

Vergaderjaar 2020–2021

35 589

Wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Ziektewet teneinde het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de toets op de re-integratie inspanningen door het UWV

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 juni 2020 en het nader rapport d.d. 28 september 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 april 2020, nr. 2020000892, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 juni 2020, nr. W12.20.0125/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder gecursiveerd aan, met tussengevoegd mijn reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 28 april 2020, no.2020000892, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Ziektewet teneinde het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de toets op de re-integratie inspanningen door het UWV, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de beoordeling van het re-integratie-verslag (RIV) door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) na twee jaar ziekte en loondoorbetaling. De verzekeringsarts van het UWV zal hierbij niet meer worden betrokken. De arbeidsdeskundige beoordeelt of de re-integratie-inspanningen van de werkgever passen bij het oordeel van de bedrijfsarts over de belast-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

baarheid van de werknemer. Loonsancties die het gevolg zijn van een verschil van inzicht tussen bedrijfsarts en verzekeringsarts zullen hierdoor niet meer voorkomen. Het voorstel maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen met betrekking tot de loondoorbetalingsplicht bij ziekte, waarvoor draagvlak bestaat bij de sociale partners.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Om transparantie en uniformiteit van RIV-toetsen te kunnen waarborgen dient aan twee voorwaarden te zijn voldaan: de arbeidsdeskundigen moeten beter zijn opgeleid en de bedrijfsartsen moeten over een gemeenschappelijk kader beschikken voor de advisering over de belastbaarheid van werknemers. In het bijzonder dient aan de voorwaarde van een gemeenschappelijk kader voor de bedrijfsartsen in het kader van de RIV-toets te zijn voldaan voordat verantwoord tot invoering van de voorgestelde maatregel kan worden overgegaan. In verband met deze opmerking is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de beoordeling van het re-integratie-verslag (RIV) door het UWV na twee jaar ziekte en loondoorbetaling. In de huidige situatie wordt de verzekeringsarts door de arbeidsdeskundige betrokken bij de RIV-toets als er medische vragen of onduidelijkheden zijn. De betrokkenheid van de verzekeringsarts is nu verplicht als de bedrijfsarts een medische urenbeperking heeft ingesteld, als de bedrijfsarts (in bepaalde perioden) geen re-integratiemogelijkheden of slechts marginale mogelijkheden aanwezig achtte en als de bedrijfsarts een re-integratiebelemmerend advies heeft gegeven.

Ook toetst de verzekeringsarts niet alleen de door de bedrijfsarts vastgestelde belastbaarheid, maar ook de door de bedrijfsarts geboden sociaal-medische begeleiding. Als de verzekeringsarts tot een ander oordeel komt dan de bedrijfsarts, is het oordeel van de verzekeringsarts leidend. Wanneer de werkgever zich volledig naar het advies van de bedrijfsarts richtte bij de vormgeving van de re-integratieverplichtingen, terwijl de verzekeringsarts daarover later tot een ander oordeel komt dan de bedrijfsarts, dan zal het UWV de inspanningen van de werkgever als niet adequaat beoordelen. De werkgever krijgt dan een loonsanctie opgelegd. Deze komt neer op maximaal één extra jaar van loondoorbetaling. Gedurende deze verlengde periode moet opnieuw worden gepoogd om de werknemer weer aan het werk te krijgen. Twaalf procent van de loonsancties wordt veroorzaakt door een verschil van inzicht tussen de verzekeringsarts van het UWV en de bedrijfsarts.²

Werkgevers ervaren onzekerheid omdat zij niet zonder meer kunnen afgaan op het advies van de bedrijfsarts. Om de werkgevers daarin tegemoet te komen, wordt voorgesteld om het oordeel van de bedrijfsarts leidend te laten zijn bij de RIV-toets door de arbeidsdeskundige van het UWV. De verzekeringsarts zal daarbij niet meer worden betrokken. Dit heeft tot gevolg dat als de werkgever in lijn handelt met het advies van de bedrijfsarts, hij op dit punt niet langer het risico loopt een loonsanctie opgelegd te krijgen.

