STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 31396
8 september 2026

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende Wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Toeslagenwet, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Ziektewet in verband met het vereenvoudigen en beter uitvoerbaar maken van de toets op de re-integratie-inspanningen, de kwijtschelding en financiering van voorschotten en enkele andere wijzigingen (Wet wijziging toets op re-integratie-inspanningen en WIA-voorschotregeling)

Nader Rapport

10 juli 2026

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende Wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Toeslagenwet, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Ziektewet in verband met het vereenvoudigen en beter uitvoerbaar maken van de toets op de re-integratie-inspanningen, de kwijtschelding en financiering van voorschotten en enkele andere wijzigingen (Wet wijziging toets op re-integratie-inspanningen en WIA-voorschotregeling)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 april 2026, nr. 2026000703, 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 20 mei 2026, nr. W12.26.00084/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 1 april 2026, no.2026000703, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Werk en Participatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Toeslagenwet, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Ziektewet in verband met het vereenvoudigen en beter uitvoerbaar maken van de toets op de re-integratie-inspanningen, de kwijtschelding en financiering van voorschotten en enkele andere wijzigingen (Wet wijziging toets op re-integratieinspanningen en WIA-voorschotregeling), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die de uitvoerbaarheid, uitlegbaarheid en betaalbaarheid van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsstelsel moeten verbeteren. Een van deze maatregelen is het leidend maken van het advies van de bedrijfsarts bij de toets die het UWV uitvoert op de re-integratie-inspanningen van de werkgever en de werknemer. Hierdoor is een loonsanctie[1] voor de werkgever, als gevolg van een medisch verschil van inzicht tussen de bedrijfsarts en de verzekeringsarts, niet langer mogelijk. Dit moet onzekerheid bij werkgevers over de mogelijkheid van deze sanctie wegnemen.
De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat deze maatregel vergaande gevolgen heeft, terwijl het aantal opgelegde loonsancties in de praktijk beperkt is. De maatregel perkt de mogelijkheden in voor het UWV om zijn poortwachtersfunctie goed te vervullen. Het gevolg hiervan kan zijn dat de instroom in de WIA toeneemt. Ook verdwijnt hierdoor een prikkel voor de werkgever om zijn eigen verantwoordelijkheid te dragen voor de re-integratie van een zieke werknemer. Daarnaast komt het risico van een onterecht advies van de bedrijfsarts hierdoor geheel te liggen bij de zieke werknemer, die beperkte mogelijkheden heeft om daarop te anticiperen.

De Afdeling adviseert daarom deze specifieke maatregel uit het voorstel te heroverwegen. Zij

[1] Een loonsanctie houdt in dat de verplichte loondoorbetaling door de werkgever met maximaal één jaar wordt verlengd.

adviseert daarnaast om in elk geval een gemeenschappelijk beoordelingskader verplicht te stellen en te overwegen of met dit alternatief kan worden volstaan om het doel te bereiken.

In verband hiermee dient het voorstel op dit onderdeel nader te worden overwogen.

1. Inhoud wetsvoorstel

Het voorstel bevat een aantal maatregelen om bepaalde knelpunten in het arbeidsongeschiktheidsstelsel weg te nemen.

Advies bedrijfsarts

De meest verstrekkende maatregel heeft betrekking op de mogelijke loonsanctie voor werkgevers als gevolg van een medisch verschil van inzicht tussen de bedrijfsarts en de verzekeringsarts.[2] Bij de beoordeling van een aanvraag voor een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) toetst het UWV de re-integratie-inspanningen van beide partijen (RIV-toets). Het voorstel regelt dat het advies van de bedrijfsarts ten aanzien van de belastbaarheid van de werknemer bij deze toets leidend wordt. Daarmee is een loonsanctie als gevolg van een medisch verschil van inzicht niet langer mogelijk.

WIA-voorschotten

Twee andere maatregelen worden voorgesteld vanwege knelpunten bij de WIA-voorschotten. Deze voorschotten worden verstrekt vanwege de lange wachttijden bij de WIA-claimbeoordeling, maar kunnen achteraf niet altijd (geheel) worden verrekend met een WIA-uitkering of een andere uitkering. Omdat de lange wachttijden de ontvangers van deze voorschotten niet valt aan te rekenen, acht de regering terugvorderingen onwenselijk.[3] Het UWV krijgt daarom tijdelijk de bevoegdheid om onder voorwaarden af te zien van het terugvorderen van onverschuldigd betaalde voorschotten.[4] Het voorstel biedt daarmee een wettelijke grondslag voor het tegenwettelijke beleid dat het UWV op dit punt al sinds 2021 voert.

Daarnaast regelt het voorstel een andere wijze van financiering van de WIA-voorschotten. De tijdelijke oplossing waarvoor in 2021 is gekozen, namelijk financiering vanuit de Werkhervattingskaspremie, heeft als keerzijde dat een deel van de werkgevers (de eigenrisicodragers) hieraan niet bijdragen, omdat zij deze premie niet betalen.[5] Daarom wordt voorgesteld de lopende en kwijtgescholden WIA-voorschotten te financieren vanuit het Arbeidsongeschiktheidsfonds, waarvoor alle werkgevers premie betalen. Deze nieuwe financieringswijze zal per 2030 in werking treden. Tot die tijd zal via lagere regelgeving worden voorzien in een tijdelijke oplossing.[6]

Wajong

Tot slot voorziet het voorstel in enkele aanpassingen van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Het gaat om een tweetal verruimingen van het recht op inkomensondersteuning. Ook wordt geregeld dat recht op het garantiebedrag niet (onbedoeld) herleeft als de Wajonggerechtigde een jaar lang geen recht op uitkering heeft gehad.

Opzet advies

In wat volgt wordt nader ingegaan op de maatregel om het advies van de bedrijfsarts leidend te maken bij de RIV-toets. Over de maatregelen in het kader van de WIA-voorschotten en de Wajong worden in dit advies geen opmerkingen gemaakt. De Afdeling onderschrijft dat het al enkele jaren gevoerde kwijtscheldingsbeleid van het UWV ten aanzien van de voorschotten alsnog wordt voorzien van de vereiste wettelijke grondslag. Dit betekent dat dit advies verder alleen betrekking heeft op de eerste maatregel.

2. Leidend maken advies bedrijfsarts

De maatregel om het advies van de bedrijfsarts leidend te maken bij de RIV-toets is eerder onderdeel geweest van een wetsvoorstel dat in 2020 bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt en in mei 2023

---

2 Waar in het advies wordt gesproken van de bedrijfsarts wordt daarmee ook de arbodienst bedoeld.
3 Memorie van toelichting, paragraaf 1, 4.2.
4 Deze voorwaarden zullen nader worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.
5 Memorie van toelichting, paragraaf 1, 4.4.
6 Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.2.

is ingetrokken.[7] Met dit voorstel wordt deze maatregel opnieuw voorgesteld. De Afdeling merkt het volgende op.

a. Gevolgen voor het stelsel en voor werknemers

Als een werknemer ziek wordt, moet de werkgever voorzien in een tijdige en adequate verzuim- en re-integratieaanpak. Het doel hiervan is dat de werknemer zo snel en volledig mogelijk terugkeert in de arbeid en dat langdurig verzuim en instroom in de WIA wordt voorkomen. Voorafgaand aan de beoordeling van het recht op een WIA-uitkering vindt de RIV-toets plaats. Bij de RIV-toets of 'poort-wachterstoets' beoordeelt het UWV of er voldoende re-integratieresultaat is bereikt, en zo niet, of de werkgever en werknemer samen wel voldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht.

De RIV-toets wordt uitgevoerd door een arbeidsdeskundige. Bij medische vragen of onduidelijkheden wordt een verzekeringsarts betrokken. Dit gebeurt altijd als de bedrijfsarts bijvoorbeeld mogelijk een re-integratiebelemmerend advies heeft gegeven. Het oordeel van de verzekeringsarts is leidend als dat afwijkt van het advies van de bedrijfsarts. Dit kan tot gevolg hebben dat een werkgever die het (onterechte) advies van de bedrijfsarts heeft opgevolgd, een loonsanctie krijgt opgelegd, omdat de re-integratie-inspanningen onvoldoende zijn geweest.

Volgens de toelichting wordt deze mogelijke uitkomst door werkgevers als onrechtvaardig ervaren en leidt dit met name bij kleine en middelgrote werkgevers tot onzekerheid.[8] Het voorstel beoogt deze onzekerheid weg te nemen door in alle gevallen het advies van de bedrijfsarts leidend te maken bij de RIV-toets. Hierdoor vervalt de beoordeling door een verzekeringsarts en is een loonsanctie vanwege een medisch verschil van inzicht tussen de bedrijfsarts en de verzekeringsarts niet langer mogelijk. Bijkomend voordeel is dat hierdoor in beperkte mate de werkdruk van verzekeringsartsen bij het UWV wordt verlicht.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting sterk wordt aangesloten bij hetgeen werkgevers zouden ervaren. De omvang en zwaarte van het probleem wordt echter zeer beperkt aangetoond. Uit de toelichting blijkt dat een verschil van inzicht tussen de bedrijfsarts en verzekeringsarts in de periode 2022–2024 slechts bij 8% van de loonsancties de hoofdreden was.[9] In 2024 werden in totaal 2197 loonsancties opgelegd, wat neerkomt op ongeveer 175 gevallen.[10] Bovendien blijkt uit eerder onderzoek dat het merendeel van dit type loonsancties wordt opgelegd aan grotere werkgevers, dus niet aan kleine en middelgrote werkgevers.[11]

Dat in de praktijk maar een beperkt aantal loonsancties wordt opgelegd vanwege een medisch verschil van inzicht knelt te meer nu de maatregel ook negatieve gevolgen heeft, die vooral neerslaan bij de zieke werknemer. Feitelijk verschuift het risico dat de bedrijfsarts een onterecht advies geeft, van de werkgever naar de werknemer. Omdat een verlenging van de loondoorbetalingsplicht en de re-integratieverplichtingen met maximaal een jaar niet langer aan de orde kan zijn, zal de werknemer eerder een WIA-uitkering moeten aanvragen en dus naar verwachting eerder instromen in de WIA.[12]

De mogelijkheid die werknemers hebben om een second opinion aan te vragen bij een andere bedrijfsarts, moet in dit verband niet worden overschat. Uit de doenvermogentoets blijkt dat de huidige situatie voor deze werknemers al complex is en veel vraagt van hun doenvermogen.[13] Het voorstel maakt het nog belangrijker om vroegtijdig inzicht te hebben in de eigen situatie en in actie te komen bij twijfels over de juistheid van het advies van de bedrijfsarts. De mentale belasting van zieke werknemers zal hierdoor navenant toenemen.

Ook om andere redenen hebben werknemers beperkte mogelijkheden om het risico van een onterecht advies van de bedrijfsarts te mitigeren. Een werknemer kan het UWV weliswaar vragen om een deskundigenoordeel, maar dat is niet bindend en hoeft door de werkgever dus niet opgevolgd te worden. Bovendien komt het UWV vanwege de achterstanden in sociaal-medische beoordelingen

---

7 Het bij koninklijke boodschap van 30 september 2020 ingediende 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 (Kamerstukken 35 589).

8 Memorie van toelichting, paragraaf 1.

9 Memorie van toelichting, paragraaf 3.1, 4.1.

10 UWV Kwantitatieve informatie 2025. Het gaat hierom het aantal inhoudelijke loonsancties. In totaal werden in 2024 ruim 48.500 re-integratieverslagen beoordeeld.

11 Zie UWV en Panteia, 'Effecten van verlenging loondoorbetaling en ziekengeld', 2020. Ruim de helft van deze loonsancties (56%) werd opgelegd aan werkgevers met meer dan 500 werknemers, terwijl 19% van de sancties werd opgelegd aan werkgevers met 101–500 werknemers.

12 Overigens leidt dit ook tot een eerdere instroom in de WW in die gevallen dat een werknemer geen recht heeft op een WIA-uitkering dan wel gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt verklaard en voor het resterende deel werkloos is.

13 Memorie van toelichting, paragraaf 8.2.

vaak niet of niet tijdig toe aan deskundigenoordelen. Het is de vraag of de nieuwe werkwijze waarmee is gestart, in deze context een afdoende oplossing biedt.

Ten principale is van belang dat de maatregel op stelselniveau haaks staat op de poortwachtersfunctie van het UWV. De onafhankelijke beoordeling door een verzekeringsarts vormt een waarborg dat het UWV de instroom in de WIA kan beperken. Ook brengt de maatregel een beperking mee voor het zo nodig toepassen van de loonsanctie. Daarmee verdwijnt een prikkel voor de werkgever om zijn eigen verantwoordelijkheid te dragen voor de re-integratie van de werknemer en wordt het gemakkelijker om zich te verschuilen achter een advies van de bedrijfsarts.

De gevolgen van deze beperking van de poortwachtersfunctie van het UWV blijken al uit de toelichting: naar verwachting zal de maatregel leiden tot minder re-integratie van zieke werknemers en een hogere instroom in de WIA.[14] Ook gelet op de grote achterstanden in WIA-claimbeoordelingen waarmee het UWV al te kampen heeft, is dit een onwenselijk effect waar in het voorstel onvoldoende tegenover staat.[15]

De Afdeling adviseert dit onderdeel van het voorstel nader te overwegen.

Dit voorstel neemt bij werkgevers de onzekerheid weg dat zij door UWV bij de RIV-toets een loonsanctie opgelegd krijgen vanwege een verschil in oordeel over de belastbaarheid van de zieke werknemer tussen de bedrijfsarts van de werkgever en de verzekeringsarts van UWV. Dit potentiële verschil van oordeel ligt buiten de invloedssfeer van de werkgever en ook buiten de mogelijkheden van de werkgever om daarop te anticiperen. Het kabinet wil benadrukken dat het uitgangspunt van dit voorstel is dat een werkgever uit moet kunnen gaan van het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van zijn zieke werknemer, aangezien de werkgever dit niet zelf kan vaststellen. Het advies van de bedrijfsarts kan bij de RIV-toets als uitgangspunt worden genomen, aangezien de bedrijfsarts ter zake kundig is, onder het medisch tuchtrecht valt en onafhankelijk en zorgvuldig dient te opereren.

Met dit wetsvoorstel komt slechts één van de grondslagen tot het opleggen van een loonsanctie te vervallen. Het wegvallen van deze grondslag kan er mogelijk toe leiden dat de prikkel voor re-integratie vermindert, wat kan resulteren in extra WIA-instroom. De verwachting is echter dat dit zich in beperkte mate voordoet omdat werkgevers veel financiële prikkels en verplichtingen houden om zich in te zetten voor de re-integratie voor zieke werknemers. Het kabinet is zich ervan bewust dat het niet om grote aantallen loonsancties gaat waarbij in de huidige situatie het oordeel van de verzekeringsarts afwijkt van het advies van de bedrijfsarts. Juist daarom acht het kabinet het proportioneel om de onzekerheid van werkgevers op dit punt weg te nemen. Het kabinet acht het niet redelijk dat in die gevallen dat een werkgever, passend bij het advies van de bedrijfsarts voldoende inspanningen heeft verricht om zijn zieke werknemer te re-integreren, geconfronteerd kan worden met een loonsanctie als gevolg van een verschil van inzicht waar hij geen invloed op heeft en waar hij zelf geen inschatting van kan en mag maken: de vaststelling van de medische belastbaarheid door een bedrijfsarts. De huidige werkwijze bij deskundigenoordelen is in paragraaf 4.1 beschreven. Dit komt er ook op neer dat UWV een aanvraag voor een deskundigenoordeel die door een werknemer wordt gedaan eerder in behandeling neemt dan als een werkgever (zeker als het alleen een bevestigingsvraag is) dit doet.

De Afdeling merkt op dat het voorstel de mogelijkheden voor UWV inperkt om zijn poortwachtersfunctie goed te vervullen. Het kabinet is van mening dat als de RIV-toets door arbeidsdeskundigen wordt uitgevoerd, UWV nog steeds de poortwachtersfunctie goed kan vervullen. UWV beoordeelt conform de Wet WIA op grond van het re-integratieverslag of de werkgever en de werknemer samen voldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht. 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. De medische aspecten vastgesteld door de bedrijfsarts worden door het voorstel leidend bij de RIV-toets, waardoor de arbeidsdeskundige de toets zonder overleg met een verzekeringsarts kan uitvoeren. De sociaal-medische claimbeoordeling voor het recht op een WIA-uitkering blijft (onveranderd) uitgevoerd worden door de verzekeringsarts van UWV. Volgens een raming van UWV speelt de wijziging van de RIV-toets met de verwachte extra WIA-aanvragen en extra WIA-instroom in totaal netto zo'n 16 fte aan verzekeringsartsencapaciteit vrij. Het voorstel leidt dus – ondanks de licht hogere WIA-instroom – tot een verlichting van de uitvoeringsproblematiek, waar

[14] Memorie van toelichting, paragraaf 5.3 en 6.
[15] Voor zover verzekeringsartsen zich door deze maatregel meer zullen kunnen richten op sociaal-medische beoordelingen (memorie van toelichting, paragraaf 1, 8.4), moet daarbij worden betrokken dat de werkzaamheden voor arbeidsdeskundigen zullen toenemen.

mede hierdoor middelen bij de Voorjaarsnota 2025 voor gereserveerd zijn. De wijziging van de RIV-toets zorgt voor meer zekerheid bij werkgevers ten aanzien van de re-integratieverplichtingen gedurende de eerste twee ziektejaren én verlicht de druk bij de sociaal-medische beoordelingen bij UWV. Deze verlichting bij UWV is ook in het belang van (ex-)werknemers, omdat het voorstel bijdraagt aan het verminderen van de mismatch bij de vraag en het aanbod van sociaal-medische beoordelingen en het verhelpen van achterstanden. Deze achterstanden leiden ook voor werknemers thans tot onzekerheid over onder andere hun toekomstige arbeidsverhouding en de toekomstige inkomenssituatie. Geen of kortere achterstanden verminderen (de duur van) die onzekerheid en onduidelijkheid.

Van belang blijft dat een werknemer tijdens de loondoorbetalingsperiode goed begeleid wordt in zijn terugkeer naar werk, onder andere door de vroegtijdige inzet van re-integratie. Dat is een taak voor de werkgever, de werknemer zelf en ook voor de door de werkgever ingeschakelde professionals. Net als in de huidige situatie wordt van werknemers gevraagd om zelf aan zet te kunnen zijn als het advies van de bedrijfsarts niet aansluit bij de werkrealiteit. Het kabinet is zich ervan bewust dat er voldoende ondersteuning voor zieke werknemers moet zijn en dat zij handelingsperspectief krijgen aangereikt om stappen te zetten als ze het niet eens zijn met de bedrijfsarts. Via onder meer de communicatie van de rijksoverheid en UWV zal dan ook voldoende informatie verschaft worden over de regelgeving. Hierbij kunnen bijvoorbeeld ook arbodiensten, vakbonden en rechtsbijstandsverleners helpen.

b. Gemeenschappelijk beoordelingskader als alternatief

Onverminderd het voorgaande, merkt de Afdeling op dat de onzekerheid bij werkgevers over loonsancties als gevolg van een medisch verschil van inzicht tussen de bedrijfsarts en de verzekeringsarts ook kan worden verminderd door een gemeenschappelijk beoordelingskader, zoals de BAR,[16] verplicht te stellen. Een uniforme wijze van beschrijven en documenteren van de belastbaarheid en mogelijkheden voor re-integratie van zieke werknemers verkleint immers de kans dat de verzekeringsarts tot een ander oordeel komt dan de bedrijfsarts.[17] Dit kan daarnaast ook de werkzaamheden van de verzekeringsarts verlichten.

De Afdeling wijst er daarbij op dat OCTAS en ook het UWV het gebruik van een gemeenschappelijk beoordelingskader zoals de BAR in dit verband hebben aanbevolen.[18] De Afdeling adviseert dan ook om in elk geval het gebruik van een gemeenschappelijk beoordelingskader voor de belastbaarheid van een zieke werknemer verplicht te stellen. Omdat hiermee hetzelfde doel kan worden gediend als met de voorgestelde maatregel, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de poortwachtersfunctie van het UWV, adviseert de Afdeling te overwegen of met dit alternatief kan worden volstaan.

Dit voorstel maakte eerder onderdeel uit van een totaalpakket om mede de balans tussen vaste en flexibele werknemers te herstellen en vaste contracten aantrekkelijker te maken (Kamerstukken II 2018/19, 29 544 nr. 873 en Kamerstukken II 2017/18, 29 544 nr. 813). De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde bij dit voorstel in 2020 (Nr. W12.20.0125/III, 25 juni 2020) dat om transparantie en uniformiteit van RIV-toetsen te kunnen waarborgen aan twee voorwaarden diende 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 diende aan de voorwaarde van een gemeenschappelijk kader voor de bedrijfsarts met het oog op de RIV-toets te zijn voldaan voordat verantwoord tot invoering van de voorgestelde maatregel kon worden overgegaan. In verband met deze opmerking van de Afdeling was aanpassing wenselijk van de toelichting (dictum B). Het voorstel was daarna aanhangig in de Tweede Kamer, maar is in mei 2023 ingetrokken, omdat het niet opportuun geacht werd er een keuze over te maken voordat de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) met haar eindrapport kwam. Besloten is destijds dit vraagstuk na ommekomst van OCTAS opnieuw op te pakken (3 april 2023, Kamerbrief Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket, Kamerstukken II 2022/23, 29 544 nr. 1176). OCTAS adviseert het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid leidend te maken, waarbij het zoveel mogelijk gebruik maken van een gezamenlijk begrippenkader als de BAR als kwaliteitswaarborg wordt gezien. Het gebruik van de BAR wordt daarbij niet verplicht gesteld en ook niet gezien als alternatief, maar complementair aan het leidend maken van het advies van de bedrijfsarts bij de RIV-toets.

[16] BAR staat voor Beschrijving Arbeidsbelastbaarheid en Re-integratie. Het is een wetenschappelijk onderbouwd instrument dat bedrijfsartsen de mogelijkheid biedt om de belastbaarheid en mogelijkheden voor re-integratie van zieke werknemers op uniforme wijze te beschrijven en documenteren. Zie www.arboportaal.nl.

[17] Een gemeenschappelijk beoordelingskader is ook voor verzekeringsartsen van belang, zoals blijkt uit het rapport 'Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt' van de Rekenkamer (2025). Een van de aanbevelingen daarin was om de basis voor kwaliteit op orde te brengen bij het UWV (p. 44).

[18] Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS), 'Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid', p. 31, 35; Uitvoeringstoets van het UWV.

De afgelopen jaren is gewerkt aan het instrument BAR. Het instrument is doorontwikkeld en uitgebreid getest en het format zal in 2026 voor iedereen makkelijk beschikbaar komen en via de digitale kanalen van UWV aangeleverd kunnen worden. De BAR wordt ook opgenomen in de opleidingen van bedrijfsartsen, verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Het kabinet vindt een verplichting tot gebruik van de BAR geen alternatief voor het voorstel om de RIV-toets bij UWV te wijzigen. Uitgangspunt is dat ontwikkeling en gebruik van instrumenten en richtlijnen onderdeel is van de eigen verantwoordelijkheid van de beroepsbeoefenaren zelf. Doelstelling is dat de BAR door zo veel mogelijk bedrijfsartsen op een uniforme manier wordt toegepast. Bij gebruik hiervan weten arbeidsdeskundigen van UWV beter hoe de adviezen van de bedrijfsartsen over de belastbaarheid van de zieke werknemers zijn opgesteld en geïnterpreteerd moeten worden. Dit zal mogelijk tot minder vragen van arbeidsdeskundigen aan de bedrijfsartsen moeten leiden. De BAR is echter geen alternatief voor het wetsvoorstel en zal het beschreven probleem niet geheel wegnemen. Het kan echter wel een bijdrage leveren aan het beperken van ruis tussen een bedrijfsarts en verzekeringsarts. In die zin is de BAR complementair aan het voorstel, maar geen vervanger of alternatief ervan. Dit wetsvoorstel blijft, ook naast het gebruik van de BAR, nodig om de onzekerheid bij werkgevers weg te nemen over een verschil tussen het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de zieke werknemer en het oordeel daarover van de verzekeringsarts van UWV. De memorie van toelichting (paragraaf 4.1) is naar aanleiding van bovenstaande aangevuld. Samen met de beroepsverenigingen, OVAL, KoM, opleidingsinstituten en UWV wordt bekeken hoe gezorgd kan worden voor de verdere implementatie van de BAR.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

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 Werk en Participatie,
A.A. Aartsen.

