eerstejaarsevaluatie. Dit kan achterwege blijven als binnen drie maanden zicht is op terugkeer naar eigen werk.

Bij een WIA-aanvraag moet de werknemer een re-integratieverslag (RIV) overleggen. UWV beoordeelt of er voldoende re-integratie-inspanningen zijn verricht (Wet Verbetering Poortwachter). Bij onvoldoende inspanningen verlengt UWV de verplichting voor de werkgever om het loon door te betalen met maximaal 52 weken (loonsanctie). Het opzegverbod bij ziekte blijft gelden tijdens de loonsanctie, en na afloop hiervan kan het dienstverband beëindigd worden. Op dat moment weet de werknemer meestal ook of hij recht heeft op WIA. Vaak wordt het dienstverband dan in onderling overleg beëindigd. De werkgever kan bij UWV ook een ontslaaanvraag indienen wegens langdurige arbeidsongeschiktheid. Bij het beoordelen van de ontslaaanvraag controleert UWV of de werknemer langdurig arbeidsongeschikt is en of het opzegverbod niet meer geldt. Daarnaast beoordeelt UWV of de werknemer waarschijnlijk de komende 26 weken niet geschikt zal zijn voor zijn eigen (aangepaste) werk. Ook wordt getoetst of het aannemelijk is dat herplaatsing binnen een redelijke termijn niet mogelijk is (voor werknemers met een handicap is deze termijn 26 weken). Als aan alle voorwaarden is voldaan, geeft UWV groen licht voor ontslag.

Wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel stelt kleine (minder dan 25 keer de gemiddelde loonsom) en middelgrote werkgevers (25-100 keer de gemiddelde loonsom) in staat om vanaf het tweede ziektejaar zich exclusief te richten op re-integratie in het tweede spoor. Dit geldt alleen als aan bepaalde criteria wordt voldaan. Uit de praktijk blijkt dat bij kleine en middelgrote werkgevers de continuïteit van de bedrijfsvoering eerder onder druk komt te staan wanneer een werknemer langdurig ziek is. Ook is de verwachting dat bij het eerder duurzaam kunnen vervangen van de zieke werknemer, het aantrekkelijker is om personeel in (vaste) dienst te nemen. Tot slot zijn er relatief minder re-integratiemogelijkheden voor aangepast of passend werk bij kleine en middelgrote werkgevers.

Deze maatregel biedt deze werkgevers en hun werknemers helderheid over het te volgen spoor en geeft de werkgever de mogelijkheid om de werknemer te vervangen in het tweede ziektejaar. Na één jaar weet de werkgever of de functie beschikbaar moet blijven voor de zieke werknemer. Na afsluiting van het eerste spoor is de werkgever niet langer verplicht om de functie van de werknemer beschikbaar te houden, zelfs niet na volledig herstel. In het tweede ziektejaar is de re-integratie van de zieke werknemer volledig gericht op het tweede spoor. De werkgever blijft gedurende 104 weken verantwoordelijk voor loondoorbetaling bij ziekte en voor de voortgang van de re-integratie.

Onderlinge overeenstemming werkgever en werknemer

In aansluiting op het civielrechtelijke karakter van de arbeidsovereenkomst is het uitgangspunt dat werkgever en werknemer samen kunnen besluiten om het eerste spoor af te sluiten. Voorgesteld wordt dat de werknemer de optie krijgt om schriftelijk in te stemmen (uiterlijk in de 52e ziekte week) met een voorstel van de werkgever om het eerste spoor vanaf de start van het tweede ziektejaar te beëindigen. Vanwege mogelijke arbeidsrechtelijke gevolgen wordt geregeld dat de werknemer zijn schriftelijke (onvoorwaardelijke) instemming met het afsluiten van het eerste spoor binnen veertien dagen schriftelijk kan herroepen, zonder opgave van redenen (een zogenaamde bedenktijd). De werkgever moet de bedenktijd schriftelijk melden aan de werknemer binnen twee werkdagen na de instemming. Als de werkgever dit nalaat, bedraagt de bedenktijd drie weken. Het instemmen met het afsluiten van het eerste spoor heeft geen gevolgen voor het recht van de werknemer op een werkloosheidsuitkering of ziekte wettuitkering. De gezamenlijke schriftelijke overeenstemming dient bij een evt. WIA-aanvraag opgenomen te worden in het re-integratieverslag (RIV) en ook verstrekt te worden bij een eventuele ontslaaanvraag na einde opzegverbod.