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel tegemoetkomt aan bezwaren van vooral kleine ondernemers tegen de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte. Het voorstel is een onderdeel van een breder pakket aan maatre-

² In de periode 2015–2017, memorie van toelichting, paragraaf 2.

gelen om de balans tussen vaste en flexibele arbeid te herstellen en vaste contracten aantrekkelijker te maken. Ook al bestaat voor dit pakket klaarblijkelijk draagvlak bij sociale partners,³ het pakket als zodanig bevat geen structurele aanpak van de problematiek rond doorbetaling bij ziekte. Deze is ook aan de orde gesteld in het rapport van de Commissie Regulering van werk.⁴

Daarnaast is sprake van een zekere spanning, omdat weliswaar de begeleiding bij ziekte in het huidige stelsel primair een verantwoordelijkheid van de werkgever is, waarbij past dat het oordeel van de bedrijfsarts daarbij een leidende rol speelt, maar anderzijds het UWV als onafhankelijk instituut de poortwachtersfunctie dient uit te oefenen voor de Wet WIA.⁵

Ook valt de gevonden oplossing enigszins in het nadeel uit van de werknemer uit. In het geval het oordeel van de verzekeringsarts van het UWV bij de WIA-claimtoets uiteindelijk afwijkt van dat van de bedrijfsarts wordt het dienstverband met de werkgever namelijk niet meer, zoals thans, tot maximaal een jaar wordt voortgezet met doorbetaling van loon en re-integratie verplichtingen van de werkgever. De werknemer krijgt dan ook geen of minder WIA-uitkering.

Het kabinet wil benadrukken dat de WIA-claimbeoordeling maatwerk is, waarbij het oordeel van de verzekeringsarts leidend blijft. Het wetsvoorstel bewerkstelligt dat UWV bij de RIV-toets het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid niet meer in twijfel kan trekken. Bij de RIV-toetsing wordt gekeken of de werkgever en werknemer in alle redelijkheid voldoende hebben gedaan aan re-integratie tijdens de twee jaar van loondoorbetaling bij ziekte. Het verschil met de huidige situatie is, zoals de Afdeling ook aangeeft, dat de verlenging van de loondoorbetalingsverplichting met maximaal een extra jaar alleen kan worden opgelegd wanneer een werkgever, gegeven het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid, onvoldoende re-integratie inspanningen heeft verricht. Bij de WIA-claimbeoordeling wordt vervolgens getoetst of een verzekerde aan de voorwaarden voor het recht op een WIA-uitkering voldoet of niet. Dit behelst dus een andere toets dan bij de RIV-toetsing. Hierin wijzigt het wetsvoorstel niets. Indien iemand niet voldoet aan de voorwaarden, betekent dit dat de verzekeringsarts en de arbeidsdeskundige hebben beoordeeld dat de verzekerde tenminste 65% van zijn of haar laatstverdiende loon kan verdienen. Het gaat dan om mensen met mogelijkheden om weer aan het werk te gaan en met regelmaat gaat het om mensen die nog deels bij hun werkgever aan het werk zijn.

Meer specifiek maakt de Afdeling een opmerking over de mogelijkheid om de maatregel adequaat uit te voeren.

2. Uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel legt een grotere verantwoordelijkheid bij de bedrijfsarts voor beslissingen die uiteindelijk van belang zijn voor de beoordeling van de re-integratiekansen van de werknemer en om een WIA-uitkering te kunnen aanvragen. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen is

³ Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 873 en Kamerstukken II 2017/18, 29 544, nr. 813.

⁴ Commissie Regulering van Werk, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport. Kamerstukken II 2019/20, 29 544 nr. 970.

⁵ De mogelijkheid om een second opinion te vragen van een andere bedrijfsarts of een deskundigenoordeel van het UWV biedt daarvoor geen oplossing, omdat de werknemer evenmin vooraf kan beoordelen of er verschil bestaat tussen de oordelen van bedrijfsarts en verzekeringsarts.

een goede voorbereiding daarop essentieel. De uitvoerbaarheid van het voorstel vraagt hier bijzondere aandacht.