Advies Raad van State

No. W12.26.00084/III
's-Gravenhage, 20 mei 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 1 april 2026, no.2026000703, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Werk en Participatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Toeslagenwet, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Ziektewet in verband met het vereenvoudigen en beter uitvoerbaar maken van de toets op de re-integratie-inspanningen, de kwijtschelding en financiering van voorschotten en enkele andere wijzigingen (Wet wijziging toets op re-integratieinspanningen en WIA-voorschotregeling), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die de uitvoerbaarheid, uitlegbaarheid en betaalbaarheid van het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsstelsel moeten verbeteren. Een van deze maatregelen is het leidend maken van het advies van de bedrijfsarts bij de toets die het UWV uitvoert op de re-integratie-inspanningen van de werkgever en de werknemer. Hierdoor is een loonsanctie[1] voor de werkgever, als gevolg van een medisch verschil van inzicht tussen de bedrijfsarts en de verzekeringsarts, niet langer mogelijk. Dit moet onzekerheid bij werkgevers over de mogelijkheid van deze sanctie wegnemen.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat deze maatregel vergaande gevolgen heeft, terwijl het aantal opgelegde loonsancties in de praktijk beperkt is. De maatregel perkt de mogelijkheden in voor het UWV om zijn poortwachtersfunctie goed te vervullen. Het gevolg hiervan kan zijn dat de instroom in de WIA toeneemt. Ook verdwijnt hierdoor een prikkel voor de werkgever om zijn eigen verantwoordelijkheid te dragen voor de re-integratie van een zieke werknemer. Daarnaast komt het risico van een onterecht advies van de bedrijfsarts hierdoor geheel te liggen bij de zieke werknemer, die beperkte mogelijkheden heeft om daarop te anticiperen.

De Afdeling adviseert daarom deze specifieke maatregel uit het voorstel te heroverwegen. Zij adviseert daarnaast om in elk geval een gemeenschappelijk beoordelingskader verplicht te stellen en te overwegen of met dit alternatief kan worden volstaan om het doel te bereiken.

In verband hiermee dient het voorstel op dit onderdeel nader te worden overwogen.

1. Inhoud wetsvoorstel

Het voorstel bevat een aantal maatregelen om bepaalde knelpunten in het arbeidsongeschiktheidsstelsel weg te nemen.

Advies bedrijfsarts

De meest verstrekkende maatregel heeft betrekking op de mogelijke loonsanctie voor werkgevers als gevolg van een medisch verschil van inzicht tussen de bedrijfsarts en de verzekeringsarts.[2] Bij de beoordeling van een aanvraag voor een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) toetst het UWV de re-integratie-inspanningen van beide partijen (RIV-toets). Het voorstel regelt dat het advies van de bedrijfsarts ten aanzien van de belastbaarheid van de werknemer bij deze toets leidend wordt. Daarmee is een loonsanctie als gevolg van een medisch verschil van inzicht niet langer mogelijk.

WIA-voorschotten

Twee andere maatregelen worden voorgesteld vanwege knelpunten bij de WIA-voorschotten. Deze voorschotten worden verstrekt vanwege de lange wachttijden bij de WIA-claimbeoordeling, maar kunnen achteraf niet altijd (geheel) worden verrekend met een WIA-uitkering of een andere uitkering. Omdat de lange wachttijden de ontvangers van deze voorschotten niet valt aan te rekenen, acht de regering terugvorderingen onwenselijk.[3] Het UWV krijgt daarom tijdelijk de bevoegdheid om onder

[1] Een loonsanctie houdt in dat de verplichte loondoorbetaling door de werkgever met maximaal één jaar wordt verlengd.
[2] Waar in het advies wordt gesproken van de bedrijfsarts wordt daarmee ook de arbodienst bedoeld.
[3] Memorie van toelichting, paragraaf 1, 4.2.

voorwaarden af te zien van het terugvorderen van onverschuldigd betaalde voorschotten.[4] Het voorstel biedt daarmee een wettelijke grondslag voor het tegenwettelijke beleid dat het UWV op dit punt al sinds 2021 voert.

Daarnaast regelt het voorstel een andere wijze van financiering van de WIA-voorschotten. De tijdelijke oplossing waarvoor in 2021 is gekozen, namelijk financiering vanuit de Werkhervattingskaspremie, heeft als keerzijde dat een deel van de werkgevers (de eigenrisicodragers) hieraan niet bijdragen, omdat zij deze premie niet betalen.[5] Daarom wordt voorgesteld de lopende en kwijtgescholden WIA-voorschotten te financieren vanuit het Arbeidsongeschiktheidsfonds, waarvoor alle werkgevers premie betalen. Deze nieuwe financieringswijze zal per 2030 in werking treden. Tot die tijd zal via lagere regelgeving worden voorzien in een tijdelijke oplossing.[6]

Wajong

Tot slot voorziet het voorstel in enkele aanpassingen van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Het gaat om een tweetal verruimingen van het recht op inkomensondersteuning. Ook wordt geregeld dat recht op het garantiebedrag niet (onbedoeld) herleeft als de Wajonggerechtigde een jaar lang geen recht op uitkering heeft gehad.

Opzet advies

In wat volgt wordt nader ingegaan op de maatregel om het advies van de bedrijfsarts leidend te maken bij de RIV-toets. Over de maatregelen in het kader van de WIA-voorschotten en de Wajong worden in dit advies geen opmerkingen gemaakt. De Afdeling onderschrijft dat het al enkele jaren gevoerde kwijtscheldingsbeleid van het UWV ten aanzien van de voorschotten alsnog wordt voorzien van de vereiste wettelijke grondslag. Dit betekent dat dit advies verder alleen betrekking heeft op de eerste maatregel.

2. Leidend maken advies bedrijfsarts

De maatregel om het advies van de bedrijfsarts leidend te maken bij de RIV-toets is eerder onderdeel geweest van een wetsvoorstel dat in 2020 bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt en in mei 2023 is ingetrokken.[7] Met dit voorstel wordt deze maatregel opnieuw voorgesteld. De Afdeling merkt het volgende op.

a. Gevolgen voor het stelsel en voor werknemers

Als een werknemer ziek wordt, moet de werkgever voorzien in een tijdige en adequate verzuim- en re-integratieaanpak. Het doel hiervan is dat de werknemer zo snel en volledig mogelijk terugkeert in de arbeid en dat langdurig verzuim en instroom in de WIA wordt voorkomen. Voorafgaand aan de beoordeling van het recht op een WIA-uitkering vindt de RIV-toets plaats. Bij de RIV-toets of 'poortwachterstoets' beoordeelt het UWV of er voldoende re-integratieresultaat is bereikt, en zo niet, of de werkgever en werknemer samen wel voldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht.

De RIV-toets wordt uitgevoerd door een arbeidsdeskundige. Bij medische vragen of onduidelijkheden wordt een verzekeringsarts betrokken. Dit gebeurt altijd als de bedrijfsarts bijvoorbeeld mogelijk een re-integratiebelemmerend advies heeft gegeven. Het oordeel van de verzekeringsarts is leidend als dat afwijkt van het advies van de bedrijfsarts. Dit kan tot gevolg hebben dat een werkgever die het (onterechte) advies van de bedrijfsarts heeft opgevolgd, een loonsanctie krijgt opgelegd, omdat de re-integratie-inspanningen onvoldoende zijn geweest.

Volgens de toelichting wordt deze mogelijke uitkomst door werkgevers als onrechtvaardig ervaren en leidt dit met name bij kleine en middelgrote werkgevers tot onzekerheid.[8] Het voorstel beoogt deze onzekerheid weg te nemen door in alle gevallen het advies van de bedrijfsarts leidend te maken bij de RIV-toets. Hierdoor vervalt de beoordeling door een verzekeringsarts en is een loonsanctie vanwege een medisch verschil van inzicht tussen de bedrijfsarts en de verzekeringsarts niet langer mogelijk. Bijkomend voordeel is dat hierdoor in beperkte mate de werkdruk van verzekeringsartsen bij het UWV wordt verlicht.

---

4 Deze voorwaarden zullen nader worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.
5 Memorie van toelichting, paragraaf 1, 4.4.
6 Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.2.
7 Het bij koninklijke boodschap van 30 september 2020 ingediende 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 (Kamerstukken 35 589).
8 Memorie van toelichting, paragraaf 1.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting sterk wordt aangesloten bij hetgeen werkgevers zouden ervaren. De omvang en zwaarte van het probleem wordt echter zeer beperkt aangetoond. Uit de toelichting blijkt dat een verschil van inzicht tussen de bedrijfsarts en verzekeringsarts in de periode 2022–2024 slechts bij 8% van de loonsancties de hoofdreden was.[9] In 2024 werden in totaal 2197 loonsancties opgelegd, wat neerkomt op ongeveer 175 gevallen.[10] Bovendien blijkt uit eerder onderzoek dat het merendeel van dit type loonsancties wordt opgelegd aan grotere werkgevers, dus niet aan kleine en middelgrote werkgevers.[11]

Dat in de praktijk maar een beperkt aantal loonsancties wordt opgelegd vanwege een medisch verschil van inzicht knelt te meer nu de maatregel ook negatieve gevolgen heeft, die vooral neerslaan bij de zieke werknemer. Feitelijk verschuift het risico dat de bedrijfsarts een onterecht advies geeft, van de werkgever naar de werknemer. Omdat een verlenging van de loondoorbetalingsplicht en de re-integratieverplichtingen met maximaal een jaar niet langer aan de orde kan zijn, zal de werknemer eerder een WIA-uitkering moeten aanvragen en dus naar verwachting eerder instromen in de WIA.[12]

De mogelijkheid die werknemers hebben om een *second opinion* aan te vragen bij een andere bedrijfsarts, moet in dit verband niet worden overschat. Uit de doenvermogentoets blijkt dat de huidige situatie voor deze werknemers al complex is en veel vraagt van hun doenvermogen.[13] Het voorstel maakt het nog belangrijker om vroegtijdig inzicht te hebben in de eigen situatie en in actie te komen bij twijfels over de juistheid van het advies van de bedrijfsarts. De mentale belasting van zieke werknemers zal hierdoor navenant toenemen.

Ook om andere redenen hebben werknemers beperkte mogelijkheden om het risico van een onterecht advies van de bedrijfsarts te mitigeren. Een werknemer kan het UWV weliswaar vragen om een deskundigenoordeel, maar dat is niet bindend en hoeft door de werkgever dus niet opgevolgd te worden. Bovendien komt het UWV vanwege de achterstanden in sociaal-medische beoordelingen vaak niet of niet tijdig toe aan deskundigenoordelen. Het is de vraag of de nieuwe werkwijze waarmee is gestart, in deze context een afdoende oplossing biedt.

Ten principale is van belang dat de maatregel op stelselniveau haaks staat op de poortwachtersfunctie van het UWV. De onafhankelijke beoordeling door een verzekeringsarts vormt een waarborg dat het UWV de instroom in de WIA kan beperken. Ook brengt de maatregel een beperking mee voor het zo nodig toepassen van de loonsanctie. Daarmee verdwijnt een prikkel voor de werkgever om zijn eigen verantwoordelijkheid te dragen voor de re-integratie van de werknemer en wordt het gemakkelijker om zich te verschuilen achter een advies van de bedrijfsarts.

De gevolgen van deze beperking van de poortwachtersfunctie van het UWV blijken al uit de toelichting: naar verwachting zal de maatregel leiden tot minder re-integratie van zieke werknemers en een hogere instroom in de WIA.[14] Ook gelet op de grote achterstanden in WIA-claimbeoordelingen waarmee het UWV al te kampen heeft, is dit een onwenselijk effect waar in het voorstel onvoldoende tegenover staat.[15]

De Afdeling adviseert dit onderdeel van het voorstel nader te overwegen.

b. Gemeenschappelijk beoordelingskader als alternatief

Onverminderd het voorgaande, merkt de Afdeling op dat de onzekerheid bij werkgevers over loonsancties als gevolg van een medisch verschil van inzicht tussen de bedrijfsarts en de verzekeringsarts ook kan worden verminderd door een gemeenschappelijk beoordelingskader, zoals de BAR,[16] verplicht te stellen. Een uniforme wijze van beschrijven en documenteren van de belastbaarheid en

[9] Memorie van toelichting, paragraaf 3.1, 4.1.
[10] UWV Kwantitatieve informatie 2025. Het gaat hierom het aantal inhoudelijke loonsancties. In totaal werden in 2024 ruim 48.500 re-integratieverslagen beoordeeld.
[11] Zie UWV en Panteia, 'Effecten van verlenging loondoorbetaling en ziekengeld', 2020. Ruim de helft van deze loonsancties (56%) werd opgelegd aan werkgevers met meer dan 500 werknemers, terwijl 19% van de sancties werd opgelegd aan werkgevers met 101–500 werknemers.
[12] Overigens leidt dit ook tot een eerdere instroom in de WW in die gevallen dat een werknemer geen recht heeft op een WIA-uitkering dan wel gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt verklaard en voor het resterende deel werkloos is.
[13] Memorie van toelichting, paragraaf 8.2.
[14] Memorie van toelichting, paragraaf 5.3 en 6.
[15] Voor zover verzekeringsartsen zich door deze maatregel meer zullen kunnen richten op sociaal-medische beoordelingen (memorie van toelichting, paragraaf 1, 8.4), moet daarbij worden betrokken dat de werkzaamheden voor arbeidsdeskundigen zullen toenemen.
[16] BAR staat voor Beschrijving Arbeidsbelastbaarheid en Re-integratie. Het is een wetenschappelijk onderbouwd instrument dat bedrijfsartsen de mogelijkheid biedt om de belastbaarheid en mogelijkheden voor re-integratie van zieke werknemers op uniforme wijze te beschrijven en documenteren. Zie www.arboportaal.nl.

mogelijkheden voor re-integratie van zieke werknemers verkleint immers de kans dat de verzekeringsarts tot een ander oordeel komt dan de bedrijfsarts.[17] Dit kan daarnaast ook de werkzaamheden van de verzekeringsarts verlichten.

De Afdeling wijst er daarbij op dat OCTAS en ook het UWV het gebruik van een gemeenschappelijk beoordelingskader zoals de BAR in dit verband hebben aanbevolen.[18] De Afdeling adviseert dan ook om in elk geval het gebruik van een gemeenschappelijk beoordelingskader voor de belastbaarheid van een zieke werknemer verplicht te stellen. Omdat hiermee hetzelfde doel kan worden gediend als met de voorgestelde maatregel, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de poortwachtersfunctie van het UWV, adviseert de Afdeling te overwegen of met dit alternatief kan worden volstaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.

[17] Een gemeenschappelijk beoordelingskader is ook voor verzekeringsartsen van belang, zoals blijkt uit het rapport 'Fouten bij WIA-uitkeringen: blind voor de signalen, burgers geraakt' van de Rekenkamer (2025). Een van de aanbevelingen daarin was om de basis voor kwaliteit op orde te brengen bij het UWV (p. 44).

[18] Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS), 'Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid', p. 31, 35; Uitvoeringstoets van het UWV.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Toeslagenwet, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Wet financiering sociale verzekeringen en de Ziektewet in verband met het vereenvoudigen en beter uitvoerbaar maken van de toets op de re-integratie-inspanningen, de kwijtschelding en financiering van voorschotten en enkele andere wijzigingen (Wet wijziging toets op re-integratie-inspanningen en WIA-voorschotregeling) [KetenID WGK027904]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de toets op de re-integratie-inspanningen door UWV, de kwijtschelding en financiering van voorschotten te vereenvoudigen en beter uitvoerbaar te maken;

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 I WIJZIGING VAN DE WET WERK EN INKOMEN NAAR ARBEIDSVERMOGEN

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

A

Artikel 65 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Bij de beoordeling gaat het UWV uit van de weergave van de ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte die blijkt uit de door de in artikel 25, vijfde lid, bedoelde personen of arbodienst verleende bijstand met betrekking tot de advisering over de ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte van de verzekerde.

B

Aan artikel 77 wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. In afwijking van het eerste lid ziet het UWV, onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden, geheel of gedeeltelijk af van terugvordering van de onverschuldigd betaalde uitkering, die het UWV bij wijze van voorschot heeft verstrekt in afwachting van de te verrichten arbeidsongeschiktheidsbeoordeling ten behoeve van de vaststelling van het ontstaan, het later ontstaan of de herleving van het recht op uitkering op grond van hoofdstuk 6 of hoofdstuk 7. Dit lid vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

C

Artikel 84, derde lid, derde zin, vervalt.

D

Artikel 88 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c, wordt ‘of artikel 65’ vervangen door ‘of artikel 65, eerste lid’.

2. In het vierde lid wordt ‘of in artikel 65’ vervangen door ‘of in artikel 65, eerste lid’.

ARTIKEL II WIJZIGING VAN DE TOESLAGENWET

Aan artikel 20 van de Toeslagenwet wordt een lid toegevoegd, luidende:

8. In afwijking van het eerste lid ziet het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, onder bij

algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden, geheel of gedeeltelijk af van terugvordering van de onverschuldigd betaalde toeslag, die het UWV bij wijze van voorschot heeft verstrekt in afwachting van de te verrichten arbeidsongeschiktheidsbeoordeling, bedoeld in artikel 6 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, ten behoeve van de vaststelling van het ontstaan, het later ontstaan of de herleving van het recht op uitkering op grond van hoofdstuk 6 of hoofdstuk 7 van die wet. Dit lid vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARIKTEL III WIJZIGING VAN DE WET ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSVOORZIENING JONGGEHANDICAPTEN

De Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2:16 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'Arbeid verricht bij wijze van sociale werkvoorziening als bedoeld in hoofdstuk 2 of 3 van de Wet sociale werkvoorziening' vervangen door 'Arbeid verricht bij wijze van sociale werkvoorziening als bedoeld in hoofdstuk 2 of 3 van de Wet sociale werkvoorziening of in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet'.

2. In het derde lid wordt 'indien de jonggehandicapte gebruik maakt van een voorziening als bedoeld in artikel 2:22, tweede lid, onderdeel a, b, of d of 2:23, eerste lid' vervangen door 'indien de artikelen 2:20, 2:22, tweede lid, onderdelen a, b, of d, 2:23, eerste lid, artikel 36, vierde lid, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen of artikel 10d van de Participatiewet worden toegepast'.

B

Artikel 3:19 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'Arbeid verricht bij wijze van sociale werkvoorziening als bedoeld in hoofdstuk 2 of 3 van de Wet sociale werkvoorziening' vervangen door 'Arbeid verricht bij wijze van sociale werkvoorziening als bedoeld in hoofdstuk 2 of 3 van de Wet sociale werkvoorziening of in een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet'.

2. In het twaalfde lid wordt 'indien de jonggehandicapte gebruik maakt van een voorziening als bedoeld in artikel 34a, eerste lid, of artikel 35, tweede lid, onderdeel a, b of d, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen' vervangen door 'indien de artikelen 34a, eerste lid, 35, tweede lid, onderdeel a, b of d, of 36, vierde lid, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, artikel 3:63 van deze wet of artikel 10d van de Participatiewet worden toegepast'.

C

Artikel 8:8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Aan het slot van onderdeel a vervalt 'of'.

b. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door '; of' wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. de jonggehandicapte op grond van de artikelen 2:16, 3:4 of 3:19 geen recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering of arbeidsondersteuning had.

2. Het zesde lid vervalt, onder vernummering van het zevende en achtste lid tot zesde en zevende lid.

ARTIKEL IV WIJZIGING VAN DE WET FINANCIERING SOCIALE VERZEKERINGEN

Aan artikel 115, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen worden, onder vervanging van de punt aan het slot van dat lid door een puntkomma, twee onderdelen toegevoegd, luidende:

x. de voorschotten die het UWV verstrekt op WGA-uitkeringen en op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen als bedoeld in hoofdstuk 6 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen;
y. de door het UWV verstrekte voorschotten op WGA-uitkeringen en op arbeidsongeschiktheids-

uitkeringen als bedoeld in hoofdstuk 6 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, voor zover deze voorschotten onverschuldigd zijn verstrekt en op grond van artikel 77 of artikel 79a van die wet wordt afgezien van terugvordering.

ARTIKEL V WIJZIGING VAN DE ZIEKTEWET

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

Bij de beoordeling gaat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen uit van de weergave van de ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte die blijkt uit de door de in artikel 25, vijfde lid, van de Wet werk en arbeid naar arbeidsvermogen, bedoelde personen of arbodienst verleende bijstand met betrekking tot de advisering over de ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte van de verzekerde.

ARTIKEL VI 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. In dat besluit kan worden bepaald dat artikel III, onderdelen A en B, van deze wet terugwerkt tot en met 1 januari 2026.

ARTIKEL VII CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet wijziging toets op re-integratie-inspanningen en WIA-voorschotregeling.

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 Werk en Participatie,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Inhoud

1. Inleiding en doel
2. Achtergrond
3. Knelpunten
   - 3.1 Knelpunten voor werkgevers bij de RIV-toets
   - 3.2 Knelpunten bij de WIA-voorschotten
   - 3.3 Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong
4. Inhoud van het wetsvoorstel
   - 4.1 RIV-toetsing door arbeidsdeskundige van UWV
   - 4.2 Verhouding tot het EVRM
   - 4.3 Kwijtscheldbeleid WIA-voorschotten
   - 4.4 Financiering kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten
   - 4.5 Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong
5. Gevolgen en regeldruk
   - 5.1 Gevolgen werkgevers
   - 5.2 Gevolgen werknemers
   - 5.3 Arbeidsmarkteffecten
   - 5.4 Effecten regeldruk
6. Financiële effecten
   - 6.1 Budgettaire gevolgen voor overheid
   - 6.2 Uitvoeringskosten
7. Doeltreffendheid en doelmatigheid
8. Advies en consultatie
   - 8.1 MKB-toets RIV-toetsing UWV door arbeidsdeskundigen
   - 8.2 Doenvermogen
   - 8.3 Internetconsultatie
   - 8.4 UWV
9. Overgangsrecht en datum van inwerkingtreding

1. Inleiding en doel

De regering acht het van groot belang dat het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsstelsel uitvoerbaar, uitlegbaar en betaalbaar is. Waar het stelsel niet uitlegbaar is, dient dat aangepakt te worden en ook de achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) vergen maatregelen die het stelsel beter uitvoerbaar maken. Daarvoor is bij de Voorjaarsnota 2025[1] middelen gereserveerd voor twee maatregelen. De eerste maatregel zorgt voor meer zekerheid ten aanzien van de re-integratieverplichtingen gedurende de eerste twee ziektejaren én verlicht de druk bij de sociaal-medische beoordelingen. De tweede maatregel beperkt negatieve effecten van de achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen. Deze maatregelen leiden tot wetswijzigingen, die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Ten eerste zijn middelen vrijgemaakt om opvolging te geven aan een aanbeveling van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS). Deze commissie heeft in februari 2024 diverse oplossingsrichtingen uiteengezet voor verbeteringen in het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid.[2] Eén van de adviezen van OCTAS is het leidend maken van het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer bij de toets op de re-integratie-inspanningen (RIV-toets) door UWV. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat dit advies niet meer door UWV wordt beoordeeld bij de RIV-toets. De beoogde datum van inwerkingtreding van deze nieuwe werkwijze is 1 januari 2028.