Onafhankelijke toets door UWV

Als de werkgever het eerste spoor wil afsluiten en er geen overeenstemming wordt bereikt tussen werkgever en werknemer, moet de werkgever tijdig toestemming vragen aan UWV. Het uitgangspunt is dat UWV binnen acht weken na indiening van de aanvraag een beslissing neemt. UWV betreft expliciet bij de behandeling van de aanvraag de 'zienswijze' van de werknemer. UWV beoordeelt de volgende drie aspecten:

- Toets op re-integratie-inspanningen in het eerste ziektejaar: UWV beoordeelt, vergelijkbaar met de RIV-toets bij een WIA-aanvraag, of de re-integratie-inspanningen van werkgever en werknemer in het eerste jaar in het eerste spoor voldoende zijn geweest. Als er tekortkomingen zijn in het eerste spoor en deze kunnen worden hersteld in het tweede ziektejaar, krijgt de werkgever geen toestemming om de re-integratie in het eerste spoor af te sluiten. De arbeidsdeskundige gaat op kop en toetst bij deze aanvraag of de re-integratie-inspanningen van werkgever en werknemer in het eerste jaar voldoende zijn geweest. De verzekeringsarts wordt in consult gevraagd bij medische vragen of onduidelijkheden
- Toets op mogelijkheden voor hervatting in (aangepast) eigen werk (eerste spoor) binnen 13 weken na afloop van het eerste ziektejaar: UWV beoordeelt 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 hervatten. De arbeidsdeskundige voert deze toets uit op basis van de aangeleverde gegevens. Indien nodig consulteert de arbeidsdeskundige de verzekeringsarts met een gerichte vraagstelling. De vooruitkijkttoets kan achterwege blijven, als de werknemer op het moment van het beslissen van de aanvraag de bedongen arbeid in het geheel nog niet heeft hervat, ook niet in aangepaste vorm
- Toets op arbeidsongeschiktheid: de verzekeringsarts toetst of er sprake is van arbeidsongeschiktheid door ziekte/gebrek op het moment van beslissen op de aanvraag tot de afsluiting van het eerste spoor.

De volgorde waarin getoetst wordt staat niet vast. Het eerste spoor kan alleen worden beëindigd als alle drie de toetsen bevestigend zijn beantwoord. Vanaf de start van het tweede ziektejaar kan de re-integratie zich dan volledig richten op het tweede spoor, en de werkgever heeft de mogelijkheid om een vervanger voor de functie van de werknemer aan te nemen. Als aan één van de onderdelen niet wordt voldaan, dan geeft UWV geen toestemming. Wanneer aan één van de voorwaarden niet voldaan is, dan is het niet meer noodzakelijk om de andere toetsen uit te voeren.

UWV geeft ook geen toestemming voor het beëindigen van het eerste spoor in de volgende situaties:

- Gedurende een ziekteperiode die het gevolg is van zwangerschap of bevalling.
- Wanneer er op het moment van beslissen sprake is van zwangerschap of het bevallingsverlof.
- 6 weken na werkhervatting direct na het bevallingsverlof.
- 6 weken na een periode van arbeidsongeschiktheid als gevolg van de bevalling of de daaraan voorafgaande zwangerschap, die aansluit op het bevallingsverlof.

Zowel de werkgever als de werknemer zijn belanghebbende: de beslissing wordt aan beiden schriftelijk uitgebracht. 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.

Geen bezwaar en beroep; de weg naar kantonrechter

Het wetsvoorstel sluit bezwaar en (hoger) beroep tegen de UWV-beslissing uit, maar voorziet in een procedure bij de kantonrechter om de rechtsbescherming van zowel werkgever als werknemer te waarborgen. Het verzoekschrift moet binnen twee maanden na de UWV-beslissing worden ingediend. Als de werkgever geen toestemming krijgt van UWV om de re-integratie in het eerste spoor af te sluiten, kan

hij de kantonrechter verzoeken om vervangende toestemming. Indien de kantonrechter deze toestemming verleent, geldt deze vanaf het moment van beslissing door de kantonrechter. Als UWV toestemming heeft verleend om de re-integratie in het eerste spoor af te sluiten, kan de werknemer de kantonrechter verzoeken de werkgever te veroordelen spoor 1 weer op te pakken. Het hervatten van de re-integratie-inspanningen in het eerste spoor vindt z.s.m. plaats nadat de kantonrechter hiertoe heeft besloten (terugwerkende kracht is niet mogelijk). Tegen beslissingen van de kantonrechter staat hoger beroep en cassatie open. Beide moeten binnen drie maanden na de beschikking van de kantonrechter respectievelijk de uitspraak van het Gerechtshof worden ingesteld. In de voorgestelde verzoekschriftprocedure heeft de kantonrechter de mogelijkheid belanghebbenden, zoals mogelijk UWV, op te roepen om te verschijnen in de procedure.