Het UWV acht het voorstel uitvoerbaar, maar stelt daarbij dat om de kwaliteit van het oordeel van het UWV in het kader van de RIV-toets te kunnen waarborgen aan twee essentiële voorwaarden moet zijn voldaan. Indien aan deze voorwaarden niet wordt voldaan kan het voorstel zelfs averechts werken en is het nog de vraag of het positieve effect voor de werkgever gegarandeerd kan worden. Ook tegenover de werknemer is het van belang dat de kwaliteit (transparantie en uniformiteit) van het oordeel van de arbeidsdeskundige in het kader van de RIV-toets verzekerd is.

Essentiële voorwaarden

De eerste voorwaarde is dat wordt geïnvesteerd in de opleiding van de arbeidsdeskundigen van het UWV, nu zij straks niet meer terug kunnen vallen op het oordeel van de verzekeringarts. Ten tweede dient te worden voorzien in een grotere uniformiteit en inzichtelijkheid van de adviezen van de bedrijfsartsen. Een gemeenschappelijk kader op basis waarvan de bedrijfsartsen aspecten van belastbaarheid vaststellen is daarvoor nodig.⁶ Begrippen die gebruikt worden om de belastbaarheid van de werknemer te beschrijven (zoals in het inzetbaarheidsprofiel) dienen eenduidig gedefinieerd te worden en van een referentienorm te worden voorzien. Alleen dan kan de arbeidsdeskundige een zinvol oordeel geven over de vraag of de werkgever adequate re-integratie-activiteiten heeft ontplooid in het kader van de RIV-toets. Bij onvoldoende informatie of onduidelijkheid over de belastbaarheid kan de arbeidsdeskundige «niet anders concluderen dan dat de re-integratie-inspanningen niet akkoord worden bevonden», zo stelt UWV.⁷ In dat geval is loonsanctie niet uitgesloten en mist de voorgestelde maatregel doel.⁸ Voor de uitvoerbaarheid van de maatregel dient het gemeenschappelijk kader van de bedrijfsartsen een half jaar voor invoering van de maatregel beschikbaar te zijn.

Ook de beroepsverenigingen van bedrijfsartsen, verzekeringartsen en arbeidsdeskundigen zijn geen voorstander van de invoering van deze maatregel zo lang een gemeenschappelijk beoordelingskader ontbreekt op basis waarvan de bedrijfsartsen hun adviezen opstellen over de belastbaarheid van zieke werknemers.

Reactie regering: ondernomen stappen

De toelichting erkent dat een kwaliteitsimpuls nodig is en dat een gemeenschappelijk beoordelingskader moet worden ontwikkeld. Zo heeft het Ministerie van SZW reeds een overleg- en werkstructuur opgezet, waarbij voor de beschikbare kwaliteitsintensivering in totaal € 10 miljoen beschikbaar is. Het reeds beschikbare inzetbaarheidsprofiel van bedrijfsartsen wordt samen met de drie beroepsgroepen verder ontwikkeld, geïmplementeerd en mogelijk ook wetenschappelijk gevalideerd. Een dergelijk beoordelingskader is nooit uitontwikkeld en dit proces zal zodoende ook voortgaan na 1 juli 2020, aldus de toelichting.⁹

⁶ Uitvoeringstoets conceptwetsvoorstel Maatregelen loondoorbetaling bij ziekte en WIA, UWV 28 augustus 2019, p. 2 en 3.

⁷ Idem, p. 3.

⁸ Bij onduidelijkheid zal over gebruikte definities en referentienormen wat betreft belastbaarheid zal de arbeidsdeskundige bovendien veelvuldig contact op moeten nemen met de bedrijfsarts. Dit kan de productie danig belemmeren.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

Het belang dat de drie beroepsverenigingen hechten aan een gemeenschappelijk beoordelingskader is bij het kabinet bekend. Na bekendmaking van het voornemen tot de RIV-maatregel¹⁰ heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hier regelmatig contact over gehad met de drie beroepsverenigingen. Daarbij is duidelijk geworden dat er verbeteringen mogelijk zijn in het poortwachtersproces, waaronder een verbetering van het huidige inzetbaarheidsprofiel van bedrijfsartsen.