Het doel van het voorstel is om een oplossing te bieden voor het knelpunt dat werkgevers ervaren bij loonsancties die gerelateerd zijn aan het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid. Er zijn situaties waarin de werkgever de adviezen van de bedrijfsarts heeft opgevolgd, maar waarbij de verzekeringsarts van UWV het niet eens is met die adviezen. Het gevolg daarvan kan zijn dat een werkgever, die uitvoering heeft gegeven aan de adviezen van de bedrijfsarts, toch een loonsanctie van UWV kan krijgen. Dat gevolg acht de regering slecht uitlegbaar en wordt door werkgevers ervaren als onrechtvaardig. Het benutten van de re-integratiemogelijkheden die binnen het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid passen valt binnen de invloedsfeer van de werkgever om aan zijn re-integratieverplichtingen te voldoen. Het risico dat een verzekeringsarts bij de RIV-toets een andere inschatting maakt dan de bedrijfsarts valt buiten die invloedsfeer en de regering is dan ook van mening dat het niet past dat de werkgever als gevolg daarvan een loonsanctie opgelegd krijgt of kan

[1] Kamerstukken II, 2024/25, 26 448, nr. 846.
[2] Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 748.

krijgen. Dit wetsvoorstel biedt een oplossing voor dat knelpunt. Naast de zekerheid die het wetsvoorstel werkgevers biedt, verlaagt het in beperkte mate de werkdruk van de verzekeringsartsen bij UWV, wat een positieve uitwerking heeft op de achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen. Ook in het Coalitieakkoord 2026–2030 is opgenomen dat het wegnemen van de onzekerheid bij werkgevers over sancties opgepakt wordt.[3]

Ten tweede zijn middelen vrijgemaakt voor het wettelijk regelen van een bevoegdheid voor UWV om onder voorwaarden af te zien van het terugvorderen van onverschuldigd betaalde voorschotten op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA) en de Toeslagenwet (TW). Als gevolg van de lange wachttijden bij de WIA-claimbeoordelingen verstrekt UWV aan mensen een voorschot op de WIA-uitkering. Zij kunnen in financiële problemen komen als deze voorschotten (gedeeltelijk) terugbetaald moeten worden. Daarom wordt sinds medio 2021 tegenwettelijk beleid gevoerd om het voorschot kwijt te schelden. Het is de verwachting dat de achterstanden de komende periode zullen blijven. Zolang mensen te lang moeten wachten op een WIA-claimbeoordeling, is het van belang dat zij een voorschot kunnen krijgen in afwachting van de beoordeling en dat zo'n voorschot niet wordt teruggevorderd. Het beleid is momenteel tegenwettelijk en daarom tijdelijk. Het beleid werd daarom telkens aangekondigd voor een periode van één jaar. De duur van dit beleid sluit daarmee niet aan bij de verwachtingen rondom de achterstanden. Om er voor te zorgen dat werknemers en werkgevers meer zekerheid krijgen over de toekomst van het beleid wordt er in dit wetsvoorstel een wettelijke grondslag voor gecreëerd. De beoogde datum van inwerkingtreding hiervan is 1 januari 2027.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er met urgentie gewerkt blijft worden aan oplossingen voor de problematiek rondom de achterstanden. Als de achterstanden afnemen en het UWV weer lukt om WIA-beslissingen tijdig te nemen, dan hoeven in verband daarmee geen voorschotten meer te worden verstrekt, en is het kwijtschelden van voorschotten niet meer nodig.

Daarnaast wordt voorgesteld per beoogde datum van 1 januari 2030 de wijze van financiering van WIA-voorschotten wettelijk te regelen. In 2021 is een tijdelijke oplossing voor de financiering bedacht toen er in korte tijd een stijgende lijn was in het aantal WIA-voorschotten. Deze tijdelijke oplossing komt op termijn de hybride markt niet ten goede. De WIA-voorschotten van zowel publiek verzekerde werkgevers als eigenrisicodragers worden namelijk door de tijdelijke oplossing op dit moment vanuit de Werkhervattingskas-premie (Whk-premie) betaald. De eigenrisicodragers betalen geen Whk-premie. Het wetsvoorstel bewerkstelligt daarom een andere financieringswijze, waarbij de lopende en kwijtgescholden WIA-voorschotten uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) worden betaald. Nadat UWV heeft bepaald of er recht bestaat op een WIA-uitkering, ontstaat er met terugwerkende kracht een recht op een uitkering of niet. Op het moment dat er een recht op een uitkering ontstaat, kan UWV de uitkering direct op de juiste plek ten laste brengen. De uitkering wordt dan verrekend met de verstrekte WIA-voorschotten. Indien er geen sprake is van een recht op een uitkering en het onverschuldigd betaalde voorschot geheel of gedeeltelijk niet wordt teruggevorderd maar wordt kwijtgescholden, dan wordt dat bedrag ten laste van het Aof gebracht.

Verder wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om enkele aanpassingen rond het beëindigen van het recht op een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) aan te brengen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de achtergrond van dit wetsvoorstel en van de mismatch sociaal-medisch beoordelen geschetst en in hoofdstuk 3 zijn de knelpunten die werkgevers bij de RIV-toets ervaren beschreven en de knelpunten bij de WIA-voorschotten. In hoofdstuk 4 zijn de voorgestelde aanpassingen uitgewerkt. In hoofdstuk 5 worden achtereenvolgens de algemene effecten, de administratieve lasten en de meer specifieke financiële effecten behandeld en in hoofdstuk 6 de verwachte regeldruk. Hoofdstuk 7 schetst de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorstellen en hoofdstuk 8 de ontvangen commentaren en adviezen. Voorafgaand aan het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting worden in hoofdstuk 9 de beoogde data van inwerkingtreding beschreven.

2. Achtergrond

De uitvoerbaarheid, uitlegbaarheid en betaalbaarheid van het stelsel voor ziekte en arbeidsongeschiktheid staat al geruime tijd onder grote druk. Dat uit zich in de oplopende discrepantie tussen enerzijds de hoge vraag naar sociaal-medische beoordelingen en anderzijds het aantal beoordelingen dat UWV kan verrichten. Binnen de geldende wet- en regelgeving is de vraag groter dan het aantal beoordelin-

[3] Coalitieakkoord 2026–2030 'Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland' (p. 42), 30 januari 2026.

gen dat UWV kan verrichten. Om deze mismatch te verminderen is eerder ingezet op een combinatie van maatregelen. Het gaat om tijdelijke tegenwettelijke maatregelen, zoals een vereenvoudigde beoordeling voor 60-plussers[4], maatregelen binnen de organisatie van UWV, zoals de vorming van sociaal-medische centra (SMC's) en de wettelijke maatregel 'praktisch beoordelen'.[5] Deze maatregelen spelen artsencapaciteit vrij die elders kan worden ingezet.

Daarnaast kent het huidige stelsel ook andere knelpunten, waarvan er één is dat de werkgever die bij de re-integratie van de zieke werknemer volledig opvolging heeft gegeven aan het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid toch een loonsanctie opgelegd kan krijgen, indien de verzekeringsarts van UWV achteraf een andere visie blijkt te hebben dan de bedrijfsarts.
Een wetsvoorstel waarin de oplossing van dit knelpunt was geregeld was aanhangig in de Tweede Kamer, maar is in mei 2023 ingetrokken, omdat het niet opportuun geacht werd er een keuze over te maken voordat OCTAS met haar eindrapport kwam. Besloten is destijds dit vraagstuk na ommekomst van OCTAS opnieuw op te pakken. OCTAS adviseert het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid leidend te maken.

Voor duurzame oplossingen op de lange termijn biedt het eindrapport van OCTAS inspiratie. Op basis van de adviezen van OCTAS wordt toegewerkt naar een vereenvoudiging van het stelsel. In verschillende rapporten, zoals die van de Algemene Rekenkamer uit 2023[6], is geconstateerd dat aanpassing van wet- en regelgeving nodig is voor een uitvoerbaar arbeidsongeschiktheidsstelsel. Daarnaast zet UWV zelf een reeks verregaande veranderingen in, middels een ontwikkelagenda.

De afgelopen jaren is de druk op UWV niet minder geworden. Enerzijds neemt het aantal WIA-aanvragen al enige tijd toe, wat leidt tot extra vraag naar beoordelingen. Anderzijds is er een structureel tekort aan verzekeringsartsen. Daarnaast werkt UWV aan een aantal herstelacties, zoals bij de problemen met de kwaliteit van de beoordelingen en om te voldoen aan rechterlijke uitspraken. Dat betekent dat er veel gevraagd wordt van de bestaande capaciteit, ook in een steeds krapper wordende arbeidsmarkt. Deze ontwikkelingen onderstrepen de urgentie om snel toe te werken naar een beter uitvoerbaar arbeidsongeschiktheidsstelsel.

Ondanks de maatregelen die reeds getroffen zijn, blijft de verwachting voor de komende jaren zorgwekkend. Dat komt door de combinatie van de stijgende vraag naar sociaal-medische beoordelingen, het structurele tekort aan verzekeringsartsen bij UWV, en een uitvoering die op diverse fronten onder druk staat. Het verschil tussen de vraag en het aantal beoordelingen dat UWV kan doen was in 2025 al fors. In latere jaren loopt het verschil op tot meer dan 70.000 sociaal-medische beoordelingen per jaar.[7]

Deze verwachting onderstreept de noodzaak tot herziening van het stelsel op de langere termijn. In de tussentijd worden maatregelen genomen die passend zijn binnen het huidige stelsel. Het onderhavige voorstel rondom het leidend maken van het advies van een bedrijfsarts over de belastbaarheid bij de RIV-toets past daarbij. Het voorstel rondom WIA-voorschotten vermindert de mismatch niet, maar is bedoeld om de negatieve gevolgen van de mismatch voor mensen zo goed als mogelijk te beperken.

3. Knelpunten

3.1 Knelpunten voor werkgevers bij de RIV-toets

Werkgevers zijn verplicht om aan zieke werknemers minimaal 70% van het loon door te betalen gedurende een periode van 104 weken (verder als twee jaar aangeduid)[8], tenzij de arbeidsovereenkomst van de werknemer eerder eindigt. Daarnaast hebben werkgevers en hun zieke werknemers re-integratieverplichtingen om ervoor te zorgen dat zij terugkeren in het arbeidsproces (onder andere als gevolg van de Wet verbetering poortwachter). Sinds de invoering van de Wet verbetering poortwachter in 2002 wordt een actieve houding van de werknemer en werkgever verwacht wat betreft herstel en re-integratie. In eerste instantie is de re-integratie gericht op terugkeer binnen het eigen bedrijf (spoor één re-integratie). Als re-integratie bij de eigen werkgever niet meer lukt kijken werkgever en werknemer of het werk bij een andere werkgever hervat kan worden (spoor twee re-integratie). Na twee jaar ziekte beoordeelt UWV of de werkgever en de werknemer samen vol-

[4] De 60-plusmaatregel is eerst tijdelijk ingevoerd van 1 oktober 2022 tot 1 januari 2025. De maatregel is daarna weer ingevoerd voor de periode van 1 september 2025 tot 1 september 2027.
[5] De maatregel 'Praktisch beoordelen' is aangekondigd voor de periode van 1 juli 2024 tot 1 juli 2027. In de Voorjaarsbesluitvorming 2025 is geld vrijgemaakt om deze maatregel structureel te maken.
[6] https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/05/17/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2022-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid
[7] Kamerstukken II, 2025/26, 26 448, nr. 862.
[8] Artikel 7:629 BW.

doende re-integratie-inspanningen hebben verricht (de RIV-toets). Als UWV oordeelt dat dat niet het geval is, kan UWV de loondoorbetalingsperiode van de werkgever met maximaal 52 weken verlengen (loonsanctie en voor werkgevers die eigenrisicodrager voor de Ziektewet (ZW) zijn een ziekengeld-sanctie).

Werkgevers ervaren onzekerheid bij de re-integratieverplichtingen. Met name kleine en middelgrote werkgevers hebben doorgaans weinig ervaring met langdurig zieke werknemers. Het is als werkgever moeilijk in te schatten wanneer je de re-integratie goed opgepakt hebt. Ook zijn werkgevers onzeker over de mogelijkheid dat een langdurig zieke werknemer in het eigen bedrijf terug kan keren. Dit geldt in het bijzonder voor kleine werkgevers die maar één type werk hebben en dit vaak niet of nauwelijks kunnen aanpassen aan de functionele beperkingen van een werknemer. Werkgevers zijn op grond van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) verplicht zich bij het begeleiden van zieke werknemers te laten bijstaan door een gecertificeerde arbodienst, bedrijfsarts of andere gecertificeerde deskundige(n).[9] Werkgevers willen op het advies van deskundigen kunnen vertrouwen. In de huidige situatie kan zelfs als het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de zieke werknemer wordt opgevolgd, een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting worden opgelegd van maximaal 52 weken, indien UWV de inschatting van de bedrijfsarts niet deelt. In de periode 2022–2024 was dit de hoofdreden van 8% van de opgelegde inhoudelijke loonsancties. Het is voor werkgevers niet altijd inzichtelijk hoe en waarom UWV een beslissing neemt over het wel of niet opleggen van een loonsanctie bij de RIV-toets.[10] De regering acht dat gevolg derhalve slecht uitlegbaar. Het uitgangspunt is dat een werkgever uit moet kunnen gaan van het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid, aangezien de werkgever dit niet zelf kan vaststellen.

Onderhavig wetsvoorstel komt tegemoet aan het oplossen van dit knelpunt van werkgevers en brengt verlichting aan de uitvoeringsproblematiek bij UWV. Dit voorstel biedt werkgevers meer zekerheid bij de verplichtingen rond loondoorbetaling bij ziekte van hun werknemers. Doel van het voorstel is dat werkgevers geen verlenging van de loondoorbetalingsverplichting meer krijgen, als zij het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid hebben gevolgd. UWV gaat bij de toetsing van het re-integratieverslag dan uit van vertrouwen in het werk van de bedrijfsarts. Het advies van de bedrijfsarts kan als uitgangspunt worden genomen aangezien de bedrijfsarts ter zake kundig is, onder het medisch tuchtrecht valt en onafhankelijk en zorgvuldig dient te opereren. Meer dan de helft (58%) van de werknemers die ooit contact hebben gehad met de bedrijfsarts had veel vertrouwen in de bedrijfsarts. Een heel kleine groep (3,7%) vroeg een second opinion aan bij een andere bedrijfsarts.[11] Van de groep werkgevers die een basiscontract heeft met een bedrijfsarts of arbodienst is 66% (heel) tevreden over de begeleiding van werknemers in de terugkeer naar werk.[12]

3.2 Knelpunten bij de WIA-voorschotten

3.2.1 Ontstaan terugvorderingen van voorschotten

De WIA geeft recht op een uitkering aan verzekerden die na de wachttijd van 104 weken ten minste 35% arbeidsongeschikt zijn. De werknemer vraagt deze uitkering voor het einde van de wachttijd aan bij UWV. UWV moet in beginsel binnen acht weken een beslissing op de WIA-aanvraag nemen. Om het recht op een uitkering op grond van de WIA vast te stellen verricht UWV een claimbeoordeling. Als gevolg van de mismatch tussen vraag naar en aanbod van sociaal-medische beoordelingen lukt UWV het in een toenemend aantal gevallen niet om de claimbeoordeling tijdig te verrichten. Hierdoor hebben werknemers bij het volbrengen van de wachttijd nog geen duidelijkheid over een eventueel recht op een WIA-uitkering.

Als de claimbeoordeling niet tijdig kan plaatsvinden, wijst UWV de verzekerde op de mogelijkheid om een voorschot op de WIA-uitkering te ontvangen. Door middel van het voorschot wordt aan de verzekerde een inkomen verstrekt, totdat is vastgesteld of recht bestaat op een WIA-uitkering. Zodoende kan de verzekerde in afwachting van de beoordeling in het levensonderhoud voorzien. Het kan voorkomen dat bij het toekennen van het WIA-voorschot blijkt dat het gezinsinkomen onder het sociaal-minimum uitkomt. In dat geval kan er bij toekenning van een WIA-uitkering ook recht bestaan op een toeslag op grond van de TW. UWV kan in die gevallen daarom ook een aanvullend TW-voorschot toekennen.

Als UWV een voorschot verstrekt en achteraf vaststelt dat er geen of een lager recht op een WIA-uitkering bestaat, dan zal UWV (een deel van) het voorschot op grond van de huidige wet- en

[9] Artikel 14, lid 1, sub b en artikel 14a Arbowet.
[10] Panteia (2014), Prikkels en knelpunten – Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven
[11] TNO Rapport Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) 2024, p. 27.
[12] TNO rapport Werkgevers Enquête Arbeid (WEA) 2024, p. 27.

regelgeving terugvorderen. Als er geen recht bestaat op een WIA-uitkering en ook niet op een andere uitkering (bijv. een WW-uitkering) zal er ook geen recht bestaan op een toeslag vanuit de TW. UWV zal dan ook het TW-voorschot moeten terugvorderen.

Het terugvorderen van (een deel van) het voorschot kan voor verschillende groepen mensen verschillend uitpakken. De hieronder beschreven situaties kunnen ontstaan als deze terugvorderingen niet kwijtgescholden kunnen worden.

Allereerst zijn er mensen die weliswaar geen recht hebben op een WIA-uitkering, maar wel recht hebben op een WW-uitkering, en indien van toepassing, recht op een aanvulling op grond van de TW. Het voorschot op de WIA-uitkering wordt dan verrekend met de WW-uitkering. De hoogte van het WW-maandloon is over het algemeen gelijk aan het WIA-maandloon dat als voorschot is uitbetaald. Als dat het geval is en de verzekerde heeft gedurende de hele voorschotperiode ook recht op een WW-uitkering, zijn de financiële gevolgen voor deze groep beperkt. In enkele gevallen verschillen de maandlonen toch vanwege enkele verschillen in de dagloonvaststelling. In dat geval kan er een (kleine) schuld aan UWV ontstaan.

Ten tweede zijn er mensen die zowel geen recht hebben op een WIA-uitkering als geen recht hebben op een WW-uitkering, en indien van toepassing, ook geen recht op een aanvulling op grond van de TW. In voorkomende gevallen zullen zij zich tot de gemeente moeten wenden voor een bijstandsuitkering. Op grond van de Participatiewet wordt een bijstandsuitkering in principe pas verstrekt per datum van de aanvraag, tenzij bijzondere omstandigheden van toepassing zijn. Het is aan het college van een gemeente om te beoordelen of in een specifiek geval recht op bijstand bestaat en of bijzondere omstandigheden (kunnen) worden aangenomen op grond waarvan een bijstandsuitkering met terugwerkende kracht kan worden verleend. Wanneer de ingangsdatum van de bijstandsuitkering ligt na de datum van beslissing tot afwijzing van de WIA-uitkering, kan iemand worden geconfronteerd met een gat in het inkomen. Hierdoor start iemand in de bijstandsuitkering met een schuld aan UWV die, afhankelijk van de duur van het voorschot, fors kan zijn opgelopen. Kan er wel bijstand met terugwerkende kracht worden verleend, dan zal, zelfs wanneer er verrekend kan worden, doorgaans ook nog steeds een (kleine) schuld aan UWV resteren, omdat het maandelijkse voorschot in het algemeen hoger zal zijn dan de bijstandsnorm.
Daarnaast is er een groep mensen die zowel geen recht heeft op een WIA- als op een WW-uitkering en ook niet op een bijstandsuitkering. Bijvoorbeeld omdat de WW-rechten voorafgaand aan ziekte zijn verbruikt, zij een kort arbeidsverleden hebben of zij een partner met inkomen of eigen vermogen hebben waardoor geen recht op bijstand bestaat. Deze groep heeft, achteraf gezien, geen recht gehad op inkomen uit een uitkering en wordt geconfronteerd met een schuld aan UWV.

Ten slotte is er een groep die wel recht heeft op een WIA-uitkering, maar voor wie na afronding van de claimbeoordeling blijkt dat de WIA-uitkering lager is dan het verstrekte voorschot. Bijvoorbeeld omdat iemand een kort arbeidsverleden heeft en daardoor een korte loongerelateerde uitkering. Als het voorschot dan langer is verstrekt dan de loongerelateerde uitkeringsduur, wordt deze verzekerde ook met een schuld geconfronteerd. Als de beoordeling tijdig was uitgevoerd, was dit niet het geval geweest. Ditzelfde geldt voor mensen met een kortdurende WW-uitkering, wanneer het WIA-voorschot langer is verstrekt dan de WW-uitkeringsduur.

3.2.2 Impact terugvorderingen en wens tot kwijtschelding

Eind 2019 was er een stijgende trend te zien in het aantal en de duur van voorschotten (inclusief eventueel TW-voorschot) die UWV verstrekt in afwachting van de WIA-claimbeoordeling. Daarmee nam ook het aantal en de gemiddelde hoogte van de terugvorderingen van deze voorschotten toe. Aan het begin van 2021 kwamen er meerdere signalen binnen van mensen die geconfronteerd werden met een terugvordering van een WIA-voorschot en hierdoor in financiële problemen kwamen; soms met schuldenproblematiek als gevolg.
Over deze problematiek zijn diverse berichten in de media geweest en heeft de Tweede Kamer vragen gesteld.[13] Ook UWV heeft de problematiek kenbaar gemaakt en heeft het initiatief genomen om een oplossing te vinden. Met de Kamerbrief van 30 augustus 2021 is de Tweede Kamer over de problematiek en de (tijdelijke) oplossing geïnformeerd.[14]

Om meerdere redenen acht de regering het onwenselijk dat mensen in deze specifieke situatie buiten hun schuld om geconfronteerd worden met soms grote terugvorderingen van WIA-voorschotten

[13] Zie Kamervragen van de Leden Maatoug (GroenLinks), Gijs van Dijk (PvdA) en Van Kent (SP) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het artikel 'Mensen in financiële nood door achterstanden bij UWV' (ingezonden 12 augustus 2021) (2021Z14229).
[14] Kamerstukken II, 2020/21, 32 716, nr. 44.

(inclusief eventueel TW-voorschot) en hierdoor mogelijk in de problemen komen. De oorzaak ligt immers buiten de invloedssfeer van deze mensen. UWV keert aan deze mensen voorschotten uit in afwachting van de beoordeling van het recht op een uitkering. Deze situatie is toe te schrijven aan de mismatch in vraag en aanbod van sociaal-medische beoordelingen. Het lukt UWV hierdoor niet om WIA-beoordelingen tijdig uit te voeren. Door middel van het voorschot wordt aan de verzekerde een inkomen verstrekt, totdat is vastgesteld of recht bestaat op een WIA-uitkering. Wanneer later blijkt dat dit voorschot geheel of gedeeltelijk onterecht was, moet UWV het voorschot in beginsel volledig terugvorderen. Hierdoor kan een groep mensen buiten hun invloedssfeer in financiële problemen raken, terwijl de situatie hen niet valt aan te rekenen. Als er geen sprake was van een mismatch bij UWV en UWV tijdig zou kunnen beslissen, zou deze situatie zich niet voordoen. Daarnaast speelt dat de uitkomst van een beoordeling niet goed voor iemand valt te voorspellen. De inschatting of iemand recht heeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering hangt immers niet alleen af van het medisch beeld van de verzekerde (en de arbeidsmogelijkheden die iemand nog heeft), maar ook van de functies die in Nederland (volgens het Claim Beoordelings- en Borgingssysteem) bestaan. Ook is het inkomen van de (ex-)werknemer voordat ziekte intrad van belang en wat, gezien het arbeidspotentieel, theoretisch gezien nog kan worden verdiend. Deze inschatting vergt specialistische kennis. Daarom vindt er bij vaststelling van het recht op een WIA-uitkering een verzekeringsgeneeskundig en arbeidsdeskundig onderzoek door professionals plaats.

Deze specifieke combinatie van factoren maakt dat de regering het wenselijk vindt dat UWV in bepaalde gevallen zal afzien van het terugvorderen van voorschotten die zijn verstrekt in afwachting van de beoordeling van het recht op een WIA-uitkering. De WIA biedt echter onvoldoende grondslag om categoraal af te zien van het terugvorderen van voorschotten (zie ook onder paragraaf 4.3). Hetzelfde geldt voor de TW. Omdat het wel wenselijk is om voorschotten kwijt te kunnen schelden is in de Kamerbrief van 30 augustus 2021 aangegeven dat UWV tegenwettelijk beleid mag voeren over het kwijtschelden van de WIA-voorschotten. In de Kamerbrief van 6 oktober 2023 is aangegeven dat dit beleid ook ziet op TW-voorschotten. Het beleid over het kwijtschelden van voorschotten houdt op hoofdlijnen in dat als bij de claimbeoordeling blijkt dat de werknemer geen of een lager recht heeft op een WIA-uitkering en de terug te vorderen voorschotten niet verrekend kunnen worden met een andere uitkering, UWV afziet van terugvordering van deze voorschotten. Met dit beleid wordt voorkomen dat de werknemer als gevolg van een late beslissing over het WIA-recht te maken krijgt met een inkomensgat.

Het tegenwettelijk beleid is oorspronkelijk aangekondigd tot en met 31 december 2022 en daarna telkens met één jaar verlengd. De laatste verlenging met één jaar is aangekondigd in de Kamerbrief van 21 mei 2024. Het beleid is toen verlengd tot en met 31 december 2025.[15] In de brief van 11 juni 2025[16] is aangekondigd dat het beleid daarna structureel wordt gemaakt, zodat UWV het beleid kan blijven toepassen zolang er sprake is van grote achterstanden. Hiervoor moet een wettelijke grondslag gecreëerd worden. Met dit wetsvoorstel wordt daarin voorzien.