Rechten en plichten in het tweede ziektejaar bij afsluiting eerste spoor

De re-integratie richt zich in het tweede ziektejaar volledig op het tweede spoor, de verplichting tot loondoorbetaling door de werkgever en het dienstverband van een werknemer blijven in stand (er geldt een opzegverbod). Dit geldt ook als werknemer in het tweede jaar volledig herstelt, en niet het eigen werk hervat of bij een andere werkgever aan het werk is gegaan. Als de herstelde werknemer bij een andere werkgever gaat werken, kunnen de inkomsten in mindering gebracht op de loonbetalingsverplichting van de werkgever gedurende de resterende duur van het dienstverband. Het opzegverbod vervalt bij volledig herstel én hervatting van het eigen (aangepaste) werk, of na 104 weken. Deze termijn kan echter worden verlengd als UWV een loonsanctie oplegt aan de werkgever. Het opzegverbod wordt dan verlengd met de periode van verlengde loondoorbetaling.

Om dit te waarborgen, introduceert het wetsvoorstel een nieuw opzegverbod voor de werknemer die in het tweede jaar volledig herstelt. In dat geval moet de werknemer zich beter melden bij zijn eigen werkgever en mogelijk een gesprek hebben met de bedrijfsarts.

Een werknemer die na afsluiting van het eerste spoor in het tweede jaar volledig herstelt, behoudt het recht op terugkeer als zijn arbeidsplaats nog niet is ingenomen door een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd. UWV speelt geen rol bij de beoordeling of een werknemer in een concrete situatie zijn functie kan opeisen. Als partijen er niet uitkomen is de beoordeling uiteindelijk aan de civiele rechter.

WIA aanvraag en RIV-toets

Als de werknemer na 104 weken nog niet volledig is hersteld, kan hij een WIA-aanvraag indienen. Vóór de beoordeling van de claim voert het UWV een RIV-toets uit. Deze toets beperkt zich tot de re-integratie-inspanningen in het tweede spoor tijdens het tweede ziektejaar. Als UWV oordeelt dat de re-integratie-inspanningen onvoldoende zijn, kan conform de huidige situatie een loonsanctie worden opgelegd. In dat geval moet de werkgever maximaal 52 weken loon doorbetalen en de re-integratie in het tweede spoor voortzetten. De gezamenlijke schriftelijke overeenstemming (de schriftelijke instemming van de werknemer) om het eerste spoor af te sluiten, met aanvullende afspraken, dient bij een eventuele WIA-aanvraag opgenomen te worden in het re-integratieverslag.

Nieuwe ontslaggrond

Na het einde van het opzegverbod kan het ontslag plaatsvinden door middel van een beëindigingsovereenkomst, of door UWV toestemming te vragen. Als de werkgever en werknemer gezamenlijk tot schriftelijke overeenstemming tot afsluiting van het eerste spoor zijn gekomen, moet deze overeenstemming (de schriftelijke instemming van de werknemer) bij een eventuele ontslagaanvraag na het einde van het opzegverbod worden verstrekt. Bij een beroep op de nieuwe ontslaggrond moet UWV toetsen 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 (aangepast) werk (vacature of arbeidsplaats bezet door plaatsmaker). Dit geldt zowel voor de werknemer die nog arbeidsongeschikt is als voor de werknemer die gedurende het tweede jaar hersteld is. De toetsingscriteria van de nieuwe ontslaggrond zullen in de Ontslagregeling moeten worden opgenomen.

Verder moet UWV toetsen of er herplaatsingsmogelijkheden zijn. Dit onderdeel geldt bij deze nieuwe ontslaggrond alleen voor middelgrote werkgevers. Middelgrote werkgevers moeten aannemelijk maken dat er binnen 13 weken geen herplaatsingsmogelijkheden beschikbaar komen. Bij kleine werkgevers hoeft UWV niet te toetsen of er herplaatsingsmogelijkheden zijn. Grote werkgevers kunnen geen gebruik maken van deze nieuwe ontslaggrond. Voor hen gelden de normale regels bij ontslag wegens langdurige arbeidsongeschiktheid, waaronder het herplaatsingsvereiste.

Inwerkingtreding en overgangsrecht

De datum van inwerkingtreding is afhankelijk van wanneer UWV dit wetsvoorstel kan implementeren, wat in deze u-toets zal moeten worden aangegeven. Het voorstel is om dit wetsvoorstel van toepassing te laten zijn op mensen die op of na datum inwerkingtreding hun eerste ziektejaar hebben. Het afsluiten van het eerste spoor kan dus niet eerder dan één jaar na inwerkingtreding van de wet aan de orde zijn.