In de toelichting wordt verder aangegeven dat de regering investeert in verdergaande samenwerking tussen de beroepsgroepen. Met een jaarlijkse monitoring zal voorts informatie worden verzameld over het effect van de wijziging om daarmee patronen in verschillen tussen enerzijds de adviezen en beoordelingen van bedrijfsartsen in het RIV en anderzijds de claimbeoordeling door verzekeringsartsen zo snel mogelijk zichtbaar te maken.

Uit het voorgaande maakt de Afdeling op dat het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beoordelingskader voor bedrijfsartsen in het kader van de RIV-toets op de lange baan wordt geschoven. Ook vermengt de toelichting de noodzaak van een gemeenschappelijk kader voor bedrijfsartsen met de discussie over een gemeenschappelijk kader tussen bedrijfsartsen en UWV-verzekeringsartsen met het oog op het verminderen van eventuele discrepanties tussen de RIV-toets en de WIA-claimtoets. Dit laatste zal meer tijd vergen. Daar zal de monitoring zich volgens de toelichting op richten.

De Afdeling merkt op dat daardoor op dit moment nog niet is voldaan aan de essentiële voorwaarden voor een evenwichtige uitvoering van de voorgestelde maatregel. De totstandkoming van het gemeenschappelijk beoordelingskader voor bedrijfsartsen moet vooraf verzekerd zijn, voordat verantwoord tot invoering kan worden overgegaan. Daarnaast zal de monitoring in het kader van de voorgestelde evaluatie zich ook nadrukkelijk op de kwaliteit van de RIV-toets moeten richten.

De Afdeling adviseert eerst in het hiervoor genoemde kader voor de bedrijfsartsen bij de RIV-toets te voorzien en pas dan de voorgestelde maatregel in te voeren. Zij adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en de beoogde invoeringsdatum in lijn daarmee te verschuiven.

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Afdeling dat een verbetering van het huidige beoordelingskader (het inzetbaarheidsprofiel) door bedrijfsartsen gewenst is en gaat hierin voorzien. Naar verwachting wordt het nieuwe beoordelingskader in december 2020 opgeleverd. Daarna is van belang dat het instrument gebruikt gaat worden en door zo veel mogelijk bedrijfsartsen uniform toegepast wordt. In de huidige situatie neemt een arbeidsdeskundige bij vragen over de duiding van de beschreven belastbaarheid door de bedrijfsarts contact op met de verzekeringsarts, die eventueel opheldering vraagt bij de bedrijfsarts. In de toekomstige situatie zal een arbeidsdeskundige in voorkomende gevallen zelf opheldering moeten vragen bij de bedrijfsarts. Dit kan arbeidsintensief worden, als de beschreven belastbaarheid in veel gevallen vragen oproept. Het is daarom van belang dat het reeds beschikbare inzetbaarheidsprofiel van bedrijfsartsen samen met de drie beroepsgroepen (arbeidsdeskundigen, bedrijfsartsen, verzekeringsartsen) verder wordt ontwikkeld, geïmplementeerd en zo mogelijk ook wetenschappelijk gevalideerd. Dit proces zal zorgvuldig plaats moeten vinden om ook het benodigde draagvlak en goed gebruik van het instrument te garanderen. Uiterlijk in mei 2021 is de leidraad gereed waarin de werk-

¹⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 29 544 nr. 873.

procesafspraken rond dit nieuwe kader staan. Vanwege de benodigde tijd voor opleiding en training van arbeidsdeskundigen die daarop volgt is daarmee het wetsvoorstel per 1 september 2021 uitvoerbaar, heeft UWV na overleg aangegeven. De beoogde invoeringsdatum is daarom nu geen 1 januari 2021 meer, maar 1 september 2021. Hiermee wordt weliswaar afgeweken van het eerstvolgende vaste verandermoment van wetgeving van 1 januari 2022, maar om tegemoet te komen aan de afspraak met werkgevers¹¹ is een zo spoedig mogelijke invoering na 1 januari 2021 gewenst. Overeenkomstig het vorenstaande is paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting aangevuld en de beoogde invoeringsdatum in de toelichting gewijzigd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vicepresident van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹¹ Kamerstukken II, 2018/19, 29 544 nr. 873.