3.3 Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong

Met de Wet vereenvoudiging Wajong[17] zijn de regels met betrekking tot het beëindigen van het recht op Wajong per 1 januari 2021 in de hoofdstukken 2 en 3 van de Wajong geharmoniseerd. Voor mensen in de Wajong die meer dan 75% van hun maatmaninkomen verdienen na vijf jaar te hebben gewerkt, eindigt het recht op arbeidsondersteuning/uitkering, behoudens enkele uitzonderingen. Om uitvoeringstechnische redenen heeft UWV vanaf 1 januari 2021 de termijn van vijf jaar opnieuw laten aanvangen voor werkende Wajonggerechtigden zowel in de oude Wajong[18] als in de nieuwe Wajong.[19] Dit resulteert begin 2026 tot een cumulatie van een relatief groot aantal beëindigingen. De Tweede Kamer is hierover in de Stand van de uitvoering van 3 juni 2025 geïnformeerd.[20] Bij de voorbereiding op deze beëindigingen heeft UWV geconstateerd dat de regels voor beëindiging van het recht op een Wajong-uitkering inclusief het overgangsrecht voor het garantiebedrag op enkele onderdelen aanpassing behoeven. Deze aanpassingen zijn aangekondigd in de brief van 10 december 2025[21] en worden beschreven in paragraaf 4.5.

[15] Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 756.
[16] Kamerstukken II, 2024/25, 26 448, nr. 846.
[17] Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en enkele andere wetten in verband met verdere activering van de participatie van jonggehandicapten en het harmoniseren van de verschillende regimes Wajong (Stb. 2020, 173).
[18] Ingestroomd vóór 2010.
[19] Ingestroomd tussen 2010 en 2015.
[20] Kamerstukken II, 2024/25, 26 448, nr. 845, bijlage bij Kamerstuk, p. 13/14.
[21] Kamerstukken II, 2025/26, 26 448, nr. 861.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

4.1 RIV-toetsing door arbeidsdeskundige van UWV

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 werkgever en werknemer. Het gaat om de verplichtingen voor werkgevers tijdens de loondoorbetalingsperiode en voor werkgevers die eigenrisicodrager zijn voor de ZW. Voorafgaande aan de beoordeling van het recht op een WIA-uitkering doet UWV de Poortwachterstoets (de 'RIV-toets'). Doel is om bij ziekte te voorzien in een tijdige en adequate verzuim- en re-integratieaanpak, waardoor de terugkeer van de werknemer in de arbeid zo snel en volledig mogelijk wordt hersteld en langdurig verzuim en instroom in de WIA wordt voorkomen. Werkgever en werknemer hebben daarom in de eerste twee ziektejaren het primaat van verzuimbegeleiding en re-integratie, waarbij zij zich moeten laten ondersteunen door een gecertificeerde arbodienst of bedrijfsarts, en eventueel door andere gecertificeerde deskundigen.[22]

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. Gedurende die periode dient de werkgever de door UWV vastgestelde tekortkoming in de re-integratie van de werknemer te herstellen. Voor werknemers die recht hebben op loondoorbetaling, maar van wie het contract eindigt, dient ook een re-integratieverslag verstrekt te worden aan UWV. Dit geldt voor werknemers van wie het contract na 10 weken eindigt na de eerste ziektedag[23] en die in dienst zijn bij werkgevers die publiek verzekerd zijn voor de ZW. Indien UWV oordeelt dat de werknemer en werkgever niet in redelijkheid hebben kunnen komen tot de verrichte re-integratie-inspanningen, kan er een boete volgen en het ziekengeld verhaald worden. Dit is de verhaalssanctie. UWV kan werkgevers die eigenrisicodrager zijn voor de ZW bij de RIV-toets een ziekengeldsanctie van maximaal 52 weken opleggen.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 ervaren werkgevers onzekerheid bij de RIV-toets. Werkgevers zijn op grond van de WIA en de Arbowet verplicht zich te laten adviseren door een erkende arbodienst of bedrijfsarts bij de begeleiding van zieke werknemers. De rol van de bedrijfsarts of arbodienst is tweeledig: enerzijds is hij verantwoordelijk voor een adequate probleemanalyse en anderzijds heeft hij een adviserende rol inzake de werkhervatting. Op basis van het advies van de bedrijfsarts of arbodienst richten werkgever en werknemer het re-integratietraject in. Wanneer werkgever en werknemer van mening verschillen over of de gewenste re-integratie-inspanningen passend zijn 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. UWV komt vanwege de mismatch bij de sociaal-medische beoordelingen vaak niet of niet tijdig toe aan het uitvoeren van deskundigenoordelen. Om goed om te kunnen gaan met deze situatie heeft UWV sinds het tweede kwartaal van 2023 de werkwijze rondom het uitvoeren van deskundigenoordelen aangepast en geüniformeerd.[24] Om te bepalen welke aanvragen om een deskundigenoordeel als eerste worden opgepakt is het beleid van UWV om bij een aanvraag voor een deskundigenoordeel eerst contact met de aanvrager op te nemen om samen de situatie te bespreken. Door intensief contact met de aanvrager kan worden achterhaald waar het probleem zit zodat UWV de aanvrager op de best mogelijke manier van dienst kan zijn. Soms blijkt een deskundigenoordeel toch niet nodig te zijn. De aanvrager houdt in alle gevallen de keuze om de aanvraag voor het deskundigenoordeel in stand te houden. Aanvragen waarin sprake is van een geschil of een schrijnende situatie worden met prioriteit opgepakt. Een deskundigenoordeel waarbij sprake is van een geschil of stagnatie in de re-integratie worden hoger geprioriteerd dan bijvoorbeeld een deskundigenoordeel waarbij alleen sprake is van een bevestigingsvraag of de tot dan toe verrichte re-integratie inspanningen voldoende zijn. Vanaf 2026 continueert UWV deze werkwijze, waarbij capaciteit is vrijgemaakt voor het uitvoeren van de deskundigenoordelen waarbij sprake is van een geschil tussen werkgever en werknemer of een schrijnende situatie.[25]

[22] Artikel 14 en 14a Arbowet, Beleidsregels beoordelingskader poortwachter.
[23] Een verkort RIV is van toepassing als de werknemer binnen 6 tot 10 weken na de eerste ziektedag uit dienst gaat of als de bedrijfsarts verwacht dat de werknemer binnen drie maanden weer helemaal beter is.
[24] Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 729.
[25] Kamerstukken II, 2025/26, 26 448, nr. 862.

Tijdens de RIV-toets, aan het einde van de verplichte loondoorbetalingsperiode, kan een verzekeringsarts van UWV in bepaalde gevallen een eigen oordeel geven over de belastbaarheid van de werknemer. De bedrijfsarts verantwoordt zijn medische inschattingen en adviezen en zijn actueel medische oordeel aan het eind van de eerste twee ziektejaren in het medische deel van het re-integratieverslag. Mede op basis hiervan is de verzekeringsarts in staat om zijn beoordeling van de medische aspecten in het kader van de poortwachterstoets en claimbeoordeling voor de WIA te verrichten. Een verzekeringsarts hoeft niet in alle gevallen betrokken te worden bij een RIV-toets. Als, ondanks aanvullende informatie van de bedrijfsarts, medische vragen of onduidelijkheden blijven bestaan, worden deze door de arbeidsdeskundige voorgelegd aan de verzekeringsarts. Een verzekeringsarts wordt in ieder geval ingeschakeld als de bedrijfsarts een medische urenbeperking heeft gesteld, als de bedrijfsarts (perioden) van geen re-integratiemogelijkheden of marginale mogelijkheden aan de orde achtte en als de bedrijfsarts een re-integratiebelemmerend advies heeft gegeven. De bedrijfsarts heeft een bepaalde professionele ruimte om tot een belastbaarheidsoordeel te komen en de verzekeringsarts dient te toetsen of de bedrijfsarts op basis van de op dat moment bekende feiten en omstandigheden in redelijkheid tot zijn advies of oordeel over de belastbaarheid van de werknemer heeft kunnen komen. Het oordeel van de verzekeringsarts vormt een belangrijk element in het totaaloordeel van UWV over de re-integratie-inspanningen. Het oordeel van de verzekeringsarts kan echter afwijken van het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer: bij 8% van de opgelegde loonsancties is een verschil van inzicht tussen bedrijfsarts en verzekeringsarts de hoofdoorzaak van de sanctie. Een voorbeeld van een medisch verschil van inzicht is als een verzekeringsarts bij de RIV-toets concludeert dat een bedrijfsarts ten onrechte stelt of stelde dat de werknemer niet over re-integratiemogelijkheden beschikte. Een werkgever handelde dan naar het advies van de bedrijfsarts en ontplooide samen met de werknemer geen re-integratieactiviteiten, omdat er sprake was van een (zo blijkt achteraf, volgens een verzekeringsarts, onterecht) re-integratieblokkerend advies.

De regering wil de onzekerheid bij werkgevers over deze sancties wegnemen en ervoor zorgen dat zij niet meer aangewezen zijn op de ingrijpende weg van het eventueel aansprakelijk stellen van de bedrijfsarts om financieel nadeel als gevolg hiervan weg te nemen. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad[26] blijkt overigens dat de mogelijkheid van de bedrijfsarts om een beroep te doen op het hem of haar toekomende verschoningsrecht een dusdanige zaak voor de werkgever erg lastig kan maken.

Het voorstel is om het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer per 1 januari 2028 leidend te maken bij de RIV-toets door UWV. Een bedrijfsarts is namelijk ter zake kundig, dient onafhankelijk en zorgvuldig te opereren en valt onder het medisch tuchtrecht. De verzekeringsarts van UWV zal dit advies niet langer beoordelen, wat meer zekerheid geeft aan werkgevers en de uitvoering bij UWV verlicht. De maatregel heeft als gevolg dat de RIV-toets zal berusten op een arbeidskundige beoordeling van het re-integratieverslag door UWV. De arbeidsdeskundige beoordeelt of werkgever en werknemer de re-integratie-inspanningen hebben gepleegd die passend zijn bij het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer. Op basis van dit oordeel bepaalt UWV of de inspanningen voldoende zijn geweest of dat een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting wordt opgelegd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen dat wat niet beïnvloedbaar is, namelijk de vaststelling van de belastbaarheid door de bedrijfsarts, en dat waar werkgever en werknemer wel invloed op hebben, namelijk de re-integratie-inspanningen. Het opleggen van loonsancties blijft mogelijk, maar één van de grondslagen hiertoe vervalt met dit wetsvoorstel. Loonsancties die een medisch verschil van inzicht tussen bedrijfsarts en verzekeringsarts als hoofdoorzaak hebben, zullen door de voorgenomen wetswijziging dus niet meer voorkomen.

Voor werknemers heeft het voorstel tot gevolg dat werknemers in die gevallen dan eerder bij de WIA-claimbeoordeling komen dan in de huidige situatie. Het leidt tot maximaal één extra jaar minder re-integratie-inspanningen. Indien van toepassing krijgen werknemers dan mogelijk eerder een WIA-uitkering in plaats van maximaal een extra jaar loondoorbetaling of ziekengeld. Van belang blijft dat een werknemer tijdens de loondoorbetalingsperiode goed begeleid wordt in zijn terugkeer naar werk, dat geldt zeker voor de vroegtijdige inzet van re-integratie. Dat is een taak voor de werkgever, de werknemer zelf en ook voor de door de werkgever ingehuurde professionals. Naast deze wijziging wordt een subsidietraject uitgevoerd ter verbetering van de kwaliteit van het poortwachtersproces.[27] In het ZonMw-programma wordt langs verschillende lijnen gewerkt; borging dat de adviezen en oordelen van bedrijfsartsen en verzekeringsartsen minder van elkaar zullen verschillen en daarnaast vooral ook het vergroten van de re-integratie kansen van werknemers. Dit programma wordt in 2026 afgerond.

De sociaal-medische claimbeoordeling voor het recht op een WIA-uitkering blijft (onveranderd) uitgevoerd worden door de verzekeringsarts van UWV. Als op dat moment blijkt dat het advies van de

[26] Bijvoorbeeld HR 31 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:162 en daar vermelde eerdere jurisprudentie van de Hoge Raad.
[27] https://www.zonmw.nl/fileadmin/zonmw/documenten/Preventie/Poortwachter/Verbetering_kwaliteit_poortwachtersproces__.pdf

bedrijfsarts in het kader van re-integratie en het oordeel van de verzekeringsarts bij de claimbeoordeling van elkaar verschillen, kan de werknemer verwarring en onzekerheid ervaren. Werknemers die het tijdens de loondoorbetalingsperiode niet eens zijn met het advies van de bedrijfsarts over hun belastbaarheid kunnen – net als nu reeds het geval is – een second opinion aanvragen bij een andere bedrijfsarts. Ook de mogelijkheid voor werkgevers en werknemers om een deskundigenoordeel aan te vragen bij UWV blijft bestaan. Om te stimuleren dat het advies van de bedrijfsarts en het medisch oordeel van de verzekeringsarts in het kader van de re-integratie gebaseerd zijn op gelijke uitgangspunten investeert de regering in verdergaande samenwerking tussen de beroepsgroepen. Een aanvullende kwaliteitswaarborg is het gebruik van het instrument BAR (Beschrijving van Arbeidsbelastbaarheid en Re-integratie) met een gezamenlijk begrippenkader en gemeenschappelijke taal, zodat bedrijfsartsen, verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen elkaar nog beter kunnen begrijpen.[28] Dit instrument met leidraad is met subsidie van het ZonMw programma Verbetering kwaliteit poortwachtersproces doorontwikkeld en uitgebreid getest. Het format is naar verwachting in 2026 beschikbaar via de digitale kanalen van UWV. Doelstelling is dat dit instrument door zo veel mogelijk bedrijfsartsen op een uniforme manier wordt toegepast. Naast andere projecten binnen het ZonMw-programma zoals multidisciplinaire richtlijnen en leidraden, samenwerkingsafspraken, onderwijsmodulen en gezamenlijke casuïstiekbesprekingen is de verwachting dat dit zal leiden tot minder of geen verschillen tussen de sociaal-medische beoordelingen van verzekeringsartsen en de adviezen over belastbaarheid van de werknemer door bedrijfsartsen. Bovendien zal de regering de mogelijke verschillen tussen het oordeel van de verzekeringsarts bij de WIA-claimbeoordeling en het actueel oordeel van de bedrijfsarts in het re-integratieverslag monitoren. De regering zal de Tweede Kamer jaarlijks informeren in de brief over de stand van de uitvoering.

Met het voorstel wordt geregeld dat UWV de inschatting van de bedrijfsarts over de belastbaarheid, zoals blijkt uit het re-integratieverslag, als grondslag hanteert voor de RIV-toets. De beoordeling van UWV op het moment van de RIV-toets strekt zich dus niet langer uit tot een eigenstandige beoordeling van de zieke werknemer, en daarmee de sociaal-medische belastbaarheid van betrokkene, tijdens de verplichte loondoorbetalingsperiode. Met de jaarlijkse monitoring zal informatie worden verzameld over het effect van de wijziging, onder andere door middel van steekproefsgewijs kwalitatief dossieronderzoek. Op deze manier worden patronen in de verschillen tussen de adviezen en beoordelingen van bedrijfsartsen in het re-integratieverslag en verzekeringsartsen bij de claimbeoordeling zo snel mogelijk zichtbaar, bijvoorbeeld in relatie tot bepaalde aandoeningen of in bepaalde bedrijfstakken. De uitkomsten van de monitoring kunnen reden zijn voor verder onderzoek en eventueel een basis bieden voor bijsturing om te zorgen dat de verschillen kleiner worden. Afhankelijk van de situatie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan betere richtlijnen laten ontwikkelen of bijscholing. Daarnaast worden de uitkomsten van de jaarlijkse monitor als basis gebruikt voor de evaluatie, uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding. Bij deze evaluatie wordt ook het effect van de maatregel op verschillende stakeholders meegenomen. De evaluatie is mede kwalitatief van aard en zal door een onafhankelijke, externe organisatie worden uitgevoerd.

4.2 Verhouding tot het EVRM

Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) garandeert een met waarborgen omklede rechtsgang, dit betekent echter niet dat het verdrag voorschrijft op welke wijze de verdragspartij zijn rechtsgang inricht of welke materiële normen zij stelt. Met betrekking tot de maatregel RIV-toetsing door arbeidsdeskundige van UWV staat de werknemer in de relatie tot de werkgever een rechtsgang naar de burgerlijke rechter open. De burgerlijke rechter is niet gebonden aan de beoordeling van de bedrijfsarts. Bij het vaststellen van het al dan niet verlengen van de wachttijd in het kader van artikel 25 Wet WIA past dit wetsvoorstel het toetsingskader aan; tegen een besluit op grond van dit toetsingskader staat rechtsbescherming open bij de bestuursrechter. Dat bij laatstgenoemde procedure na de wetswijziging het advies van de bedrijfsarts niet meer ter discussie gesteld kan worden, is een materiële keuze die binnen de beoordelingsmarge van de wetgever valt. De voorgestelde wijziging wordt aldus verenigbaar geacht met artikel 6 EVRM.

4.3 Kwijtscheldbeleid WIA-voorschotten

Het huidige beleid rondom het kwijtschelden van terug te vorderen voorschotten betreft tegenwettelijk beleid. De WIA voorziet op dit moment namelijk niet in een wettelijke grondslag voor het categoraal afzien van terugvordering. Hetzelfde geldt voor de TW.

Op dit moment kennen de WIA en de TW alleen een mogelijkheid om van terugvordering af te zien als UWV daartoe op basis van het betaalgedrag van mensen aanleiding ziet[29], als na een individuele

[28] Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 748, p. 35.
[29] Artikel 77, derde lid, van de Wet WIA en artikel 20, tweede lid, van de TW.

beoordeling is gebleken dat daartoe dringende redenen zijn[30] of wanneer het om geringe bedragen gaat.[31] Daarnaast kan UWV afzien van terugvordering bij medewerking aan een schuldregeling.[32]

Het is wel wenselijk dat UWV in bepaalde gevallen af zal zien van het terugvorderen van voorschotten die verstrekt zijn in afwachting van de beoordeling van het recht op een WIA-uitkering. Er wordt verwacht dat de problematiek rondom de mismatch in de vraag naar en het aanbod van sociaal-medische beoordelingen voorlopig blijft bestaan. Zolang er sprake is van een mismatch en er wachttijden zijn voor WIA-claimbeoordelingen zullen (ex-)werknemers te maken krijgen met voorschotten die vervolgens teruggevorderd moeten worden. Zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht is het onwenselijk dat mensen in deze specifieke situatie buiten hun schuld om geconfronteerd worden met soms grote bedragen die zij moeten terugbetalen en hierdoor mogelijk in de problemen komen. Daarom wordt voorgesteld de mogelijkheid om af te zien van terugvordering van deze voorschotten voort te zetten zolang dit nodig is, en hiertoe een wettelijke grondslag te creëren. Het beleid kan dan, op een rechtmatige wijze, worden voortgezet.

Dit wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke grondslag waarmee UWV – onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden – geheel of gedeeltelijk af zal zien van het terugvorderen van WIA- en TW-voorschotten. In dit verband wordt volledigheidshalve opgemerkt dat het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid[33] ook voorziet in een afzonderlijke grondslag om – onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels – af te zien van het terugvorderen van bedragen. Het gaat in dat wetsvoorstel om het afzien van terugvorderingen als die zijn ontstaan door fouten van UWV, het grote aantallen betreft en afzien noodzakelijk is voor een doelmatige uitvoering. Verstrekte voorschotten worden – gezien de aard en het doel van het verstrekken van voorschotten – uitdrukkelijk niet gezien als fouten van UWV. De betreffende grondslag in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid dient aldus een ander doel dan die met de grondslag in onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd.

De uitwerking van de voorwaarden in de algemene maatregel van bestuur zal in lijn zijn met het huidige tegenwettelijke beleid. In de kern zal dat betekenen dat, als na de WIA-claimbeoordeling blijkt dat de werknemer geen of een lager recht heeft op een WIA-uitkering en de terug te vorderen voorschotten niet verrekend kunnen worden met een andere uitkering, UWV afziet van het terugvorderen van deze voorschotten. Hiermee wordt (zoveel mogelijk) voorkomen dat de werknemer als gevolg van een late beslissing over het WIA-recht te maken krijgt met een inkomensgat. Hierbij is een aantal elementen van belang, waaronder:

- de werknemer heeft het voorschot ontvangen in afwachting van een beslissing over het recht op een WIA-uitkering (waarvoor een arbeidsongeschiktheidsbeoordeling noodzakelijk is) en moet het voorschot nadien geheel of gedeeltelijk terugbetalen;
- het onverschuldigd betaalde voorschot kan niet worden verrekend met een andere uitkering die over dezelfde periode wordt verstrekt (waaronder een WW-uitkering); en
- de late beslissing over het WIA-recht is niet te wijten aan de werknemer zelf (bijvoorbeeld doordat de werknemer niet meewerkt aan het medisch onderzoek).

In de algemene maatregel van bestuur zullen de voorwaarden nader worden uitgewerkt. Alleen onder die voorwaarden gaat UWV over tot het kwijtschelden van een terug te vorderen voorschot. Het geheel of gedeeltelijk afzien van terugvordering van onverschuldigd betaalde voorschotten ziet zowel op de situatie waarin het gaat om een primaire WIA-claimbeoordeling bij het bereiken van de eindewachttijd als op de situatie waarin het gaat om een claimbeoordeling naar aanleiding van een aanvraag om herleving of later ontstaan van het WIA-recht.[34].
Ook in die laatste gevallen kan er immers sprake zijn van voorschotten waarvan na de claimbeoordeling blijkt dat deze onverschuldigd zijn betaald.

Er blijft gewerkt worden aan oplossingen voor de mismatchproblematiek. Het aantal mensen dat geconfronteerd wordt met een lange wachttijd bij hun WIA-aanvraag en een voorschot krijgt wordt continu gemonitord door UWV en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Als de mismatch afneemt en UWV het weer lukt om WIA-beslissingen tijdig te nemen, hoeft UWV geen voorschotten meer te verstrekken in verband met de mismatch en is het beleid rondom de terugvordering en kwijtschelding daarvan niet meer nodig. Dit wetsvoorstel regelt dat de bepalingen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip komen te vervallen. Het voorgaande laat onverlet dat UWV nog steeds van terugvordering af kan zien als daartoe op basis van het betaalgedrag van mensen

[30] Artikel 77, zesde lid, van de Wet WIA en artikel 20, vijfde lid, van de TW.
[31] Artikel 77, achtste lid, van de Wet WIA en artikel 20, zevende lid, van de TW.
[32] Artikel 79a van de Wet WIA en artikel 21 van de TW.
[33] Kamerstukken II, 2024/25, 36 785, nr. 2 en 3.
[34] Artikelen 48, 50, 55 en 57 van de Wet WIA.

aanleiding wordt gezien, als na een individuele beoordeling is gebleken dat daartoe dringende redenen zijn of wanneer het om geringe bedragen gaat. Tot slot kan UWV afzien van terugvordering bij medewerking aan een schuldregeling.

4.4 Financiering kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten

Zoals in paragraaf 3.2.2 omschreven, is in 2021 besloten dat UWV tegenwettelijk beleid mag voeren over het kwijtschelden van terug te vorderen voorschotten. Er is toen ook een tijdelijke oplossing voor de financiering gekomen, waarbij de nadruk lag op snelle uitvoerbaarheid. De tijdelijke oplossing heeft op termijn een negatief effect op het gelijke speelveld op de hybride markt (zie kader hieronder). In de tijdelijke oplossing worden lopende en kwijtgescholden WIA-voorschotten betaald uit de Whk-premie. Om te voorkomen dat deze lasten worden doorberekend aan individuele (middel)grote werkgevers, haalt UWV handmatig de lasten uit de individuele premie. Op termijn zullen de lasten van de WIA-voorschotten minimaal doorwerken naar de Whk-premie, deze wordt immers lastendekkend vastgesteld. Hiermee wordt bedoeld dat de te verwachte lasten in het premiejaar worden gedekt. Hierdoor zouden alleen werkgevers die publiek verzekerd zijn voor de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) de lasten van de lopende en kwijtgescholden voorschotten dragen en werkgevers die eigenrisicodrager zijn niet. Om dit te voorkomen wordt een andere oplossing voor de financiering voorgesteld, die uitvoerbaar is voor UWV en niet nadelig uitpakt voor individuele werkgevers.