2. Uitgangspunten / voorwaarden

Uitgangspunten

- Gelet op de mismatch in de vraag naar en aanbod van sociaal medische dienstverlening en beoordelingen, moet in deze uitvoeringstoets bepaald worden wat de vroegst mogelijke invoeringsdatum is voor dit wetsvoorstel. Om de beoordelingspunten te toetsen, is een invoeringsdatum van **2028** als uitgangspunt gehanteerd.
- Het uitgangspunt voor aantallen toetsen door UWV SMZ per jaar is **17.500**. Dit is een maximum aantal. Hieraan liggen de volgende aannames ten grondslag:
 - UWV schat in dat bij kleine en middelgrote werkgevers jaarlijks 29.000 werknemers langer ziek zijn dan 52 weken.
 - In de huidige situatie herstellen 16.000 van de 29.000 werknemers in het tweede ziektejaar via het eerste spoor. De verwachting is dat voor een groot deel van deze groep de keuze wordt gemaakt om het eerste spoor open te houden: circa 70%. 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 spoor.
 - In de huidige situatie herstellen 13.000 van de 29.000 werknemers niet via het eerste spoor in het tweede ziektejaar.

	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

- Er zijn op dit moment geen bruikbare gegevens beschikbaar om deze groep nader af te bakenen. SZW maakt een grove inschatting dat 75% van de gevallen afsluiting van het eerste spoor zal verlopen via het indienen van een aanvraag bij UWV. Aangezien zowel SZW als UWV dit aantal niet goed kunnen onderbouwen, wordt in deze uitvoeringstoets uit zorgvuldigheid uitgegaan van het maximale aantal.
- Verwachting is dat voor 1.500 personen geldt dat ze een WIA-aanvraag zullen indienen. 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.
- De structurele uitvoeringskosten en baten zijn berekend op basis van het fte effect en de tarieven voor Uitvoeringstoetsen 2023 na CAO aanpassingen.

Voorwaarden

Het is van belang dat UWV de toets binnen gestelde termijnen uitvoert, zodat werkgever en werknemer weten waar zij zich in het tweede ziektejaar op kunnen richten. Daarbij stelt UWV de volgende voorwaarden:

- Om het voor UWV werkbaar te houden is het logisch en noodzakelijk dat bij een aanvraag voor afsluiting van de eerste spoor re-integratie dezelfde documenten als bij de RIV toets bij een WIA aanvraag verplicht zijn om aan te leveren. UWV stelt voor om de volgende stukken in de lagere regelgeving over procedures op te nemen als vereiste stukken bij de aanvraag:
 - Probleemanalyse en Plan van Aanpak (en eventuele bijstellingen);
 - Actueel oordeel bedrijfsarts -inclusief verklaring waaruit blijkt of aan alle toetsvoorwaarden wordt voldaan;
 - Inhoudelijk medische informatie bedrijfsarts.
- Alleen tijdig ingediende en complete aanvragen worden in behandeling genomen. Dit dient wettelijk geregeld te worden.
- Met betrekking tot de zienswijze van de werknemer en het toepassen van hoor-wederhoor en om de beslistermijn van 8 weken haalbaar te maken stelt UWV voor om aan te sluiten bij het proces van de huidige RIV-toets. Bij de huidige RIV toets wordt de zienswijze van werknemer en werkgever betrokken.

Ambtelijk is tussen UWV en SZW overleg over welke gegevens noodzakelijk / proportioneel zijn in de terugkijkttoetsen (eerste jaar en de RIV-toets). Tot slot zijn in relatie tot de nieuwe ontslaggrond die met het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd diverse wetstechnische aanscherpingen en verduidelijkingen noodzakelijk om de samenhang met de ontslagregeling en -regelgeving goed te waarborgen. Deze zijn ambtelijk gedeeld voor overleg.

Disclaimers

UWV kan vanwege de mismatch in vraag en aanbod van sociaal medische dienstverlening in ieder geval niet eerder dan 2028 uitvoering geven aan het wetsvoorstel (Met een invoeringsdatum van 1/1/2028 zullen de eerste aanvragen voor afsluiting van het eerste spoor uiterlijk begin 42e week van 2028 bij UWV ingediend worden). Daarmee ligt de implementatie ver in de toekomst. De impact op de organisatie- en systeemlandschap en daarmee gepaarde kosten kent dus een forse onzekerheidsmarge. De uitspraken in deze uitvoeringstoets moeten daarom in het licht worden gezien bij 'zoveel mogelijk gelijkblijvende omstandigheden'. UWV acht het noodzakelijk de uitvoeringstoets te herijken bij de opdracht tot implementatie (1,5 jaar voor invoering van het wetsvoorstel).