Achtergrond hybride markt
Het hybride stelsel houdt in dat werkgevers de keuze hebben om zich via UWV publiek te verzekeren of om eigenrisicodrager te worden. Eigenrisicodragers hebben daarbij de mogelijkheid om zich via een private verzekeraar voor hun WGA- en/of ZW-risico te verzekeren of voor een private uitvoerder te kiezen. De keuze mag voor de WGA anders zijn dan voor de ZW. Hierdoor is het mogelijk dat een werkgever bijvoorbeeld voor de WGA publiek is verzekerd en voor de ZW eigenrisicodrager is en verzekerd is bij een private verzekeraar. Het hybride stelsel draagt eraan bij dat verschillende partijen (UWV, private verzekeraars, private uitvoerders en eigenrisicodragers zonder een private verzekeraar en/of een private uitvoerder) elkaar scherp houden en zo bijdragen aan een zo effectief mogelijke re-integratie en activering. Daarvoor is het van belang dat er sprake is van een zo gelijk mogelijk speelveld. Anders spelen er mogelijk andere motieven dan de effectiviteit van de re-integratie en activering een rol bij de keuze voor de publieke verzekering dan wel het eigenrisicodragerschap. Het Ministerie van SZW is verantwoordelijk voor een zo gelijk mogelijk speelveld op de hybride markt.

Het voorstel is om de lopende en kwijtgescholden WIA-voorschotten vanuit het Aof te financieren. Dit geldt zowel voor de (ex-)werknemer van wie de werkgever publiek verzekerd is als die van wie de werkgever eigenrisicodrager is. Nadat UWV heeft bepaald of er recht op een WIA-uitkering bestaat, ontstaat er, met terugwerkende kracht, recht op een uitkering of niet. Op het moment dat er recht op een uitkering ontstaat, kan UWV het bedrag aan uitkering direct op de juiste plek ten laste brengen. In geval van publiek verzekerde werkgevers gaat het om het inboeken op het juiste fonds en bij een eigenrisicodrager gaat het om het in rekening brengen bij de eigenrisicodrager. De uitkering wordt dan verrekend met de verstrekte WIA-voorschotten. Indien er geen sprake is van een uitkering en het onverschuldigd betaalde voorschot geheel of gedeeltelijk niet wordt teruggevorderd maar wordt kwijtgescholden, dan wordt dat bedrag ten laste van het Aof gebracht.

Dit voorstel bewerkstelligt dat de lopende en kwijtgescholden voorschotten in eerste instantie niet meer betrokken worden in het hybride stelsel. De Aof-premie maakt daar namelijk geen deel van uit. Daarnaast zijn er geen nadelige gevolgen voor individuele werkgevers, doordat in de wet wordt geregeld dat de lopende en de kwijtgescholden voorschotten ten laste komen van het Aof. De Whk-premie wordt daarentegen wel ieder jaar lastendekkend vastgesteld.

4.4.1 Juridische gevolgen voor de eigenrisicodrager

Eigenrisicodragers dragen, anders dan publiek verzekerde werkgevers, onder voorwaarden gedurende een periode het risico van betaling (de lasten) van de WGA-uitkering van een (ex-)werknemer. Het is al lange tijd vaste praktijk dat de eigenrisicodrager daarmee ook het risico van betaling (de lasten) van het voorschot op een WGA-uitkering draagt en dat UWV gelet hierop verstrekte voorschotten toerekent aan en verhaalt op de eigenrisicodrager. De Centrale Raad van Beroep heeft in dit verband bij uitspraak van 5 september 2024 ook geoordeeld dat UWV hiervoor sinds 1 januari 2022 een

wettelijke bevoegdheid heeft.[35] Toekenning van de WGA-uitkering aan de verzekerde geschiedt dan met terugwerkende kracht waarbij rekening wordt gehouden met betaalde (en op de eigenrisicodrager verhaalde) voorschotten.

Met de voorgestelde wettelijke financieringswijze van voorschotten op een WIA-uitkering worden zowel de lopende als de kwijtgescholden WIA-voorschotten door UWV vanuit het Aof gefinancierd. Dit draagt, zoals eerder is toegelicht, bij aan het behoud van een zo gelijk mogelijk speelveld op de hybride markt. Hiermee is het niet langer aangewezen dat de eigenrisicodrager het risico van betaling (de lasten) van het voorschot op een WGA-uitkering draagt. De voorgestelde financieringswijze betekent immers dat de lasten van WIA-voorschotten op het Aof komen te rusten. De eigenrisicodrager draagt als gevolg van dit wetsvoorstel daarom het risico van betaling (de lasten) van de WGA-uitkering aan een (ex-)werknemer, nadat het recht op die WGA-uitkering daadwerkelijk is ontstaan, oftewel daadwerkelijk is toegekend.[36]

Door UWV aan de (ex-)werknemer betaalde voorschotten op de WIA-uitkering zullen vanwege de voorgestelde wettelijke financieringswijze niet meer op de eigenrisicodrager worden verhaald. De sinds 1 januari 2022 geregelde wettelijke bevoegdheid komt in verband daarmee te vervallen. Indien UWV aan de (ex-)werknemer in afwachting van de behandeling van de WIA-aanvraag voorschotten op de WIA-uitkering heeft verstrekt en uiteindelijk heeft vastgesteld dat er recht op een WGA-uitkering bestaat, bestaat dat recht zoals hiervoor al is toegelicht met terugwerkende kracht. De eigenrisicodrager draagt dan ook met terugwerkende kracht het risico van betaling (de lasten) van de WGA-uitkering. UWV is in verband hiermee reeds bevoegd die WGA-uitkering met terugwerkende kracht op de eigenrisicodrager te verhalen. Om te voorkomen dat de eigenrisicodrager geen of onvoldoende rekening heeft kunnen houden met de mogelijkheid dat het risico van betaling (de lasten) van een WGA-uitkering met terugwerkende kracht bij die eigenrisicodrager komt te liggen, blijft het van belang dat UWV werkgever en werknemer actief informeert over de mogelijkheid van het doen van een WIA-aanvraag en de verdere voortgang in de behandeling daarvan, nadat die aanvraag is ingediend.

De regering kiest er met dit wetsvoorstel voor om de lasten van voorschotten op een WIA-uitkering op het Aof te laten rusten. Toegekende voorschotten zullen door UWV aan de (ex-)werknemer worden uitbetaald, waardoor dit wetsvoorstel niet voorziet in een bevoegdheid voor de eigenrisicodrager om namens UWV het voorschot op een WIA-uitkering aan een (ex-)werknemer uit te betalen. Dat zou ook leiden tot een betalingsregeling van complexe aard, gekenmerkt door meerdere contactmomenten en administratieve en financiële handelingen, over een relatief korte periode waarin de voorschotverstrekking plaatsvindt en waarin de rechten en plichten die samenhangen met een WGA-uitkering nog moeten worden vastgesteld. Een dergelijke regeling zou niet in verhouding staan tot de uitvoeringscapaciteit die dat voor deze relatief korte periode vraagt en de mogelijke risico's die daarmee gepaard gaan. De regering kiest zodoende voor een eenvoudige en uitvoerbare regeling.

4.4.2 Korte termijnoplossing

De verwachting is dat rond 1 januari 2027 het bedrag aan kwijtscheldingen dermate hoog oploopt, dat de gemiddelde Whk-premie door UWV minimaal moet worden verhoogd. De Whk-premie blijft op deze manier lastendekkend. De nieuwe financieringswijze die in het wetsvoorstel wordt beschreven vergt systeemtechnische aanpassingen bij UWV. Het is voor UWV niet mogelijk om deze aanpassingen al voor 1 januari 2027 af te ronden. Om die reden kan de nieuwe financieringswijze pas gebruikt worden na 1 januari 2027, zoals nu is beoogd met ingang van 1 januari 2030. Voor een nadere toelichting op de inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt verwezen naar paragraaf 9.

UWV en SZW werken daarom aan een tijdelijke oplossing die op korte termijn in werking kan treden en de periode overbrugt tot de nieuwe financieringswijze, die dit wetsvoorstel regelt, in werking kan treden. Het gaat om de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 118 van de Wet financiering sociale verzekeringen tijdelijke regels te stellen over de overheveling van bedragen uit het Aof naar de Whk.

4.5 Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong

Het recht op inkomensondersteuning op grond van de Wajong eindigt als iemand ten minste 75% van het maatmaninkomen verdient na vijf jaar ononderbroken te hebben gewerkt.[37] Werk dat verricht

[35] CRvB 5 september 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1717, betreffende het bij Verzamelwet SZW 2022 gewijzigde artikel 84, derde lid, van de Wet WIA. Zie ook Kamerstukken II, 2021/22, 35 897, nr. 9, p. 42 en 43.
[36] Voor de periode voorafgaande aan de inwerkintreding van dit wetsvoorstel worden geen beleidsmatige gevolgen beoogd.
[37] Artikel 2:16, tweede lid en artikel 3:19, tweede lid van de Wajong.

wordt in het kader van de Wet sociale werkvoorziening[38] wordt hierbij buiten beschouwing gelaten. Dat betekent dat de inkomensondersteuning voor iemand die werkt in het kader van de Wet sociale werkvoorziening niet wordt beëindigd ook al verdient deze persoon 75% of meer van het maatmaninkomen. De Wet sociale werkvoorziening is per 1 januari 2015 afgesloten voor nieuwe instroom. Sinds die datum kunnen mensen ondersteuning krijgen van gemeenten, onder meer in de vorm van beschut werk.[39] In de huidige wet ontbreekt de mogelijkheid om arbeid verricht in beschut werk bij de beëindigingsgrond buiten beschouwing te laten. Dat wordt met dit wetsvoorstel toegevoegd. Zolang de betrokkene deze vorm van arbeidsondersteuning nodig heeft, eindigt het recht op Wajong niet, ongeacht wat men verdient.

Het recht op inkomensondersteuning eindigt ook niet als Wajonggerechtigden werken met behulp van bepaalde voorzieningen. Het gaat om voorzieningen als externe jobcoach, vervoersvoorzieningen of intermediaire voorzieningen zoals een tolk voor mensen met een auditieve beperking. Deze uitzonderingen op de beëindigingsgrond zien niet alleen op de situatie dat een Wajonggerechtigde daadwerkelijk ten minste 75% van het maatmaninkomen verdient na vijf jaar onafgebroken werken, maar is ook van toepassing op Wajonggerechtigden die bij een herbeoordeling in staat worden geacht om meer dan 75% van het maatmaninkomen te verdienen of wanneer de arbeidsongeschiktheid is geëindigd of beneden 25% is gedaald.
Als de Wajonggerechtigde het werk volhoudt met behulp van deze vormen van structurele arbeidsondersteuning zou het contraproductief zijn om het recht daarop te eindigen, omdat de Wajonggerechtigde dan waarschijnlijk de baan zal verliezen. Daarom is in de Wajong geregeld dat het Wajong-recht blijft bestaan wanneer een Wajonggerechtigde gebruik maakt van de hiervoor genoemde structurele arbeidsondersteuning, ongeacht wat men verdient. Het is wenselijk om aan deze structurele arbeidsondersteuning drie instrumenten toe te voegen. Het gaat om loondispensatie[40], loonkostensubsidie[41] en interne jobcoach[42]. Ook deze instrumenten zorgen ervoor dat de Wajonggerechtigde aan het werk kan blijven. Dit wetsvoorstel regelt dat deze instrumenten worden toegevoegd aan de uitsluitingsgronden voor toepassing van de beëindigingsgronden.
Het recht op Wajong wordt dan niet beëindigd als een Wajonggerechtigde werkt met loondispensatie, loonkostensubsidie of interne jobcoach, ongeacht wat er verdiend wordt.

Op basis van overgangsrecht bij de Wet vereenvoudiging Wajong ontvangt een deel van de werkende Wajonggerechtigden een Wajong-uitkering ter hoogte van het garantiebedrag. Het doel van het garantiebedrag was dat ten tijde van de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging Wajong per 1 januari 2021 werkende Wajonggerechtigden niet als direct gevolg van de nieuwe rekenregels er in totaalinkomen op achteruit zouden gaan. Het garantiebedrag heeft niet tot doel om hen te allen tijde recht te geven op dit garantiebedrag. Vandaar dat er ook beëindigingsvoorwaarden gelden.[43] Uit deze voorwaarden volgt dat het garantiebedrag definitief stopt als de hoogte van de Wajong-uitkering op basis van de nieuwe regels een jaar of langer hoger is geweest dan het garantiebedrag. Het garantiebedrag stopt ook definitief als de Wajonggerechtigde een jaar of langer geen inkomsten heeft gehad. Zouden deze beëindigingsvoorwaarden er niet zijn, dan zou het garantiebedrag tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd betaald worden. Dat werd niet als wenselijk geacht, vandaar dat de wetgever genoemde voorwaarden in de wet heeft opgenomen. In het licht hiervan is het ook niet de bedoeling dat het garantiebedrag tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd kan herleven als het recht op uitkering is beëindigd. Om aan te sluiten bij de bestaande beëindigingsbepalingen bij een lopend Wajong-recht, wordt met dit wetsvoorstel bewerkstelligd dat het recht op het garantiebedrag niet herleeft als de Wajonggerechtigde een jaar lang geen recht op uitkering heeft gehad. Daarmee wordt aangesloten bij de reguliere termijn van beëindiging van het garantiebedrag.

5. Gevolgen en regeldruk

Onderhavig wetsvoorstel heeft consequenties voor werkgevers, werknemers en de uitvoering. Hieronder wordt nader ingegaan op deze gevolgen. Daarnaast wordt ingegaan op de financiële gevolgen, de arbeidsmarkteffecten en de effecten van regeldruk. In de paragrafen 6.2 en 8.4 wordt ingegaan op de gevolgen voor UWV.

---

[38] Als bedoeld in hoofdstuk 2 en 3 van de Wet sociale werkvoorziening.
[39] Artikel 10b van de Participatiewet.
[40] Artikelen 2:20 en 3:63 van de Wajong.
[41] Artikel 10d van de Participatiewet.
[42] Op grond van artikel 36, vierde lid van de WIA. De *externe* jobcoach ex artikelen 2:22, tweede lid, onder d, van de Wajong en 35, tweede lid, onder d, van de WIA wordt op grond van de artikelen 2:16, derde lid, en 3:19, twaalfde lid, van de Wajong reeds uitgezonderd voor de toepassing van de beëindigingsgrond ex artikelen 2:16, tweede lid, en 3:19, tweede lid, van de Wajong. Zowel interne als externe jobcoaching beogen als voorziening hetzelfde en ook de criteria op grond waarvoor iemand in aanmerking komt, zijn gelijk.
[43] Artikel 8:8, vijfde lid, van de Wajong.

5.1 Gevolgen werkgevers

1) RIV-toetsing door arbeidsdeskundige van UWV

Deze maatregel neemt de onzekerheid bij werkgevers weg dat zij een loonsanctie opgelegd krijgen vanwege een verschil in oordeel over de belastbaarheid van de zieke werknemer tussen de bedrijfsarts van de werkgever en de verzekeringsarts van UWV. Werkgevers besparen in die gevallen dan een periode van loondoorbetaling of ZW van maximaal een extra jaar, het verrichten van re-integratie-inspanningen in dat maximaal extra jaar en de verplichtingen die daarbij horen. De verplichtingen rond loondoorbetaling bij ziekte worden door werkgevers vaak genoemd als argument om werknemers niet in vaste dienst te nemen. Mogelijk leidt deze maatregel tot meer voorspelbaarheid voor werkgevers en worden zij ontzorgd op het gebied van re-integratiedienstverlening, waardoor deze maatregel bijdraagt aan meer vaste contracten. Werkgevers worden ook na de wetswijziging geacht passende werkzaamheden te blijven aanbieden om de re-integratie van zieke werknemers te bevorderen. Als de verrichte re-integratie-inspanningen niet in overeenstemming zijn met het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid, dan kan een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting nog steeds aan de orde zijn.

2) Kwijtscheldbeleid WIA-voorschotten

De voorgestelde aanpassing heeft geen gevolgen voor werkgevers. Voorschotten op WIA- en TW-uitkeringen worden immers toegekend aan werknemers en in geval van onverschuldigde betalingen (in beginsel) bij hen teruggevorderd.

3) Financiering kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten

De voorgestelde wijziging heeft geen directe gevolgen voor (individuele) publiek verzekerde werkgevers. Verstrekte en kwijtgescholden voorschotten worden in verband met deze werkgevers reeds door UWV betaald.
De voorgestelde wijziging heeft wel gevolgen voor werkgevers die eigenrisicodrager zijn. De eigenrisicodrager draagt niet langer het risico van betaling (de lasten) van het voorschot. Voorschotten worden dus niet langer aan hen toegerekend en op hen verhaald, indien UWV een voorschot aan een (ex-)werknemer heeft betaald. Verder zullen de door UWV betaalde voorschotten ten aanzien van beide werkgevers voortaan uit het Aof worden betaald.

4) Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong

Deze maatregelen hebben geen gevolgen voor werkgevers.

5.2 Gevolgen werknemers

1) RIV-toetsing door arbeidsdeskundige van UWV

UWV kan geen loonsancties meer opleggen die gerelateerd zijn aan het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer. Dit betekent dat werknemers in die situaties dan mogelijk eerder, indien van toepassing, een WIA-uitkering in plaats van loon zullen ontvangen (doorgaans een lager inkomen dan bij loondoorbetaling (afhankelijk van cao-afspraken)), de ontslagbescherming twee jaar blijft in plaats van maximaal drie jaar en het recht op re-integratie door de werkgever eindigt na twee in plaats van maximaal drie jaar. Aangezien de sociaal-medische claimbeoordeling voor het recht op een WIA-uitkering uitgevoerd blijft worden door de verzekeringsarts van UWV, kan de werknemer onzekerheid ervaren als dan blijkt dat het advies van de bedrijfsarts en het oordeel van de verzekeringsarts van elkaar verschillen. Wanneer een werknemer tijdens de eerste twee jaar van ziekte twijfelt aan de juistheid van het door de bedrijfsarts gegeven advies, kan de werknemer een second opinion van een andere bedrijfsarts vragen, een klacht indienen bij de bedrijfsarts en een deskundigenoordeel bij UWV vragen, of in het uiterste geval zich melden bij de bevoegde tuchtrechter.

2) Kwijtschelden WIA-voorschotten

De voorgestelde aanpassing heeft geen directe gevolgen voor werknemers. Door UWV wordt reeds tegenwettelijk beleid inzake het kwijtschelden van WIA- en TW-voorschotten gevoerd. Met de voorgestelde grondslag wordt beoogd bij deze reeds staande (uitvoerings)praktijk aan te sluiten.

3) Financiering kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten

De voorgestelde wijziging heeft in principe geen gevolgen voor werknemers. De wijziging van de wijze van financiering van voorschotten gaat namelijk vooral om processen bij UWV en tussen UWV en

werkgevers. UWV kan wel in de communicatie met de werknemer nieuwe zaken toelichten over het wetsvoorstel.

4) Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong

De regels rondom beëindiging van het recht op Wajong behoeven aanpassing. Dit voorkomt dat werknemers onnodig een herleving op het Wajong-recht moeten aanvragen.

5.3 Arbeidsmarkteffecten

De wijziging van de RIV-toetsing door arbeidsdeskundige van UWV heeft zowel positieve als negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid. Per saldo is de verwachting dat het negatieve effect het grootst is en dat dit wetsvoorstel leidt tot meer mensen met een WIA-uitkering. Het positieve effect is dat door dit wetsvoorstel werkgevers minder risico lopen bij het in (vaste) dienst nemen van mensen, en de bereidheid om werknemers in vaste dienst te nemen daardoor toeneemt. De verplichtingen rond loondoorbetaling bij ziekte worden door werkgevers namelijk vaak genoemd als argument om werknemers niet in vaste dienst te nemen. Door dit wetsvoorstel neemt de kans op een loonsanctie af en wordt het bovendien beter voorspelbaar voor werkgevers of zij dit risico lopen. Aan de andere kant krijgt een deel van de werknemers bij wie de werkgever in de huidige situatie een loonsanctie zou krijgen door dit wetsvoorstel minder lang re-integratie-inspanningen van hun werkgever. Dit leidt naar verwachting tot minder re-integratie en een hogere instroom in de WIA.

5.4 Effecten regeldruk

Er zijn voor alle wijzigingsvoorstellen geen effecten op de administratieve lasten. De benodigde handelingen voor werkgevers en werknemers ten aanzien van de RIV-toets wijzigen bij dit voorstel niet. Voor werkgevers die ten gevolge van dit voorstel geen loonsanctie meer opgelegd krijgen en hun werknemers is er eerder sprake van een vermindering van de regeldruk. Dit geldt ook voor de voorgestelde wettelijke grondslag op grond waarvan UWV onder voorwaarden zal afzien van het terugvorderen van onverschuldigd betaalde WIA- en TW-voorschotten, aangezien dit – door het lopende tegenwettelijke beleid – reeds staande (uitvoerings)praktijk is. Met de aanpassingen in de Wajong worden mensen niet geconfronteerd met onnodige beëindiging van het uitkeringsrecht en het vervolgens moeten aanvragen van herleving van het recht. Hiermee worden juist administratieve lasten voorkomen.

Aangezien werkgevers en werknemers zoveel mogelijk via de reguliere en voor hen bekende uitingen van het Ministerie van SZW en UWV worden geïnformeerd zijn de kennisnemingskosten beperkt.

6. Financiële effecten

6.1 Budgettaire gevolgen voor overheid

1) RIV-toetsing door arbeidsdeskundige van UWV

Onderstaande tabel toont de financiële effecten van het wetsvoorstel bij een invoeringsdatum van 1 januari 2028.

RIV-toetsing UWV door arbeidsdeskundigen (mln. euro)	2027	2028	2029	2030	struc
WIA		4,1	12,1	19,5	96,2
Toeslagenwet		0,4	1,2	2,0	9,6
Totale uitkeringslasten		4,5	13,3	21,5	105,8

Voor het berekenen van het financiële effect van deze maatregel is het volledig afschaffen van de loonsanctie als startpunt genomen. Dit zou op basis van twee onderliggende oorzaken leiden tot hogere uitkeringslasten in de WIA:

1. Maximaal één jaar eerder een WIA-uitkering
   Een werkgever wordt bij het opleggen van een loonsanctie verplicht om voor een periode van maximaal 52 weken het loon door te betalen aan de werknemer. Afschaffen van de loonsanctie zou dus tot gevolg hebben dat een aantal werknemers maximaal één jaar eerder de WIA instroomt.
2. Meer instroom in de WIA
   De loonsanctie vormt een extra prikkel voor werkgevers om in de eerste twee jaar ziekte zo goed mogelijk te werken aan de re-integratie van zieke werknemers. Bovendien is de sanctie zo vormgegeven dat deze de werkgever stimuleert om zich in het loonsanctiejaar ook nog op re-integratie van de werknemer te richten. Met het vervallen van de loonsanctie zouden die

prikkels wegvallen, waardoor minder werknemers (gedeeltelijk) herstellen en dus meer mensen de WIA in stromen. Het financiële effect daarvan neemt toe in de tijd: voor ieder jaar dat mensen in de WIA blijven is er sprake van extra uitkeringslasten in het betreffende jaar.

In dit wetsvoorstel gaat het echter niet om het volledig afschaffen van de loonsanctie, maar slechts om het vervallen van één van de gronden: het verschil van inzicht tussen bedrijfsarts en verzekeringsarts. In de huidige situatie (2022–2024) is dit bij 8% van de opgelegde loonsancties de hoofdoorzaak. De WIA-uitkeringslasten zullen door dit wetsvoorstel uiteraard minder hard stijgen dan bij een volledige afschaffing van de loonsanctie. Er blijft sprake van een arbeidsdeskundige beoordeling van de RIV-toets.

Dit resulteert in een verwachte toename van de structurele WIA-uitkeringslasten als gevolg van dit wetsvoorstel met € 96 miljoen. Dit komt overeen met een toename van ongeveer 3.800 uitkeringsjaren in de WIA. Tevens zal naar verwachting de uitgaven aan de TW met circa € 10 miljoen toenemen, doordat meer personen de WIA instromen en een deel recht zal hebben op een aanvulling op grond van de TW.

2) Kwijtschelden WIA-voorschotten en financiering kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten

Het onderhavige wetsvoorstel regelt een grondslag op grond waarvan UWV zal afzien van terugvordering van WIA- en TW-voorschotten onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden. Het onderhavige wetsvoorstel regelt ook dat lopende en kwijtgescholden WIA-voorschotten in eerste instantie op het Aof worden geboekt. Dit voorstel heeft op zichzelf geen financiële gevolgen. Het treffen van de algemene maatregel van bestuur zal wel leiden tot financiële gevolgen, namelijk hogere WIA- en TW-lasten. Deze extra lasten ontstaan doordat voorschotten niet of niet volledig worden teruggevorderd. Structureel gaat het om circa € 93 miljoen op jaarbasis.[44] Het is mogelijk dat de achterstanden de komende jaren verder toenemen. In dat geval nemen de kosten van het kwijtschelden van WIA-voorschotten toe. De kosten nemen juist af als maatregelen ertoe leiden dat de achterstanden afnemen.

3) Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong

Deze wijzigingen hebben geen financieel effect.

6.2 Uitvoeringskosten

UWV heeft in de uitvoeringstoets per maatregel de eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten beschreven.

Samenvattend overzicht incidentele/structurele kosten UWV (bedragen x € 1 miljoen) op het gehele wetsvoorstel. Hierna worden per maatregel de kosten toegelicht.

	2026	2027	2028	2029	2030	Struct.
Incidentele kosten	0,2	3,2		2,0		
Structurele kosten			1,8	1,2	1,4	1,4
Totale uitvoeringskosten (€ mln.)	**0,2**	**3,2**	**1,8**	**3,2**	**1,4**	**1,4**

1) RIV-toetsing door arbeidsdeskundige van UWV

UWV geeft aan dat de structurele uitvoeringskosten zijn opgebouwd uit enerzijds vermindering van de benodigde capaciteit van verzekeringsartsen (€ 4,2 miljoen) en anderzijds een toename in benodigde capaciteit van arbeidsdeskundigen bij de uitvoering van RIV-toetsen (€ 4,7 miljoen). Daarnaast zal sprake zijn van een toename van de benodigde tijd bij de claimbeoordelingen en zal het aantal loonsancties afnemen. Daardoor zal ook het aantal bezwaarzaken afnemen (€ 0,5 miljoen in 2028, € 0,7 miljoen in 2029 en € 0,8 miljoen in 2030 en verder). Hierbij moet vermeld worden dat een vermindering van benodigde capaciteit verzekeringsartsen door deze maatregel een verschuiving van capaciteit betekent naar de andere producten waar een tekort aan capaciteit is. Bij de berekening van tijdsbesparing is geen rekening gehouden met het gebruik van de BAR in 2028. Op dit moment is nog niet bekend hoe dit de uitvoeringstijd van het proces van de RIV-toets zal veranderen. In 2028 wordt

[44] Kamerstukken II, 2024/25, 26 448, nr. 846.

€ 0,4 miljoen aan opleidingen besteed. De beheerkosten digitalisering RIV van jaarlijks € 1,4 miljoen vanaf 2028 is een globale inschatting die afhankelijk is van te maken keuzes vanuit een vooronderzoek, dat UWV nog moet verrichten. Het Ministerie van SZW zal UWV daartoe een opdracht geven.

De incidentele uitvoeringskosten bestaan met name uit procesaanpassingen (€ 0,6 miljoen) en aanpassingen in de informatievoorziening (ICT-systemen) van het RIV-proces (€ 2,4 miljoen). Hiervoor zet UWV een tijdelijke projectorganisatie (€ 0,2 miljoen) van negen maanden op.

RIV-toets	2027	2028	2029	Struct. vanaf 2030
Incidentele kosten	3,2	–	–	–
Structurele kosten	–	1,8	1,2	1,1
Totale uitvoeringskosten (€ mln.)	**3,2**	**1,8**	**1,2**	**1,1**

2) Kwijtschelden WIA-voorschotten

De totale incidentele kosten bedragen € 100.000 in 2026 voor inhoudelijke aanpassingen voor brieven, telefonie en UWV.nl. Er zijn geen structurele kosten.

3) Financiering kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten

De incidentele kosten bedragen in 2029 € 2 miljoen voor beleid, (proces)ontwerp, wetstechnisch handboek Werkinstructies en brieven, opleidingskosten, bouw, test en implementatie van systemen, klant- en kenniscommunicatie, klantcontact en projectorganisatie. De structurele kosten van deze maatregel bedragen € 0,3 miljoen vanaf 2030 voor de procesbegeleiders. Het is voor deze begeleiders namelijk van belang om te weten hoe een voorschot moet worden geregistreerd. De procesbegeleider moet hiervoor bij iedere (ex-)werknemer met de eigenrisicodrager contact opnemen. Dit betekent dat per aanvraag een vast extra contactmoment voor de procesbegeleider moet worden vastgelegd.

4) Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong

De totale incidentele kosten bedragen € 100.000 in 2026 voor inhoudelijke aanpassingen voor brieven, telefonie en UWV.nl. Er zijn geen structurele kosten.

7. Doeltreffendheid en doelmatigheid

1) RIV-toetsing door arbeidsdeskundige van UWV

Doeltreffendheid

Het doel van het onderhavig wetsvoorstel is om de ervaren onzekerheid bij de re-integratieverplichtingen bij werkgevers te verminderen. Door onderhavig wetsvoorstel kunnen werkgevers bij te verrichten re-integratie-inspanningen vertrouwen op het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van hun zieke (ex-)werknemer. Er wordt onderscheid gemaakt tussen dat wat niet beïnvloedbaar is, namelijk de vaststelling van de belastbaarheid door de bedrijfsarts, en dat waar werkgever en werknemer wel invloed op hebben, namelijk de re-integratie-inspanningen. Het opleggen van loonsancties door UWV blijft mogelijk, maar één van de grondslagen hiertoe vervalt met dit wetsvoorstel.

UWV beoordeelt op grond van het re-integratieverslag of de werkgever en de werknemer samen voldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht. Dit heeft tot doel om bij ziekte te voorzien in een tijdige en adequate verzuim- en re-integratieaanpak, waardoor het functioneren van de werknemer in de arbeid zo snel en volledig mogelijk wordt hersteld en langdurig verzuim en instroom in de WIA wordt voorkomen. Door dit voorstel neemt door het vervallen van één van de gronden voor het opleggen van een loonsanctie de instroom in de WIA beperkt toe. Echter, er blijft sprake van een adequate verzuim- en re-integratieaanpak in onderhavig wetsvoorstel. De regering is, zoals ook in paragraaf 3.1 en 4.1 is beschreven, van mening dat er voldoende waarborgen zijn voor de kwaliteit en onafhankelijkheid van een bedrijfsarts.

Doelmatigheid

Bij onderhavig wetsvoorstel vervalt één van de grondslagen tot een verlenging van de loonsanctie, maar UWV blijft voorafgaand aan de WIA-claimbeoordeling de verrichte re-integratie-inspanningen toetsen, waarbij de uitkomst het opleggen van een loonsanctie kan zijn. Zodoende blijft de prikkel

aanwezig voor de werkgever om zich hiervoor voldoende in te blijven spannen. Doordat werkgevers de gevraagde duidelijkheid krijgen en tegelijkertijd de prikkels in stand blijven is dit een doelmatige vormgeving van de maatregel.

Een alternatief voor het ontlasten van werkgevers bij de re-integratieverplichtingen 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, de (premie)kosten voor werkgevers en het arbeidsaanbod.[45] OCTAS adviseerde dan ook de loondoorbetalingstermijn van twee jaar bij ziekte te behouden.[46] Inkorten van de loondoorbetalingstermijn is geen alternatief voor dit wetsvoorstel, dat zich richt op het oplossen van de ervaren onzekerheid van werkgevers rond loonsancties.

2) Kwijtschelden WIA-voorschotten

Doeltreffendheid

Het onderhavige wetsvoorstel regelt een grondslag op grond waarvan UWV af zal zien van het terugvorderen van WIA- en TW-voorschotten onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden. De WIA en de TW bieden thans onvoldoende grondslag om in de betreffende gevallen categoraal af te zien van het terugvorderen van voorschotten. Door UWV wordt reeds een tegenwettelijk beleid inzake het kwijtschelden van WIA- en TW-voorschotten gevoerd met als uitgangspunt (zoveel mogelijk) te voorkomen dat de werknemer als gevolg van een late beslissing over het WIA-recht te maken krijgt met een inkomensgat. Met de voorgestelde grondslag wordt beoogd om met een algemene maatregel van bestuur bij deze reeds staande (uitvoerings)praktijk aan te sluiten. Daarmee hoeft het tegenwettelijk beleid niet telkens met één jaar te worden verlengd en krijgen mensen meer zekerheid over de toekomst van dit beleid.

Doelmatigheid

Zoals in paragraaf 3.2.2 is toegelicht acht de regering het om meerdere redenen onwenselijk dat mensen buiten hun schuld om geconfronteerd worden met soms grote terugvorderingen van WIA-en TW-voorschotten en daardoor mogelijk te maken krijgen met een inkomensgat. Door met het onderhavige wetsvoorstel grondslagen te regelen op grond waarvan UWV onder voorwaarden zal afzien van het terugvorderen van onverschuldigd betaalde WIA- en TW-voorschotten ontstaat voor deze mensen zekerheid over hun inkomen.

3) Financiering kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten

Doeltreffendheid

De Wet financiering sociale verzekeringen voorziet thans niet in een mogelijkheid om voorschotten op een WIA-uitkering ten laste te brengen van het Aof of de Whk. Voorschotten worden door UWV thans ten laste gebracht van de Whk. Het voorstel bewerkstelligt dat lopende voorschotten en kwijtgescholden voorschotten ten laste komen van het Aof. Deze financieringswijze is zowel van toepassing op de publiek verzekerde werkgever als de werkgever die eigenrisicodrager is. Dit zorgt ervoor dat de lopende en kwijtgescholden voorschotten geen invloed meer hebben op de Whk-premie. Deze financieringswijze heeft verder tot gevolg dat de eigenrisicodrager niet langer het risico van betaling (de lasten) van het voorschot op een WIA-uitkering aan een (ex-)werknemer zal dragen.

Doelmatigheid

Door in de wet te regelen dat (lopende en kwijtgescholden) voorschotten ten laste komen van het Aof kunnen er op termijn geen nadelige gevolgen voor publiek verzekerde werkgevers ontstaan. De Aof-premie wordt namelijk door alle werkgevers betaald, terwijl de Whk-premie alleen door publiek verzekerde werkgevers wordt betaald. Dit draagt bij aan het gelijke speelveld op de hybride markt.

[45] 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.
[46] Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 748.

4) Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong

Doeltreffendheid

Met de aanpassingen worden mensen niet geconfronteerd met onnodige beëindiging van het uitkeringsrecht en het vervolgens moeten aanvragen van herleving van het recht.

Doelmatigheid

Met de aanpassingen worden uitkeringsrechten niet onnodig beëindigd en worden aanvragen tot herleving van het recht voorkomen.

8. Advies en consultatie

Het conceptwetsvoorstel heeft opengestaan voor internetconsultatie en is voorgelegd aan UWV en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het voorstel geen noemenswaardige gevolgen voor de regeldruk heeft. Over het voorstel tot het leidend maken van het advies van de bedrijfsarts heeft ATR in 2019 al formeel geadviseerd (brief aan de minister van SZW van 3 juli 2019, ref. MvH/RvZ/MK/bs/ATR0703/2019-U079) en had daarover destijds geen opmerkingen.
Tevens zijn er een MKB-toets op het RIV-toetsing voorstel en een doenvermogentoets uitgevoerd.

8.1 MKB-toets RIV-toetsing UWV door arbeidsdeskundigen

De MKB-toets is bedoeld om MKB'ers de gelegenheid te geven om op basis van hun praktijkervaring input te leveren op beleidsvoorstellen. Op 10 juli 2025 heeft een digitale MKB-toets plaatsgevonden met vertegenwoordigers van tien ondernemingen uit verschillende branches voor het onderdeel RIV-toetsing UWV door arbeidsdeskundigen. 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, die als handvat voor het gesprek konden dienen. Tijdens het gesprek is van gedachten gewisseld over het voorstel en konden de aanwezigen vanuit praktijkervaring concrete input leveren voor het voorstel, met name of het voorstel werkbaar en uitvoerbaar is.

Alle deelnemers gaven aan positief te zijn over het voorstel. Positief, gezien het verlangen naar duidelijkheid, het kunnen vertrouwen op het advies van de bedrijfsarts en gezien de vermindering van werkdruk bij UWV. Er werden zorgen geuit over de stevige rol van de arbeidsdeskundige bij UWV en er wordt gewezen op het belang om ervoor te zorgen dat zij deze taak goed kunnen uitvoeren. Aangegeven werd dat gelet moest worden op de kwaliteitsnormen voor bedrijfsartsen bij de aanlevering van het re-integratieverslag. Een deelnemer meldde dat er bij werknemers mogelijk wat meer wantrouwen richting de adviezen van de bedrijfsarts zal komen als deze adviezen meer gewicht krijgen bij de RIV-toetsing. Randvoorwaardelijk is wat betreft een aantal deelnemers dat deskundigenoordelen door UWV tijdig kunnen worden opgepakt om langlopende spanningen of discussies tussen werkgever en werknemer te voorkomen. Er waren deelnemers die tevreden zijn over de adviezen van hun bedrijfsartsen. Er werd ook aangegeven enorme verschillen in terugkoppeling van gesprekken met bedrijfsartsen en kwaliteit daarvan te zien tussen arbodiensten. Een duidelijk advies van de bedrijfsarts is van belang om te voorkomen dat de interpretatie van dat advies kan verschillen tussen de werkgever en UWV. De mogelijkheid om een second opinion van een andere arts te vragen is er voor werknemers, maar niet voor werkgevers. Een aantal werkgevers geeft aan dat die optie vaak niet als alternatief of tussenstap wordt gezien voor de aanvraag van een deskundigenoordeel bij UWV.

8.2 Doenvermogen

1) RIV-toetsing UWV door arbeidsdeskundigen

Wet- en regelgeving moet niet alleen begrijpelijk zijn, maar vergt ook dat diegenen op wie het betrekking heeft er naar kunnen handelen. In de beleidsvoorbereidende fase is met UWV dan ook een doenvermogentoets uitgevoerd met als doel te analyseren of en hoe de maatregel op een doenlijke manier kan worden ingericht.

De essentie van het onderdeel van het wetsvoorstel dat ziet op de RIV-toets is dat, als de werkgever voldoende invulling heeft gegeven aan de mogelijkheden die passen binnen het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid, UWV geen ruimte meer heeft om de loondoorbetalingsplicht nog te verlengen als de verzekeringsarts toch een andere visie heeft dan de bedrijfsarts. UWV benadrukt in de doenvermogentoets dan ook dat het van belang is dat de werknemer zich, met het oog op dit wetsvoorstel, tijdig moet uiten indien deze zich niet kan vinden in het advies van de bedrijfsarts. UWV

ziet daarbij een risico dat de (vereiste) mentale inspanning voor sommige zieke werknemers enigszins toeneemt in vergelijking met de huidige situatie. Daarbij merkt UWV op dat ook de huidige situatie al zeer complex is en zeer veel vraagt van het doenvermogen van de werknemer. Alhoewel de werknemer er ook in de huidige situatie belang bij heeft tijdig in actie te komen als deze het niet eens is met de bedrijfsarts, zal het wetsvoorstel dat belang in sommige situaties vergroten. De consequenties van niet tijdig handelen zijn door het wetsvoorstel potentieel een stuk groter.

Vanwege het verschil in beoordelingskaders van de bedrijfs- en de verzekeringsarts kan het ook in de huidige situatie voorkomen dat een verzekeringsarts bij een WIA-claimbeoordeling een ander oordeel over de belastbaarheid heeft dan een bedrijfsarts tijdens de begeleiding in de eerste twee ziektejaren. Zo kan een werknemer gedurende de twee ziektejaren, naar inschatting van de bedrijfsarts, geen benutbare mogelijkheden hebben, terwijl deze bij de WIA-beoordeling minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt bevonden. Het kan zijn dat de werknemer – mogelijk op basis van de inschatting van de verzekeringsarts bij de claimbeoordeling – achteraf denkt dat er nog wél mogelijkheden waren bij de eigen werkgever. Daar kan de werknemer dan echter niets meer mee indien de werkgever het advies van de bedrijfsarts heeft opgevolgd. Dit omdat UWV ten gevolge van het wetsvoorstel geen verlenging van de loondoorbetalingsperiode kan opleggen indien de werkgever op een correcte manier invulling heeft gegeven aan de adviezen van de bedrijfsarts. De werknemer kan als gevolg daarvan verdriet en boosheid ervaren en moet het verlies mogelijk verwerken. De werknemer zal dus voorafgaand aan de WIA-claimbeoordeling en gedurende de eerste twee ziektejaren complexe wet- en regelgeving moeten vertalen naar de eigen situatie en tijdig adequaat actie moeten ondernemen indien deze het niet eens is met het advies van de bedrijfsarts.

Voor de werknemer blijven verschillende wegen open om te uiten dat deze het niet eens is met de visie van de bedrijfsarts. De werknemer heeft de ruimte om dit met de eigen werkgever te bespreken dan wel dit direct met de bedrijfsarts te bespreken. Maar als dat niet leidt tot een gewenst resultaat kan de werknemer volgtijdelijk (of bij het overslaan van voorgaande opties) een second opinion bij een andere bedrijfsarts aanvragen of eventueel een deskundigenoordeel bij UWV aanvragen. Daarmee blijft de weg open voor de werknemer om in essentie een tweede (onafhankelijke) arts te vragen vanuit medisch perspectief een inschatting te maken van de (on)mogelijkheden binnen het re-integratietraject. Die gangbare en bekende mogelijkheden blijven ook met dit wetsvoorstel bestaan en daarmee blijft er voldoende handelingsperspectief voor de werknemer die zich niet kan vinden in het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid.

Van belang is en blijft, ook met het oog op dit wetsvoorstel en de mogelijk kwetsbare situatie van de werknemer die ziek is, dat de werknemer op een heldere en laagdrempelige manier verneemt wat hij kan doen indien deze het niet eens is met de visie van de bedrijfsarts. Daarbij moet het (kunnen) zetten van die stappen laagdrempelig en begrijpelijk zijn. Voornemen is dan ook via onder meer de communicatiekanalen van de rijksoverheid en UWV voldoende begrijpelijke en heldere informatie te verschaffen over de regelgeving en de stappen die een werknemer kan zetten indien deze het niet eens is met de inschatting van de bedrijfsarts en het belang van tijdigheid daarvan. Hierbij kunnen bijvoorbeeld ook arbodiensten, vakbonden of rechtsbijstandverleners helpen. Werknemers moeten, ook zeker in een kwetsbare positie, op een laagdrempelige manier toegang houden tot wegen om (juridisch) advies in te winnen en goede begeleiding hierbij krijgen. Medische professionals en diverse partijen moeten bekijken hoe ze verschillen van inzicht kunnen verkleinen.

2) Kwijtschelden WIA-voorschotten

Het onderhavige wetsvoorstel regelt een grondslag op grond waarvan UWV WIA- en TW-voorschotten zal kwijtschelden onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden. Dit voorstel heeft geen gevolgen voor het doenvermogen. Het kwijtscheldbeleid WIA-voorschotten is bovendien reeds staande (uitvoerings)praktijk.

3) Financiering kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten

Het onderhavige wetsvoorstel regelt alleen een verandering in de financieringswijze binnen de al bestaande financieringssystematiek. Dit voorstel heeft daardoor geen gevolgen voor het doenvermogen.

4) Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong

De voorgestelde maatregelen ten aanzien van de Wajong hebben geen nadelig effect op het doenvermogen van mensen in de Wajong. De maatregelen voorkomen dat het recht op Wajong wordt beëindigd en voorkomt dat zij gebruik moeten maken van het recht op herleven.

8.3 Internetconsultatie

Het conceptwetsvoorstel heeft vanaf 20 oktober 2025 gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie. Er zijn in totaal 56 reacties binnengekomen op het wetsvoorstel van individuele burgers, bedrijven, beroeps- en belangenorganisaties. Hieronder wordt per onderdeel aangegeven wat de reacties waren en of deze tot aanpassing van de toelichting of het voorstel hebben geleid.

1) RIV-toetsing UWV door arbeidsdeskundigen

De meeste reacties in de internetconsultatie zien op het voorstel om het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer leidend te maken bij de RIV-toets. Het voorstel is wisselend ontvangen. De meerderheid ondersteunt het voorstel; dat gaat onder andere om juristen, Nederlandse orde van advocaten, individuele werkgevers, belangenbehartigers en adviseurs van werkgevers, VNO-NCW en MKB-Nederland, Adfiz (de branchevereniging van onafhankelijke financiële adviseurs), NVvA (de beroepsvereniging van arbeidsdeskundigen), NVAB (de beroepsvereniging van bedrijfsartsen), Verbond van Verzekeraars en private uitvoerders als Robidus en Acture. Er worden ook zorgen geuit of vragen gesteld, zoals door NOVAG (Nieuwe Orde van Verzekeringsartsen Arbeid & Gezondheid) en het Register Specialistisch Casemanagement. En er zijn ook respondenten tegen het voorstel, zoals blijkt uit de gezamenlijke reactie van FNV, CNV en VCP en bijvoorbeeld de Centrale Cliëntenraad UWV.

Doelstelling wordt ondersteund

In meerdere reacties komt terug dat het essentieel is dat er meer wordt gedaan om de achterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen aan te pakken. Dit voorstel kan hierbij helpen wordt gemeld. De meeste respondenten steunen de doelstelling om meer zekerheid te bieden bij re-integratie en om het stelsel uitvoerbaarder te maken. Werkgevers moeten kunnen vertrouwen op het advies van de bedrijfsarts om re-integratie-inspanningen efficiënt en effectief in te kunnen zetten. Er wordt gemeld dat het voorstel de voorspelbaarheid en zekerheid vergroot en de administratieve lasten vermindert. Een bedrijfsarts mag je vertrouwen op een medisch onafhankelijk oordeel. Respondenten geven aan dat het goed is om de professionaliteit en het maatwerk van de bedrijfsarts als uitgangspunt bij de RIV-toets te nemen. Daarbij is een duidelijke borging van kwaliteit en onafhankelijkheid van bedrijfsartsen cruciaal. De medische informatie van de behandelend arts/behandelaar zou door de bedrijfsarts in de beoordeling van de belastbaarheid op enig moment in het proces meegenomen moeten worden. Dat is ook de huidige werkwijze van bedrijfsartsen, mits de zieke werknemer hier schriftelijk toestemming voor geeft en het een duidelijk doel dient.
De bedrijfsarts houdt medische gegevens strikt vertrouwelijk en deelt deze niet met de werkgever. Gemeld wordt dat de kwaliteit in adviezen tussen bedrijfsartsen kan variëren en daarom een objectieve blik op een dossier wenselijk is. Net als elke andere geneeskundig specialist moeten bedrijfsartsen zich iedere vijf jaar laten herregistreren om de deskundigheid te waarborgen. In het kader van geaccrediteerde deskundigheidsbevordering zijn intercollegiale toetsing, visitatie en bij- en nascholing belangrijke verplichte elementen, die door de sociaal geneeskundige beroepsverenigingen (NVAB, NVVG en KAMG) gezamenlijk nader worden ingevuld.

Samenwerking

Het voorstel zou volgens de reacties ook een impuls kunnen geven aan de samenwerking tussen betrokken beroepsgroepen en de kwaliteit van re-integratie, door onder andere de doorontwikkeling van de BAR (Beschrijving van Arbeidsbelastbaarheid en Re-integratie; zie ook paragraaf 4.1). Door meerdere respondenten wordt dit instrument genoemd, vanwege de uniforme, navolgbare taal. Geopperd wordt de BAR als verplicht standformat te gaan gebruiken, om eenduidigheid te waarborgen. De regering is vooralsnog niet van plan de BAR verplicht te maken in het poortwachtersproces. Uitgangspunt is dat de ontwikkeling en het gebruik van instrumenten en richtlijnen onderdeel is van de eigen verantwoordelijkheid van de beroepsbeoefenaren zelf, dus geen verplichting wordt. Wel zal het format via de digitale kanalen van UWV goed beschikbaar gesteld worden, waarbij het de doelstelling is dat dit door zo veel mogelijk bedrijfsartsen op een uniforme manier wordt toegepast. Ook de pilots publiek-private samenwerking die UWV en private partijen uitvoeren worden genoemd. Het is inderdaad van belang dat de samenwerking in de keten van begeleiding en beoordeling van arbeidsongeschiktheid zo optimaal mogelijk wordt vormgegeven. UWV blijft verantwoordelijk voor de vaststelling van arbeidsongeschiktheid. Het doel is om door de samenwerking te komen tot een duidelijk en gedeeld beeld van de belastbaarheid, waardoor de sociaal-medische claimbeoordeling voor het recht op een WIA-uitkering door de verzekeringsarts snel en efficiënt kan plaatsvinden.