3. Beoordelingspunten

1. Uitvoerbaarheid

UWV acht het wetsvoorstel in technische zin voorlopig uitvoerbaar. De rol van UWV als toetsers op terrein van arbeidsongeschiktheid, re-integratie inspanningen en ontslag is bekend. Het is uitvoerbaar, mits:

- de vraag naar en aanbod van sociaal medische dienstverlening voldoende in evenwicht zijn. Gegeven de huidige prognoses is dat in ieder geval niet eerder dan 2028. Het is onmogelijk om nu al te voorspellen of de mismatch in sociaal medische dienstverlening in 2028 al zodanig is ingeperkt dat ruimte ontstaat voor het uitvoeren van de gevraagde toetsing om het eerste spoor af te sluiten;
- de sociaal medische toets afsluiten eerste spoor minimaal dezelfde prioriteit krijgt als eindwachttijd WIA beoordelingen. Dit gegeven de aard van de toets en de noodzaak om vóór het tweede ziektejaar duidelijkheid te bieden aan werkgever en werknemer. Als er nog sprake is van een mismatch, zullen cliënten langer moeten wachten op sociaal medische dienstverlening met als gevolg hogere druk op de uitvoering en toename in het aantal klachten en dwangsommen;
- de Belastingdienst zorgt voor de aanlevering van de indeling klein/middel/groot.

De voorgestelde toetsen liggen in het verlengde van bestaande toetsen zoals de RIV-toets en ontslagaanvraag bij langdurige ziekte. De benodigde voorlichting aan werkgevers en werknemers is een belangrijk aandachtspunt waarmee UWV rekening houdt in deze uitvoeringstoets.

2. Effectiviteit

Het hoofddoel van het arbeidsmarktpakket is om werkenden meer zekerheid te geven en de wendbaarheid van werkgevers te vergroten. Dit wetsvoorstel beoogt dat kleine en middelgrote werkgevers de loondoorbetalings- en re-integratieverplichtingen minder als drempel ervaren om mensen in (vaste) dienst te nemen en wendbaarder te maken. Of het beoogde effect voor de kleine en middelgrote werkgever bereikt wordt, ligt in het midden.

Indien het eerste spoor aan het eind van het eerste ziektejaar is afgesloten hoeft de werkgever de re-integratie activiteiten in het tweede ziektejaar uitsluitend op het tweede spoor te richten. De arbeidsrechtelijke verplichtingen blijven wel gelden voor de werkgever. Denk hierbij aan het opzegverbod en de loondoorbetalingsverplichting. Dit geldt ook indien de werknemer volledig herstelt in het tweede ziektejaar. Er lijkt dus weinig lastenverlichting voor werkgevers. De werkgever kan wel duurzaam een vervanger aannemen op de functie van de zieke werknemer, zodat continuïteit van de bedrijfsvoering geborgd is. UWV ziet in de klantreis *'ik moet iets regelen voor mijn werknemer'* veel onzekerheid bij werkgevers over re-integratie inspanningen, maar er is geen signaal waaruit blijkt dat werkgevers geen vervanger in dienst durven nemen in de huidige situatie.

Hoewel dit specifieke wetsvoorstel niet meer zekerheid aan werknemers beoogt, is dat wel één van de hoofddoelen van het arbeidsmarktpakket. Daar draagt dit wetsvoorstel niet aan bij: het leidt mogelijk juist tot meer onzekerheid voor toch al kwetsbare werknemers in een dynamische periode van herstel en re-integratie.

Of het hoofddoel bereikt zal worden is op dit moment niet te beoordelen omdat de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet vóór 2028 voorzien is en niet te voorspellen is hoe de economische situatie tegen die tijd is en welke effecten de andere -mogelijk eerder ingaande- maatregelen uit het arbeidsmarktpakket voor 2028 zullen sorteren.

Tot slot is de WIA en samenhangend de Wet verbetering Poortwachter activerend bedoeld, dat mensen zo snel mogelijk duurzaam aan het werk blijven of komen en daar waar het kan bij de eigen werkgever. De WIA en aanpalende wetgeving is al zeer complex -zoals dat ook is vastgesteld in de probleemanalyse van de OCTAS- waardoor die bedoeling nauwelijks meer tot uiting komt. Met een extra keuzeoptie en onafhankelijke toets door UWV wordt het landschap met extra regels gecompliceerder. Mogelijk gevolg is dat de effectiviteit daarmee ook in het gedrang komt.

3. Effecten voor klanten

(Zieke) Werknemers

De werknemer moet in een vroeg stadium van ziekte al beslissen over wel of niet terugkeren in de eigen functie. Welk voordeel het instemmen met afsluiten 1e spoor heeft voor de werknemer, is niet heel helder, behalve dat het duidelijkheid biedt dat de werknemer in principe niet meer in zijn eigen werk terugkeert. Hoewel is voorzien in een bedenktijd voor de werknemer om hem te beschermen tegen lichtvaardig instemmen met het afsluiten van het eerste spoor, is het de vraag of een zieke werknemer de consequenties van het instemmen kan overzien.

Als de werkgever het eerste spoor wil afsluiten kan dat veel stress en onzekerheid geven voor de werknemer en de relatie tussen werkgever en werknemer onder druk zetten. Bovendien kan het een lastig spanningsveld opleveren wanneer de werknemer loyaal is tegenover de werkgever en tegelijkertijd onzeker is over zijn ziekteproces. Dit alles kan leiden tot stagnatie in de re-integratie en het herstel negatief beïnvloeden. UWV verwacht dat vaker voor de route via UWV gekozen wordt in plaats van voor schriftelijke overeenstemming. Dat geldt mogelijk ook voor ontslagaanvragen: liever UWV inschakelen dan onderling tot een vaststellingsovereenkomst komen.