Invoeringsdatum

Meerdere respondenten vragen zich af waarom dit voorstel per 1 januari 2028 wordt ingevoerd en niet

eerder. De regering heeft bij de Voorjaarsnota 2025 middelen gereserveerd voor dit voorstel, waarbij de beoogde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2028 is, maar alleen geldend voor personen met een eerste ziektedag vanaf die datum (=overgangsrecht). In de augustusbesluitvorming 2025 is geregeld dat het wetsvoorstel per 1 januari 2028 in kan gaan zonder overgangsrecht, vanwege de positieve uitwerking op de achterstanden bij sociaal-medisch beoordelen. Hierdoor wordt de werkwijze van de RIV-toets meteen per 2028 aangepast en niet pas twee jaar later. In de internetconsultatie wordt ook de suggestie gedaan om bij wijze van overgangsrecht te bepalen dat de wetswijziging geldt voor verzekerden die op of na de datum van inwerkingtreding van de wet het einde van de wachttijd behalen. Dit is echter niet wat beoogd wordt. De wetswijziging regelt dat de werkwijze van de RIV-toets per 2028 aangepast wordt en deze toets dient voor het einde van de wachttijd plaats te vinden.

Nadelen voor werknemers

De nadelen voor werknemers van het voorstel worden ook genoemd, waaronder de verhoogde WIA-instroom. Risico is dat een te terughoudend of re-integratie-belemmerend advies van een bedrijfsarts langere tijd kan doorwerken, waardoor benutbare mogelijkheden niet of te laat worden opgepakt en een grotere kans op WIA-instroom met lagere inkomenszekerheid voor werknemers dreigt. De regering is zich er van bewust dat dit voorstel tot meer instroom in de WIA zal kunnen leiden (zoals bijvoorbeeld in hoofdstuk 5 en 6 is beschreven). Ook wordt gewezen op het doenvermogen van werknemers. Net als in de huidige praktijk wordt van werknemers gevraagd om zelf aan zet te kunnen zijn als het advies van de bedrijfsarts niet aansluit bij de werkrealiteit. Daar is in paragraaf 8.2 bij de doenvermogentoets expliciet aandacht aan besteed.

Door sommige respondenten die het voorstel niet ondersteunen wordt gevreesd dat de onafhankelijkheid van de bedrijfsarts onder druk wordt gezet. Daarbij wordt erop gewezen dat aan de inschatting van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer mogelijk meer belang toekomt nu het wetsvoorstel regelt dat UWV bij de RIV-toets de inschatting van belastbaarheid van de bedrijfsarts volgt, hetgeen mogelijk extra druk op de relatie tussen werkgever en bedrijfsarts zou kunnen zetten met potentieel nadelige gevolgen voor de zieke werknemer.
In enkele reacties wordt de zorg geuit dat er een risico is dat bedrijfsartsen forsere beperkingen gaan stellen, waardoor werkgevers steeds meer gevrijwaard worden om re-integratie-inspanningen te leveren en de risico's bij de werknemer komen te liggen. Ook wordt aangegeven dat werknemers minder rechtszekerheid, een beperkte mogelijkheid tot correctie bij meningsverschillen hebben en dat er een risico van verlies van vertrouwen is in de zorgvuldigheid en rechtvaardigheid van het proces. Het wetsvoorstel beoogt slechts het advies van de bedrijfsarts leidend te maken bij de RIV-toets. Net als nu het geval is, blijft de mogelijkheid bestaan om een second opinion aan te vragen wanneer je het niet eens bent met het advies van de bedrijfsarts. Dit kan via je eigen arts, die dan een onafhankelijke, externe bedrijfsarts inschakelt. Ook is er de mogelijkheid tot het aanvragen van een deskundigenoordeel. De sociaal-medische claimbeoordeling voor het recht op een WIA-uitkering wordt, net als nu, uitgevoerd door een verzekeringsarts. Bedrijfs- en verzekeringsartsen zijn zich bewust van hun eigen rol, waarbij verzekeringsartsen verantwoordelijk zijn voor een goede uitvoering van de sociale zekerheid en bedrijfsartsen voor het verlenen van arbeidsgerelateerde zorg. Ook hebben beide beroepsgroepen en UWV aandacht voor het verbeteren van de communicatie tussen bedrijfs- en verzekeringsartsen gedurende het re-integratietraject.

In sommige reacties wordt getwijfeld aan de besparing op de verzekeringsartsencapaciteit bij UWV. Tegelijkertijd met de internetconsultatie is een uitvoeringstoets aan UWV gevraagd. Daaruit blijkt dat UWV blij is met het voorstel, mede omdat UWV vrij te komen schaarse capaciteit van verzekeringsartsen hierdoor kan inzetten op andere sociaal-medische dienstverlening.

Aanbevelingen

Een respondent geeft aan dat het consequenter zou zijn om het advies van de bedrijfsarts dan ook leidend te maken voor de WIA-beoordeling. Daar is de regering het niet mee eens. De sociaal-medische claimbeoordeling die van belang is bij toegang tot het uitkeringsrecht vraagt specifieke expertise en blijft als taak voorbehouden aan een verzekeringsarts van UWV. De RIV-toets zal berusten op een arbeidskundige beoordeling van het re-integratieverslag door UWV, maar het advies van de bedrijfsarts wordt niet leidend bij de beoordeling van het recht op een uitkering. Aan het principe van de scheiding tussen private begeleiding en de publieke vaststelling op het recht op een uitkering wordt niet getornd. Ook is als reactie meegegeven dat bij twijfel over de onafhankelijkheid van de bedrijfsarts de werknemer alsnog een arts bij UWV zou moeten raadplegen. Dat behelst het voorstel niet. Twee waarborgen daarvoor zijn het aanvragen van een second opinion bij een andere bedrijfsarts of het aanvragen van een deskundigenoordeel bij UWV. Het is van belang dat dit gebeurt voordat een werknemer/ZW-gerechtigde een WIA-aanvraag indient en dat betrokkenen van deze opties op de hoogte zijn.

Tevens wordt aanbevolen om het advies van de private arbeidsdeskundige bij de RIV-toets ook leidend te laten zijn. Hier heeft de regering niet voor gekozen. De arbeidsdeskundige van UWV toetst de inhoudelijke re-integratie-inspanningen en bekijkt of deze in lijn zijn met de adviezen van de bedrijfsarts over de belastbaarheid. Daarbij wordt niet verwacht dat de arbeidsdeskundige van UWV vaak zal afwijken van de gegeven adviezen van de private arbeidsdeskundigen en dit wordt nu ook niet als knelpunt gezien. Ook wordt de aanbeveling gedaan om uit te sluiten dat er een sanctie wordt opgelegd in het geval dat UWV zelf niet aan haar verplichting heeft voldaan in datzelfde dossier. Daarbij wordt gedacht aan het niet uitvoeren van een deskundigenoordeel, Eerstejaarsziektewetbeoordeling (EZWB) of Toetsing verbetering belastbaarheid tijdens het tweede ziektejaar. De regering is zich ervan bewust dat UWV door de mismatch niet alle wettelijke taken inzake sociaal-medische dienstverlening kan uitvoeren. Dat geldt ook voor de deskundigenoordelen en de EZWB's. UWV heeft een werkwijze ontwikkeld om de capaciteit voor deskundigenoordelen zo gericht mogelijk in te zetten. Ook werkt UWV verder aan het ontwikkelen van een werkwijze waarmee EZWB's gericht kunnen worden gedaan, dat wil zeggen dat deze alleen plaatsvinden als kans op uitstroom verwacht kan worden. Dat UWV niet toe komt aan alle beoordelingen heeft echter geen gevolgen voor het opleggen van loon-, verhaals- en ziekengeldsancties. In de memorie van toelichting is in paragraaf 4.1 naar aanleiding van de internetconsultatie nader beschreven dat UWV door een prioritering rond de sociaal-medische beoordelingen de aanpak voor het uitvoeren van deskundigenoordelen (niet-bindende adviezen) de laatste jaren heeft moeten aanpassen.

Tevens wordt voorgesteld om in regelgeving/beleidsregels vast arbeidsdeskundige-toetsmomenten vast te leggen. De noodzaak tot meer regelgeving, ook in het licht van de regeldruk, hiervoor ziet de regering niet.

Een alternatief voor werkgevers, met geen nadelen voor werknemers, zou de ontzorgverzekering zijn, die de financiële consequenties voor werkgevers behaphaar houden. Er is sinds 2020 een private MKB verzuim-ontzorgverzekering op de markt gekomen, waardoor kleine werkgevers optimaal ontzorgd worden waar het gaat om de verplichtingen bij een zieke werknemer. Deze verzekering is echter geen verplichte verzekering. Het is aan werkgevers om zich al dan niet te verzekeren, al heeft overigens een ruime meerderheid van de werkgevers zich verzekerd. De regering vindt het bovendien van belang onderscheid te maken tussen dat wat niet beïnvloedbaar is, namelijk de vaststelling van de medische belastbaarheid door de bedrijfsarts, en dat waar werkgever en werknemer wel invloed op hebben, namelijk de re-integratie-inspanningen. De MKB verzuim-ontzorgverzekering is dan ook geen vervanging voor dit voorstel.

Een alternatief dat genoemd wordt voor UWV is betere samenwerking tussen de bedrijfsarts, verzekeringsarts en de curatieve sector. Hier wordt inderdaad ook aanvullend op ingezet. Als alternatief voor een betere re-integratie op de lange termijn worden het versterken van de poortwachtersfunctie (zoals tweede spoor re-integratie en verbetering dienstverlening ZW-gerechtigden) en een gemeenschappelijke medische dienst voor arbeid en gezondheid genoemd. De regering kiest nu niet voor zo'n gemeenschappelijke medische dienst. Het Ministerie van SZW en UWV hebben een actieplan arbeid en gezondheid opgezet om de samenwerking op het gebied van arbeid en gezondheid te versterken tussen de sociaal-medische sector, de arbodiensten en de curatieve zorg.[47] Gegevensuitwisseling is daarin een van de speerpunten.

In de internetconsultatie wordt ook geschreven dat er ongelijksoortige voorstellen in dit gehele wetsvoorstel zouden zitten en het wetsvoorstel opgeknipt zou moeten worden. De regering heeft de voorstellen gecombineerd in één wetsvoorstel, omdat het van groot belang is dat het ziekte- en arbeidsongeschiktheidsstelsel uitvoerbaar, uitlegbaar en betaalbaar is. Voor de uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid zijn in de Voorjaarsnota 2025 middelen gereserveerd voor het RIV-toets voorstel en het kwijtscheldbeleid van WIA-voorschotten. Daarnaast worden ook enkele aanpassingen rond het beëindigen van het recht op een Wajong-uitkering meegenomen. Belangrijk is bovendien dat deze maatregelen inhoudelijk samenhangen en zich lenen om samen behandeld te worden.

Effectiviteit loonsancties

Er wordt gevraagd in welke mate een loonsanctie effectief bijdraagt tot re-integratie van zieke werknemers en dat hier onderzoek naar gedaan zou moeten worden, met vragen als hoeveel zieke werknemers re-integreren daadwerkelijk in de loonsanctieperiode en in welke mate en wat het te verwachten effect van het voorstel is op de daadwerkelijke re-integratie in de eerste twee jaar van ziekte. In 2020 is reeds onderzoek gedaan naar de effecten van de verlenging van de loondoorbeta-

[47] Kamerstukken II 2024/25, 26 448 nr. 788.

lingsperiode en ziekengeld.[48] De verlenging van de loondoorbetalingsverplichting zorgt voor extra werkhervatting en minder WIA-instroom, maar als re-integratie alsnog niet lukt, is het extra jaar soms belastend voor de werknemer. In hoofdstuk 5 en 6 zijn de verwachte gevolgen van het voorstel voor werkgevers en werknemers beschreven en een raming gemaakt van de financiële gevolgen.

Naar aanleiding van de internetconsultatie is de algemene toelichting op enkele punten in de paragrafen 3.1 en 4.1 nog iets aangepast en verduidelijkt.

2) Kwijtschelden WIA-voorschotten

Het creëren van een wettelijke grondslag voor het beleid rondom het kwijtschelden van terug te vorderen voorschotten wordt in het algemeen als positief gezien.

Er zijn enkele vragen gesteld over de voorwaarden waaronder UWV zal over gaan tot het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van de WIA- en TW-voorschotten. De regering wijst erop dat de nadere voorwaarden worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Hierbij zal rekening worden gehouden met de verschillende doelgroepen voor wie dit beleid relevant is.

Daarnaast wordt geadviseerd om niet alleen de kwijtschelding van voorschotten wettelijk te regelen, maar ook de toekenning van voorschotten. In een reactie wordt in dat verband opgemerkt dat in de WIA een regeling voor het verstrekken van voorschotten ontbreekt en dat de voorschotten daarom worden verstrekt op basis van artikel 4:95 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hierin staat dat voorschotten kunnen worden verstrekt indien er redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld. In een reactie wordt aangegeven dat daaraan niet steeds zal zijn voldaan. De regering ziet geen aanleiding om een specifieke voorschotregeling in de WIA op te nemen. De vraag of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld en of op grond van artikel 4:95 van de Awb dus rechtmatig een voorschot kan worden verstrekt, hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval. Het is daarom niet zo dat UWV in het algemeen de bevoegdheid ontbeert om voorschotten te kunnen verstrekken aan werknemers die in verband met een WIA-aanvraag in afwachting zijn van een claimbeoordeling. Een specifiek in de WIA opgenomen voorschotregeling dient naar het oordeel van de regering in zoverre geen doel.

Tot slot zijn vragen gesteld over het bedrag van € 93 miljoen dat genoemd wordt als structurele kosten. Hieruit wordt opgemaakt dat de regering ervan uit gaat dat de mismatch structureel is en niet wordt opgelost. Ook wordt aangegeven dat dit wetsvoorstel de druk zou weghalen om tot oplossingen voor de mismatch te komen, waardoor deze tijdelijke maatregel een structureel karakter zou krijgen. De regering herkent zich niet in dit beeld. In paragraaf 6.1 is toegevoegd dat de kosten kunnen toenemen of afnemen naarmate de achterstanden toe of afnemen. De daadwerkelijk kosten zijn daarmee afhankelijk van het verloop van de achterstanden. Daarnaast wordt verwezen naar paragraaf 2 en paragraaf 4.3. Hierin is aangegeven dat de verwachting is dat we de komende jaren te maken blijven houden met achterstanden. Dat komt doordat oplossingen niet op korte termijn soelaas gaan bieden en ingrepen in het stelsel nodig zijn. Er blijft gewerkt worden aan oplossingen voor de mismatchproblematiek. Het wetsvoorstel voorziet dan ook nadrukkelijk in een tijdelijke grondslag voor het kwijtscheldbeleid.

3) Financiering kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten

Tijdens de internetconsultatie zijn 15 reacties ontvangen op de voorgestelde wijziging voor de financiering van kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten. De reacties over de financiering van de kwijtgescholden WIA-voorschotten uit het Aof zijn verdeeld.

Sommige reacties zijn erg positief. De voorgestelde financiering via het Aof draagt volgens deze reacties bij aan een gelijk speelveld op de hybride markt. Alle lopende en kwijtgescholden WIA-voorschotten worden nu namelijk ver achter de komma in de gemiddelde Whk-premie meegenomen. De gemiddelde Whk-premie wordt betaald door (middel)grote publiek verzekerde werkgevers en niet de eigenrisicodragers. (Middel)grote publiek verzekerde werkgevers gaan daarom op termijn ook de WIA-voorschotten van (ex-)werknemers van eigenrisicodragers via de Whk-premie betalen, als er geen andere financieringswijze komt. Het betalen van de lopende en kwijtgescholden WIA-voorschotten uit het Aof zorgt er voor dat alle werkgevers er aan meebetalen. De positieve reacties sluiten zodoende aan bij de uitgangspunten van het wetsvoorstel.

In een aantal reacties wordt benoemd dat het wellicht beter is om de lasten niet uit het Aof te betalen,

[48] Kamerstukken II 2020/21, 29 544 nr. 1025; bijlage Effecten van verlenging loondoorbetaling en ziekengeld, Panteia en UWV, juli 2020.

omdat het Aof alleen door werkgevers wordt betaald. De werkgevers betalen daardoor indirect voor de WIA-voorschotten, terwijl de mismatch in hun optiek de werkgevers niet valt te verwijten. In de reacties wordt daarom voorgesteld om de kwijtgescholden WIA-voorschotten via een Rijksbijdrage te financieren. Daarnaast wordt er in een reactie voorgesteld dat er een maximum bedrag wordt afgesproken wat betreft de financiering van de kwijtgescholden WIA-voorschotten vanuit het Aof. De WIA-voorschotten (en daarmee ook de kosten) kunnen namelijk hoger worden afhankelijk van de ontwikkelingen op de mismatch.

De regering vindt het niet opportuun om de voorschotten via een Rijksbijdrage te financieren, omdat het niet past bij het doel van een Rijksbijdrage. Een kenmerk van het arbeidsongeschiktheidsstelsel is, dat de middelen via de premies door de werkgevers en werknemers worden opgebracht.[49] Werkgevers en werknemers hebben ook bijgedragen aan de totstandkoming van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. De WIA-voorschotten en de kwijtschelding daarvan zijn daardoor naar het oordeel van de regering onderdeel van het stelsel van arbeidsongeschiktheid. Financiering vanuit het Aof vindt de regering dan ook passend. Door de WIA-voorschotten in eerste instantie vanuit het Aof te betalen en niet vanuit de Whk, betalen alle werkgevers aan de WIA-voorschotten mee. Voor het kwijtschelden van de WIA-voorschotten zal de regering de Aof-premie niet verhogen. Op de inkomsten en uitgaven van de sociale fondsen zijn namelijk de begrotingsregels van toepassing. Daarin is een scheiding tussen inkomsten en uitgaven opgenomen. Dat betekent concreet dat hogere collectieve uitgaven (bijvoorbeeld aan WIA-voorschotten) niet mogen worden betaald via hogere lasten (bijvoorbeeld hogere premies). Hogere uitgaven moeten onder het uitgavenplafond worden ingepast, door ergens anders minder uit te geven. De uitgaven aan de WIA-voorschotten zijn ingepast onder het uitgavenplafond. Wel worden de kwijtscheldingen uit het Aof betaald. De Aof-premie wordt niet lastendekkend vastgesteld. Hiermee wordt bedoeld dat extra uitgaven uit het Aof niet hoeven te worden gedekt met een hogere premie. Het vermogen van het fonds zal daardoor elk jaar iets minder toenemen.

In een van de reacties wordt gevraagd of UWV voorschotten ook in de toekomst separaat blijft registreren en door blijft geven aan private verzekeraars. De regering gaat aan UWV vragen om dat te blijven doen. De regering vindt het namelijk van belang dat het voor private verzekeraars inzichtelijk is welke (ex-)werknemers een voorschot wordt verstrekt, zodat zij de juiste private premies kunnen berekenen.

In een reactie wordt aangegeven dat het financieren van de WIA-voorschotten vanuit het Aof direct een lagere premie oplevert voor publiek verzekerde werkgevers, terwijl private verzekeraars genoodzaakt zijn om een hogere private premie te hanteren. De private verzekeraars houden in de premiestelling namelijk rekening met de toekomstige uitkeringslasten van arbeidsongeschikte (ex-)werknemers. De premie in het publieke stelsel is er op gebaseerd dat WIA-uitkeringen van een bepaald jaar worden bekostigd uit de Whk WGA-premies van dat jaar. De regering begrijpt dat de verschillende financieringssystematieken van publieke en private verzekeringen soms wringen. Het wringt vooral als er snel een tijdelijke maatregel op komt. Private verzekeraars moeten dan namelijk meteen al rekening houden bij hun premieberekening met deze toekomstige ontwikkelingen. UWV hoeft deze ontwikkeling niet meteen mee te nemen in de publieke premie. De beoogde datum van inwerkingtreding van de voorgestelde financieringswijze is 1 januari 2030. De regering is van mening dat er enige tijd en ruimte wordt geboden om de wijziging van de financieringswijze mee te nemen in de publieke en private premieberekeningen.

Een aantal respondenten verzoekt om de monitoring van de hybride markt in een (tussentijdse) evaluatie. De WIA-voorschotten worden op dit moment al betaald. De financiering van de WIA-voorschotten wordt door het wetsvoorstel uit de hybride markt gehaald. De lopende en kwijtgescholden WIA-voorschotten worden namelijk na inwerkingtreding van het wetsvoorstel uit het Aof betaald. De regering acht het daarom niet noodzakelijk om een evaluatie gericht op de effecten van de hybride markt (onder andere eigenrisicodragers) te doen.

Een aantal reacties gaat in op de re-integratie van (ex-)werknemers van eigenrisicodragers tijdens de WIA-voorschotperiode. Het betalen van de lopende WIA-voorschotten uit het Aof leidt er volgens deze respondenten toe dat de re-integratie van (ex-)werknemers mogelijk wordt losgekoppeld. Alle werkgevers betalen de Aof-premie, waardoor de prikkel tot re-integratie er nog maar zeer beperkt is. Het is volgens deze reacties daardoor niet duidelijk of er voor de eigenrisicodrager een verplichting is om de (ex-)werknemer gedurende de voorschotperiode te re-integreren. De reacties vragen om dit nader toe te lichten en zo nodig wettelijk te regelen.

[49] Werkgevers en werknemers bepalen samen de arbeidsvoorwaarden. Hogere premies zorgen voor minder ruimte bij arbeidsvoorwaardenonderhandelingen, terwijl lagere premies meer ruimte geven. De werkgevers en werknemers hebben daardoor belang bij de (inrichting van de) financiering van de sociale zekerheid.

De regering is van oordeel dat de WIA op dit moment geen regels bevat over een re-integratieplicht in de WIA-voorschotperiode.
De re-integratieplicht ontstaat namelijk pas nadat een WIA-uitkering is toegekend aan een (ex-)werknemer.[50] Het wijzigen van de financieringswijze verandert dat niet. De eigenrisicodrager is wel met terugwerkende kracht verantwoordelijk voor de betaling van de WGA-uitkering en de re-integratie, als het recht op een WGA-uitkering is vastgesteld. Het is daarom van belang dat de eigenrisicodrager rekening houdt met de mogelijke financiële verplichtingen en de re-integratieplicht (zie in verband hiermee ook paragraaf 4.4.1). De regering vindt het daarom raadzaam dat de eigenrisicodrager wel re-integratieactiviteiten blijft ondernemen in de WIA-voorschotperiode. De eigenrisicodrager kan op deze manier immers op voorhand zijn schadelast beperken.

In een aantal reacties is aandacht gevraagd voor de vormgeving en uitvoering van de voorgestelde bevoegdheid voor eigenrisicodragers om namens UWV het voorschot op een WIA-uitkering aan een verzekerde (ex-)werknemer te betalen. De regering verwijst hiervoor naar de reactie op de uitvoeringstoets van UWV in paragraaf 8.4.

4) Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong

De wijzigingen in de Wajong om loondispensatie, loonkostensubsidie en beschut werk uit te zonderen van de inkomensvoorwaarde voor beëindiging van het Wajong-recht worden als positief ervaren. De volgende reacties zijn binnen gekomen.
Een aantal reacties geeft aan dat het regime van de Wajong vóór de wetswijziging in 2015 duidelijk en goed uitlegbaar was. Er wordt gepleit om weer terug te gaan naar dat regime.
Deze reactie reikt verder dan de regering met de wijzigingen in dit wetsvoorstel beoogt. Met de invoering van de Participatiewet in 2015 heeft de wetgever bepaald dat jonggehandicapten met arbeidsvermogen voortaan onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen voor arbeidsondersteuning en zo nodig een bijstandsuitkering. Sinds 2015 is de Wajong alleen nog toegankelijk voor jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben.