Een ander gedragseffect kan ook plaatsvinden: de werknemer kan het proces om tot onderlinge afstemming met werkgever het eerste spoor af te sluiten vertragen, waardoor de werkgever niet meer tijdig een aanvraag kan doen bij UWV om toestemming hiervoor te vragen.

Als de werknemer het oneens is met de genomen UWV beslissing kan hij zich wenden tot de kantonrechter. De werknemer bevindt zich vaak in een (mentaal) kwetsbare positie en de gang naar de kantonrechter is extra belastend. Dat is een heel onzekere stap met een hoge drempel, waardoor veel mensen (die ook al ziek zijn) dat misschien niet zullen doen. Ook hier: de onzekerheid gedurende deze tijd kan ten koste gaan van de re-integratie en herstel.

De kans op hervatten in passend werk is bij de eigen werkgever groter dan bij een andere werkgever zowel in het eerste als tweede ziektejaar. Re-integratie is een heel geleidelijk proces, wat hiermee mogelijk al na één jaar wordt teruggebracht naar een procedure over wel/niet re-integreren. Als het eerste spoor wordt afgesloten kan dit de re-integratie negatief beïnvloeden en de kans op hervatten in passend werk verkleinen. Hierdoor bestaat er een grotere kans dat iemand na twee jaar in de WIA, WW of onder de Participatiewet valt.

Wanneer de re-integratie zich in het tweede jaar uitsluitend richt op het tweede spoor wijzigen een aantal arbeidsrechtelijke rechten en plichten die verstrekkende gevolgen hebben voor de toekomst van werknemer. De volledig herstelde werknemer heeft geen recht op terugkeer in zijn eigen functie, indien zijn functie is ingevuld door een werknemer die in dienst is bij de werkgever op basis van een arbeidsovereenkomst voor (on)bepaalde tijd. Is dit niet het geval, dan kan de volledig herstelde werknemer wel aanspraak maken op zijn functie. De werknemer heeft wel zekerheid over inkomen in het tweede ziektejaar, omdat de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever in stand blijft. Ook wanneer de werknemer volledig herstelt en nog niet aan het werk is, blijft het loon doorbetaald.

Als de werkgever en de werknemer gezamenlijk zijn tot overeenstemming zijn gekomen het eerste spoor af te sluiten, beoordeelt UWV de inspanningen in het eerste spoor niet meer bij de RIV-toets bij een WIA-aanvraag. Als bij de RIV-toets blijkt dat er vermoedelijk sprake is van geschiktheid voor het eigen werk zal bij de RIV-toets bij een WIA-aanvraag zal de conclusie zijn dat werknemer (mogelijk al langere tijd) geschikt is voor eigen werk. Er volgt dan een afwijzing voor de WIA. Als er geen sprake van afsluiting eerste spoor met instemming van de werknemer was geweest, zou in deze gevallen een loonsanctie hebben gevolgd en naar alle waarschijnlijkheid herplaatsing of hervatting in het eigen werk.

Werkgevers

Het voorstel geeft een extra keuzemogelijkheid binnen het traject van de Wet verbetering Poortwachter, en sluit daarmee de huidige weg niet uit. De kleine en middelgrote werkgever kan na kennisgeving van het voorstel (eventueel met deskundig advies) een weloverwogen keuze maken wel of niet te gaan voor afsluiting van het eerste spoor. Bij het uitblijven van overeenstemming tussen werkgever en werknemer in het eerste ziektejaar of een te late aanvraag bij UWV is het niet mogelijk het eerste spoor af te sluiten. Dat betekent dat de werkgever goed op de hoogte moet zijn van de regelgeving en de gestelde termijnen. Hij moet tijdig de juiste stappen zetten. De werkgever moet weten of hij op de eerste ziektedag van de werknemer behoort tot de doelgroep (kleine of middelgrote werkgevers) en zich realiseren dat het afsluiten van het eerste spoor in overeenstemming met werknemer tot de 52^{ste} week van het ziektejaar gerealiseerd kan worden, terwijl bij de route via UWV de aanvraag uiterlijk de 42^{ste}

week van het ziektejaar binnen moet zijn. Deze aanvraag dient onderbouwd te zijn en de juiste deskundigen (bedrijfsarts en eventueel arbeidsdeskundige) zullen tijdig daarvoor moeten worden ingeschakeld. Werkgever zal de aanvraag met de verplichte documenten moeten aanleveren. Aanvullend op de doenvermogenstoets constateren we dat als er geen ondersteuning is vanuit verzuimverzekeraar of arbodienst, het wel van invloed is op het doenvermogen van met name de kleine werkgevers.

Mogelijk effect is dat een werkgever in plaats van een deskundigenoordeel re-integratie-inspanningen werkgever een aanvraag afsluiten eerste spoor indient. Dit om te weten of hij op de goede weg is in de re-integratie. Aan een aanvraag deskundigenoordeel zijn kosten verbonden, aan een aanvraag afsluiten eerste spoor zijn geen kosten aan UWV verbonden. Een ander effect kan zijn dat grote werkgevers hun bedrijf gaan opsplitsen, waardoor er sprake is van (meerdere) kleine/middelgrote bedrijven en zij gebruik kunnen maken van deze nieuwe regeling. Tot slot is een risico/effect dat een werkgever aanstuurt op schriftelijke instemming door de werknemer, terwijl de werknemer in een kwetsbare positie verkeert.

Als de arbeidsplaats nog niet is ingevuld op basis van een arbeidsovereenkomst voor (on)bepaalde tijd kan de volledig herstelde werknemer wel aanspraak maken op zijn functie. Als partijen er niet uitkomen is de beoordeling uiteindelijk aan de civiele rechter. Dat is nog een onzekere factor voor de werkgever.

De toetsingscriteria in de nieuwe ontslaggrond zijn eenvoudiger voor werkgevers, als de re-integratie in het eerste spoor aan het eind van het eerste ziektejaar is afgesloten in overleg tussen werkgever en werknemer of met toestemming van UWV. Kleine werkgevers hoeven dan bij ontslag na het tweede jaar bijvoorbeeld niet te onderzoeken of de werknemer binnen de onderneming kan worden herplaatst.

Gelet op de effecten en hoe dit het doenvermogen van zowel werknemers en werkgevers mogelijk beïnvloedt, is het noodzakelijk om de doelgroepen duidelijk en onafhankelijk te informeren over deze keuzemogelijkheid. Goede voorlichting is een vereiste om de doelstellingen te behalen. UWV speelt al een rol in de voorlichting over de Wet Verbetering Poortwachter. UWV zet in dat deze begrijpelijker en toegankelijker wordt. Daarnaast is een duidelijk en eenvoudig aanvraagproces voor werkgevers van belang.

4. Handhaafbaarheid

UWV heeft geen rol in de handhaving van voorgelegd wetsvoorstel.

5. Informatie- en gegevenshuishouding

De sociaal medische toets voor toestemming van het afsluiten van het eerste spoor betreft een nieuwe toets, waarvoor de ondersteuning ingeregeld moet worden in de vorm van o.a. informatievoorziening, aanvraagformulieren, medische en arbeidsdeskundige rapportages, brieven aan belanghebbenden. Ook vergt het aanpassingen aan bestaande dienstverlening, zoals de WIA- aanvraag inclusief RIV-toets en in de ontslagvergunningstaak.

Er zijn ook gevolgen voor de vulling van de werkgeversadministratie WGA om vast te stellen of op de eerste ziektedag van werknemer de werkgever klein of middelgroot is. UWV berekent de premie Whk en bepaalt de indeling klein/middel/groot en levert deze gegevens aan de Belastingdienst. De Belastingdienst stuurt naar aanleiding van deze gegevens beschikkingen naar werkgevers. Het uitgangspunt bij deze toets is dat deze gegevens in 2028 door de Belastingdienst aan UWV worden geleverd. Tijdens een eerste verkenning is door de Belastingdienst aangegeven dat dit mogelijk is.

Risico: ten tijde van de invoering van de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) heeft de Belastingdienst aangegeven niet gelijktijdig de WAB te kunnen handhaven en werkgevers in sectoren te kunnen indelen. De gesprekken met de Belastingdienst over de sectorindeling lopen al geruime tijd. Een mogelijke oplossing kan van invloed zijn op de premiedifferentiatie Whk. Hiermee is het niet zeker dat deze indeling ook in 2025 voor de Whk wordt vastgesteld en daarmee is het ook niet zeker dat UWV (en de Belastingdienst) in 2028 van dit gegeven gebruik kan maken.

Tot slot zal de externe communicatie in de vorm van voorlichting en advies vorm moeten krijgen: dit is belangrijk zodat zowel werknemers als werkgevers zich goed te kunnen laten informeren over deze keuzemogelijkheid, welke mogelijkheden zij hebben zodat zij gericht in actie kunnen komen.

6. Minimale implementatietermijn

UWV moet minimaal 1,5 jaar voor invoering van het wetsvoorstel de opdracht tot implementatie ontvangen.

7. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

Structurele kosten

Onze inschatting van de **structurele kosten** bedraagt maximaal **€15,8 mln**. Het zwaartepunt van de structurele kosten ligt op de uitvoering van 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. Het effect op de benodigde capaciteit en structurele uitvoeringskosten geeft daarom alleen een richting.

Structurele kosten (€ mln)	2028	2029	2030	2031
Mutatie aanvragen WIA	-	3,1	3,1	3,1
Mutatie herbeoordelingen	-	-	0,2	0,4
Uitvoering aanvragen toetsing na 1 jaar ZW	12,2	12,2	12,2	12,2
Mutatie ontslagaanvragen	-	0,1	0,1	0,1
Mutatie instroom Werkbedrijf	pm	pm	pm	pm
Totale structurele kosten	12,2	15,4	15,6	15,8

Incidentele kosten

Onze inschatting voor de **incidentele kosten** bedraagt **€1,7 mln**. Uitgangspunt is dat de implementatie plaatsvindt in 2027 om in 2028 de wetwijziging in te kunnen laten gaan. Het zwaartepunt van deze kosten ligt op aanpassingen in de (digitale) klantcommunicatie en aanpassing van digitale systemen. 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. Voor de systeemaanpassingen ligt de implementatie nog ver in de toekomst waardoor nog niet vastligt hoe het systeemlandschap is ingericht. De komende jaren worden het systeemlandschap aangepast bij verschillende onderdelen van de organisatie. De kosten voor systeemaanpassing zijn daarom onzeker en herijking in de toekomst is noodzakelijk voor een betrouwbaarder inschatting. Opleidingskosten bestaan uit aanpassingen van opleidingsmateriaal en opleidingen van medewerkers die betrokken zijn bij de toetsing en ontslagaanvragen.

Incidentele kosten (€ mln)	2027
Beleid, procesontwerp en wetstechnisch handboek	0,1
Aanpassingen opleiding, werkinstructies en brieven	0,3
Ontwerp, bouw, test en implementatie systemen	0,8
Klant- en kenniscommunicatie	0,5
Projectorganisatie	-
Totale incidentele kosten	1,7

Disclaimer

Het afsluiten van het eerste spoor in de re-integratie en de toets door UWV kunnen zowel bij werkgevers als bij werknemers een extra beroep op dienstverlening ontslagaanvragen tot gevolg hebben en daarmee doorwerken in de ontslagaanvraagvolumes. De mate waarin zich dit zal voordoen is moeilijk te voorspellen. De benodigde capaciteit en kosten hiervoor zijn niet te berekenen. De verwachting is dat de wetwijziging ook zal leiden tot meer instroom bij het Werkbedrijf, meer deskundigenoordelen, tot verschillende scenario's van de RIV-toets en meer consultaanvragen bij ontslagaanvraag. Dit alles leidt naast meer inzet van medewerkers en tot grotere complexiteit van de werkzaamheden. Deze gevolgen zijn niet in deze uitvoeringstoets berekend omdat teveel onzekerheid bestaat over de aantallen.

Nadere informatie

Conform uitgangspunten is in onderstaand overzicht het effect op de benodigde capaciteit uitgedrukt in fte per functie. Dit is berekend op basis van een inschatting van de gemiddelde tijd die de toets in

beslag gaat nemen. Hierbij is een bandbreedte genomen van 13.125 (75%) en 17.500. De wetswijziging heeft effect op de functies: Verzekeringsarts (va), Arbeidsdeskundige (ad), teamondersteuner (to) en Procesbegeleider (pb). De toename van de aanvragen WIA is ingeschat op 1.500 aanvragen per jaar vanaf 2029. Doordat de WIA populatie toeneemt stijgt het aantal herbeoordelingen vanaf 2030. Als uitgangspunt voor uitvoeringstoets is uitgegaan van 17.500 aanvragen voor toestemming afsluiten van het eerste spoor. Bij 13.125 aanvragen (instroom WIA, herbo's en ontslagaanvragen zijn niet aangepast) komen de structurele uitvoeringkosten op **12,7 mln.**

Mutatie capaciteitsbehoefte (fte)	va	ad	to	pb
13.125 aanvragen	24	39	2	4
17.500 aanvragen	32	52	3	5
Mutatie aanvragen WIA	7	11	4	5
Mutatie herbeoordelingen	1	1	0	1

8. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie

Uiterlijk 5 jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel vindt een evaluatie plaats. Als gevolg van het wetsvoorstel is er behoefte aan nieuwe verantwoordings- en beleidsinformatie.

UWV levert periodiek de volgende informatie:

- Het aantal aanvragen tot afsluiting van het eerste spoor,
- Het aantal toekenningen en afwijzingen,
- Het aantal ontslagaanvragen op basis van de nieuwe ontslaggrond.

Er moet door middel van dossieronderzoek in de WIA aanvraag te zien zijn hoe vaak het eerste spoor is afgesloten en op welke wijze dat is gebeurd. Die informatie kunnen we leveren.