Eén respondent stelt dat er een vermeende rechtsongelijkheid bestaat tussen Wajonggerechtigden die een voorziening verstrekt hebben gekregen door UWV en Wajonggerechtigden die een voorziening hebben ontvangen vanuit andere regelingen (meestal door gemeenten). De voorzieningen die verstrekt zijn door UWV vormen een uitzondering op de beëindigingsgrond[51], terwijl dat niet geldt voor de voorzieningen vanuit andere regelingen. Deze voorzieningen zijn volgens de respondent vaak ook voorwaardelijk voor het kunnen functioneren in arbeid waarmee 75% van het maatmanloon wordt bereikt. De regering benadrukt dat de wetgever expliciet heeft vastgelegd bij welke voorzieningen het uitkeringsrecht niet eindigt, als de Wajonggerechtigde voldoende verdient na vijf jaar onafgebroken te hebben gewerkt en op dat moment gebruik maakt van één of meerdere van deze voorzieningen. Het gaat hier om de volgende voorzieningen die specifiek zijn gericht op behoud, herstel of bevordering van de arbeidsmogelijkheden: jobcoaching, intermediaire voorzieningen en vervoersvoorzieningen. Deze voorzieningen zijn direct gerelateerd aan de arbeidsparticipatie van de betrokkene. Voorzieningen die bijvoorbeeld via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) door gemeenten worden verstrekt zijn niet specifiek gericht op arbeidsparticipatie. De Wmo-voorzieningen zijn bedoeld voor algemene ondersteuning en participatie in de samenleving, al kunnen zij natuurlijk wel bijdragen aan arbeidsparticipatie. De regering acht hier geen sprake van rechtsongelijkheid, de wetgever heeft een afbakening gemaakt dat aansluit bij het doel van de Wajong om arbeidsondersteuning te bieden aan degenen die dat nodig hebben om te kunnen werken.

Eén respondent geeft aan dat de instroom in de Wajong en WIA structureel hoog blijft, zolang het RMC-monitoringsysteem financieel beloont voor het vasthouden in plaats van het ontwikkelen van jongeren. Deze respondent geeft aan dat dit fundamenteel moet worden hervormd. De regering meent dat deze reactie niet binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt. Het in de reactie aangegeven effect wordt ook niet herkend. Met ingang van 1 mei 2023 is er een nieuwe naam voor de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC), namelijk Doorstroompunt.
Het Doorstroompunt voert de wettelijke opdracht van gemeenten uit jongeren die voortijdig de school verlaten zonder startkwalificatie in beeld te brengen en, indien nodig, begeleiding te bieden terug naar school, of als dat niet haalbaar is, naar een leerwerktraject of werk. Doel is het behalen van een startkwalificatie en het voorkomen van maatschappelijke uitval door een passende opleiding en/of baan te vinden voor iedere jongere. De nieuwe Wet van school naar duurzaam werk, die per 1 januari 2026 in werking is getreden, legt nadrukkelijker de focus op het versterken van de ondersteuning aan jongeren in een kwetsbare positie. Eén van de maatregelen is het vergroten van de doelgroep van het

[50] Artikel 42, eerste lid, van de WIA regelt dat er alleen een re-integratieplicht ontstaat, nadat aan de (ex-) werknemer een recht op WGA-uitkering is toegekend.
[51] Zoals opgenomen in artikel 2:16, tweede lid, en 3:19, tweede lid, van de Wajong.

Doorstroompunt van jongeren tot 23 jaar naar jongeren tot 27 jaar. De wet beoogt de kansengelijkheid te vergroten door betere begeleiding mogelijk te maken voor jongeren tot 27 jaar met (een risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt bij de overgang van school naar werk en bij het behouden van werk. Scholen, het Doorstroompunt en gemeente krijgen de verantwoordelijkheid om te zorgen dat jongeren met en zonder een diploma duurzaam aan het werk komen en hierbij de benodigde ondersteuning krijgen. Hierbij is ook veel aandacht voor leren in de praktijk om zo tot een duurzame arbeidsinschakeling te komen. De wet beoogt dat de samenwerking in de regio duurzaam vorm krijgt doordat gemeenten, scholen en doorstroompunten in regionale programma's samenwerkingsafspraken maken en aanvullende maatregelen om zoveel mogelijk jongeren naar school of aan het werk te krijgen.

NVvA steunt de voorgestelde Wajong-aanpassingen die onnodige beëindigingen voorkomen en onduidelijkheid rond herleving wegnemen. Dit moet werk met Wajong lonender en stabieler maken. De regering onderschrijft dit.

De G4 steunen de bepalingen over de Wajong. Zij maken de opmerking dat loonkostensubsidie een gemeentelijk instrument is en niet wordt ingezet voor Wajonggerechtigden. Zij vragen zich af of de wetgever hiermee een bedoeling heeft en zien de oproep om te anticiperen nadrukkelijk bedoeld voor UWV en niet als het gaat om het verstrekken van loonkostensubsidie bij dienstverbanden met Wajonggerechtigden. Voorts wijzen zij er op dat een lange periode waarin geanticipeerd kan worden op een aankomende wijziging sympathiek is voor de burger, maar voor gemeenten de complexiteit van de uitvoering vergroot. De regering wijst in deze naar artikel 7, zevende lid, van de Participatiewet. Dit artikellid regelt dat het college van burgemeester en wethouders (verder: het college) en UWV kunnen overeenkomen dat het college personen aan wie UWV een uitkering verstrekt, ondersteunt en aan die personen voorzieningen aanbiedt. Hierdoor is het mogelijk dat personen die wel kunnen werken maar niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon per uur te verdienen en een uitkering van het UWV ontvangen, door het college naar werk worden begeleid, als UWV en het college dit overeenkomen. Het instrument loonkostensubsidie kan op deze wijze door de gemeente ook worden ingezet voor mensen met een UWV-uitkering. Er zijn colleges die hiervoor kiezen. Uit de reactie van de G4 blijkt dat zij geen gebruik maken van deze mogelijkheid. Dit past binnen de beleidsvrijheid van gemeenten.
De oproep om te anticiperen ziet inderdaad alleen op UWV om vooruit te lopen op de uitvoering om loonkostensubsidie, loondispensatie, interne jobcoach en beschut werk buiten beschouwing te laten bij de inkomensvoorwaarde bij beëindiging van het Wajong-recht. Terecht wijzen de G4 erop dat langere tijd anticiperen kan leiden tot het vergroten van uitvoeringscomplexiteit bij burgers en uitvoeringsinstellingen. De regering streeft er naar om de wijzigingen van de Wajong zo vroeg mogelijk in werking te laten treden, voor zover dat uitvoeringstechnisch mogelijk is.

Cedris steunt de wijzigingen waar loonkostensubsidie en beschut werk worden toegevoegd aan de uitzonderingen op de inkomensvoorwaarde in de Wajong en dringt erop aan dat UWV de gevolgen van deze beoogde wetswijziging zo snel mogelijk opneemt in de publiekscommunicatie. Als UWV de intentie van deze ontwerp-wijziging expliciet communiceert zal dat bij veel betrokkenen de – achteraf onnodig ontstane – onrust wegnemen. De regering wijst er op dat de communicatie van UWV is gebaseerd op basis van geldende wetgeving. UWV zal de communicatie zo snel als mogelijk aanpassen aan de wijzigingen in dit wetsvoorstel.

8.4 UWV

UWV heeft de verschillende onderdelen uit het conceptwetsvoorstel getoetst op uitvoerbaarheid conform de afgesproken werkwijze. Hieronder wordt per onderdeel aangegeven wat UWV heeft aangegeven over de onderdelen en of deze tot aanpassing van de toelichting of het voorstel hebben geleid.

1) RIV-toetsing UWV door arbeidsdeskundige

UWV geeft aan blij te zijn met dit voorstel. UWV acht de voorgenomen wetswijziging uitvoerbaar als met twee zaken rekening wordt gehouden. Ten eerste wordt opgemerkt dat deze wetswijziging niet toeziet op de verschillende beoordelingskaders voor re-integratie en de claimbeoordeling. Het werken met twee beoordelingskaders blijft complex en is moeilijk uitlegbaar aan werkgevers en werknemers. De noodzaak tot betere samenwerking tussen professionals en in het verlengde daarvan een gezamenlijk beschrijvingskader van de belastbaarheid is daarom extra urgent, ondanks dat het gebruik van de BAR niet verplicht wordt. Het is belangrijk dat UWV en alle andere stakeholders het gebruik van de BAR gaan uitdragen, faciliteren en stimuleren. Het gebruik van de BAR heeft een grote(re) kans van slagen als de gegevens met UWV digitaal uitgewisseld kunnen worden en als het gebruik van de BAR binnen UWV adequaat digitaal ondersteund wordt. Dit belang wordt onderkend en hiervoor wordt dan ook uitvoeringsbudget beschikbaar gemaakt.

Ten tweede wordt in verband met de uitvoerbaarheid opgemerkt dat er een wettelijke grondslag moet komen om op voorhand medische gegevens op te mogen vragen. Het Ministerie van SZW zal deze wettelijke grondslag voor het opvragen van medische informatie regelen, zodat deze in het kader van de WIA-beoordeling gebruikt kunnen worden. De WIA-aanvraag blijft vergezeld gaan van alle RIV-stukken en mogelijk aanvullende (medische) informatie. Op grond van artikel 64, dertiende lid, wordt bij ministeriële regeling, middels een wijziging van de regeling SUWI, geregeld dat UWV bij de aanvraag medische gegevens op kan vragen.

UWV adviseert om de adviezen uit de doenvermogentoets (paragraaf 8.2) over te nemen. De regering is zich ervan bewust dat er voldoende ondersteuning voor zieke werknemers moet zijn en dat zij handelingsperspectief krijgen aangereikt om stappen te zetten als ze het niet eens zijn met de bedrijfsarts. Via onder meer de communicatie van de rijksoverheid en UWV zal dan ook voldoende informatie verschaft worden over de regelgeving. Hierbij kunnen bijvoorbeeld ook arbodiensten, vakbonden of rechtsbijstandsverleners helpen.

In de uitvoeringstoets wordt aangegeven dat de werkdruk van de verzekeringsartsen bij UWV wordt verlaagd, omdat de verzekeringsarts niet meer ingezet wordt bij de RIV-toets. Op andere aspecten is door de maatregel meer capaciteit van de verzekeringsarts nodig. Naar verwachting zullen sommige beoordelingen wel meer tijd kosten voor de verzekeringsarts, omdat die niet betrokken is geweest bij de RIV-beoordeling en zich daardoor nog niet eerder heeft verdiept in het dossier. Daarnaast zal de verzekeringsarts meer tijd kwijt zijn aan uitleg aan de werknemer als de verzekeringsarts tot een ander oordeel komt over de belastbaarheid dan de bedrijfsarts. Verder verwacht UWV dat er meer deskundigenoordelen worden aangevraagd. Ook de WIA-instroom neemt toe, daardoor is meer verzekeringsartsencapaciteit nodig. Dit alles weegt volgens UWV echter niet op tegen de tijdsbesparing die deze maatregel oplevert. UWV verwacht dat met deze maatregel ongeveer 18 fte aan verzekeringsartsen niet meer ingezet hoeven te worden op de RIV-toets.

Door het uitgangspunt dat een arbeidsdeskundige de RIV-toets volledig zelfstandig uitvoert, wordt verwacht dat deze hierdoor meer tijd nodig heeft voor werknemers die geen benutbare mogelijkheden hebben. Zonder de maatregel zou een verzekeringsarts dan meekijken. Daarnaast heeft de arbeidsdeskundige meer werk vanwege de communicatie met de bedrijfsarts, die op dit moment veelal via of met de verzekeringsarts verloopt. Er is dus meer capaciteit aan arbeidsdeskundigen benodigd door deze maatregel.

Ook wordt opgemerkt op dat het voorstel gevolgen heeft voor de maatregel praktisch beoordelen, die UWV sinds 1 juli 2024 uitvoert en die structureel gemaakt wordt. Bij een praktische beoordeling voor de WIA kijkt de verzekeringsarts of de werknemer belastbaar is voor het werk dat feitelijk wordt verricht. De verzekeringsarts kijkt niet of en in welke mate de werknemer belastbaar is voor arbeid in algemene zin en dus ook niet of de werknemer het werk in grotere urenomvang zou kunnen uitvoeren. Nu door dit RIV-toetsing voorstel de verzekeringsarts niet meer bij een RIV-toets de belastbaarheid door de bedrijfsarts beoordeelt, kunnen eerder gewogen risico's voor praktisch beoordelen toenemen.[52] Dit wordt ook door het Ministerie van SZW onderkend. Naar huidig inzicht zal deze mogelijke toename naar verwachting echter niet dusdanig zijn dat dan de uitkomst van de eerdere weging hierdoor opnieuw dient te worden bezien.

De minimale implementatietermijn voor UWV zonder noodzakelijke digitalisering van het RIV bedraagt vanaf de officiële implementatieopdracht negen maanden. Voor het vooronderzoek ten behoeve van de digitalisering van het RIV moet UWV de opdracht minimaal 18 maanden van tevoren krijgen. Dit houdt in dat bij de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2028 UWV uiterlijk 1 april 2027 de opdracht van het Ministerie van SZW van SZW wenst te ontvangen voor implementatie van de RIV-toets maatregel. Tevens zal het Ministerie van SZW uiterlijk 1 juli 2026, vooruitlopend op inwerkingtreding van de wetswijziging, UWV de opdracht geven voor het vooronderzoek van de digitalisering van het RIV.

Over de verantwoordings- en beleidsinformatie voor de jaarlijkse monitoring door UWV, zoals bijvoorbeeld via kwalitatief dossieronderzoek, zal het Ministerie van SZW nader in gesprek gaan met UWV.

2) Kwijtschelden WIA-voorschotten

UWV acht dit onderdeel van het wetsvoorstel uitvoerbaar. UWV voert het beleid inzake het kwijtschelden van WIA- en TW-voorschotten immers reeds tegenwettelijk uit. De uitwerking van de voorwaarden in de algemene maatregel van bestuur zal in lijn zijn met het huidige beleid. De algemene

[52] Stb. 2024, 185, p. 9.

maatregel van bestuur zal door UWV ook worden beoordeeld op uitvoerbaarheid.

UWV heeft aangegeven wel inhoudelijke aanpassingen te moeten doen voor brieven, telefonie en UWV.nl. De implementatietermijn bedraagt maximaal drie maanden voor analyse op het wijzigen van bestaande content en op aanvullende content van de communicatiekanalen en -middelen van UWV. De implementatietermijn na ontvangst van de implementatie-opdracht bedraagt daarom maximaal drie maanden. Het Ministerie van SZW zal zorgdragen voor een tijdige implementatie-opdracht. De aanpassingen voor brieven, telefonie en UWV.nl hebben overigens geen invloed op de uitvoerbaarheid van het beleid, aangezien UWV het beleid reeds tegenwettelijk uitvoert.

3) Financiering kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten

UWV heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat twee onderdelen van deze maatregel complex en onhaalbaar zijn. Het gaat om het onderdeel waarbij de werkgever de keuze heeft om het voorschot namens UWV aan de (ex-)werknemer te betalen en het onderdeel waarbij de werkgever de keuze heeft die betaling per (ex-)werknemer wel of niet te doen.

De regering heeft begrip voor de conclusie van UWV. De complexiteit die de voorgestelde bevoegdheid met zich meebrengt staat niet in verhouding tot de uitvoeringscapaciteit die dat voor deze relatief korte periode vraagt. De regering kiest vanwege de voorgaande reden voor een eenvoudige en uitvoerbare regeling en heeft deze onderdelen van het wetsvoorstel laten vervallen. Hiermee wordt ook voorkomen dat UWV door de mismatch verder onder druk wordt gezet. De toelichting in paragraaf 4.4.1 is hierop aangepast.

Een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2030 is voor UWV mogelijk, als de definitieve implementatie-opdracht voor 1 januari 2029 wordt gegeven. Dat vraagt nog wel aandacht voor prioritering van het projectportfolio. In gezamenlijk overleg met UWV zullen hier afspraken over worden gemaakt.

UWV geeft ook in de uitvoeringstoets aan dat de uitvoering van de WIA complexer wordt. De regering begrijpt dat het voorstel op sommige onderdelen meer vraagt van de uitvoering dan de huidige (tegenwettelijke) financieringswijze.
Tegelijkertijd is dit punt ook van belang voor de uitvoerbaarheid van het stelsel. Het Ministerie van SZW zal dit punt betrekken bij de gesprekken met UWV over de prioritering.

4) Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong

UWV acht deze maatregel uitvoerbaar. Wel zijn er door UWV een aantal wetstechnische opmerkingen gemaakt. Hieronder volgt een reactie hierop.

Zoals in paragraaf 4.5 is aangegeven eindigt het recht op inkomensondersteuning niet als Wajonggerechtigden werken met behulp van bepaalde voorzieningen. UWV wijst er op dat ten onrechte de voorziening interne jobcoach[53] niet tot de uitzonderingen op de beëindigingsvoorwaarden behoort. Dit in tegenstelling tot de externe jobcoach[54] die wel al is uitgezonderd.[55] Het gevolg is dat de uitkering van de Wajonggerechtigde die met een interne jobcoach werkt na vijf jaar onafgebroken werken wel wordt beëindigd als deze persoon daarna voldoende verdiend, terwijl dit bij een Wajonggerechtigde die met een externe jobcoach werkt niet gebeurt. Zowel interne als externe jobcoach beogen als voorziening hetzelfde en ook de criteria op grond waarvoor iemand in aanmerking komt, zijn gelijk. De regering heeft naar aanleiding van deze opmerking het wetsvoorstel en paragraaf 4.5 van deze toelichting aangepast, waarmee deze omissie wordt hersteld en de interne jobcoach op gelijke wijze worden behandeld als de externe jobcoach.

UWV vraagt om een toelichting waarom alleen bij de Wajong personen die werken met loonkostensubsidie of loondispensatie worden uitgezonderd van beëindiging van het recht op uitkering, en niet

[53] Op grond van artikel 36, vierde lid, van de WIA. Een interne jobcoach is een door de werkgever aangewezen medewerker die binnen de eigen organisatie begeleiding biedt aan een werknemer met een arbeidsbeperking. UWV kan hiervoor, onder voorwaarden, een vergoeding verstrekken.

[54] Op grond van artikel 2:22, tweede lid, onder d, van de Wajong. Een externe jobcoach is een professionele begeleider die niet in dienst is van de werkgever en die door of namens het UWV wordt ingezet. Deze jobcoach werkt bij een door UWV erkende jobcoachorganisatie en ondersteunt de werknemer bij het uitvoeren van het werk. Daarnaast kan de werkgever worden geadviseerd. Het onderscheid tussen interne en externe jobcoach betreft met name de arbeidsrelatie met de werkgever en de wijze van organisatie en financiering; beide vormen zijn gericht op het bevorderen van duurzame arbeidsparticipatie.

[55] De externe jobcoach op grond van artikel 2:22 tweede lid, onder d, van de Wajong in samenhang met artikel 36, vierde lid van de WIA en artikel 35, tweede lid, onder d, in samenhang met artikel 36, vierde lid, van de WIA wordt op grond van respectievelijk artikel 2:16, derde lid, en artikel 3:19, twaalfde lid, van de Wajong reeds uitgezonderd voor de toepassing van de beëindigingsgrond op grond van respectievelijk artikel 2:16, tweede lid, en 3:19, tweede lid, van de Wajong.

ook bij de WIA, WAO en ZW. De regering wijst er op dat het stelsel van arbeidsongeschiktheidswetten – bestaande uit de Wajong, WIA, WAO en de Ziektewet – een sterk gedifferentieerde juridische en beleidsmatige systematiek kent. Elke regeling heeft een eigen doelstelling, doelgroep en beoordelingskader, met bijbehorende re-integratie-instrumenten. Deze verschillen maken dat een uniforme benadering van de beëindiging van uitkeringen in samenhang met re-integratie-instrumenten als loonkostensubsidie en loondispensatie niet mogelijk en niet wenselijk is. Uitsluiting van instrumenten als loonkostensubsidie en loondispensatie bij beëindiging van een uitkering dient per wet en doelgroep zorgvuldig te worden afgewogen om over de wenselijkheid en passendheid daarvan een uitspraak te kunnen doen. In het kader van de verbreding van de doelgroep voor de banenafspraak wordt momenteel verkend of loonkostensubsidie ook kan worden ingezet voor mensen met een WIA-uitkering. Daarbij speelt ook de vraag of het bij een herbeoordeling, net als bij de administratieve beëindiging in de Wajong, wenselijk is het inkomen dat verdiend wordt met behulp van loonkostensubsidie buiten beschouwing te laten.

UWV geeft aan dat bij invoering van artikel III, onderdeel C, van dit wetsvoorstel[56] onderscheid ontstaat tussen enerzijds Wajonggerechtigden die onder hoofdstuk 2 van de Wajong vallen en anderzijds Wajonggerechtigden die onder hoofdstuk 3 van de Wajong vallen. Hoofdstuk 2 ziet op jonggehandicapten die zijn ingestroomd tussen 2010 en 2015 (verder: nieuwe Wajong); hoofdstuk 3 ziet op jonggehandicapten die zijn ingestroomd vóór 2010 (verder: oude Wajong).

UWV wijst erop dat iemand die onder de nieuwe Wajong valt en te laat een aanvraag indient voor herleving van de Wajong-uitkering, deze uitkering niet met terugwerkende kracht wordt verstrekt, ook al wordt vóór de periode van aanvraag wel al aan alle voorwaarden voldaan. Ook de Wajong-uitkering ter hoogte van het garantiebedrag herleeft dan niet. Bij de Wajonggerechtigde op wie de oude Wajong van toepassing is, kan de Wajong-uitkering, al dan niet ter hoogte van het garantiebedrag, wel met terugwerkende kracht worden toegekend.

In tegenstelling tot UWV is de regering van oordeel dat de voorgestelde wijziging in artikel III, onderdeel C, van dit wetsvoorstel geen nieuw onderscheid creëert tussen Wajong-gerechtigden die onder de oude Wajong en nieuwe Wajong vallen. Dit wetsvoorstel voorziet voor beide regimes in een gelijkluidende bepaling die hetzelfde regelt: zowel in de nieuwe Wajong als in de oude Wajong herleeft de Wajong-uitkering ter hoogte van het garantiebedrag niet als de Wajonggerechtigde een jaar lang geen recht op Wajong-uitkering heeft gehad. Dat het recht op uitkering onder de oude Wajong wel met terugwerkende kracht kan worden toegekend en onder de nieuwe Wajong niet, doet aan deze redenering geen afbreuk. De regering benadrukt dat dit verschil in terugwerkende toekenning voortvloeit uit het fundamentele en reeds bestaande onderscheid tussen de twee regimes, een onderscheid dat reeds is gemaakt bij de invoering van de nieuwe Wajong in 2010. In de nieuwe Wajong past terugwerkende kracht niet, omdat de inkomensvoorziening onderdeel is van arbeidsondersteuning die gericht is op het actief helpen van jonggehandicapten bij het vinden en behouden van werk. Deze ondersteuning kan pas worden geboden ná een tijdige aanvraag en beoordeling door UWV.[57] Bij de oude Wajong geldt dit niet. Gezien deze juridische en beleidsmatige achtergrond ziet de regering geen aanleiding om van dit onderscheid af te wijken. Ten aanzien van de Wajong-uitkering ter hoogte van het garantiebedrag wordt nog het volgende overwogen. De achterliggende gedachte van dit garantiebedrag was het voorkomen van directe, nadelige financiële effecten als gevolg van de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong. Het was zodoende een tijdelijke overgangsmaatregel, waarbij de hoogte van het garantiebedrag werd bepaald op grond van de toen geldende financiële situatie. Wanneer het recht op Wajong-uitkering na een eerdere beëindiging herleeft, kan niet langer worden gesteld dat een eventuele inkomensachteruitgang een direct gevolg is van de oorspronkelijke invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong. Door de beëindiging van het recht op uitkering in het verleden is het causale verband met de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong doorbroken. Hierdoor is de noodzaak voor het herleven van het garantiebedrag komen te vervallen. Dit is wat de wijziging in artikel III, onderdeel C beoogt. Gezien het voorgaande ziet de regering dan ook geen aanleiding om het garantiebedrag voor de nieuwe Wajong uit te zonderen van het verbod op terugwerkende kracht bij herleving van het recht op uitkering na een periode van beëindiging. Het voorgaande pleit evenwel voor aanpassing van de mogelijkheid tot terugwerkende kracht in de oude Wajong. De regering is van mening dat dit de reikwijdte van dit wetsvoorstel overstijgt.

[56] In dit artikel wordt geregeld dat het recht op het garantiebedrag niet herleeft als de Wajonggerechtigde een jaar lang geen recht op uitkering heeft gehad. Zie de toelichting in paragraaf 4.5.
[57] Kamerstukken II, 2008/09, 31 780, nr. 3, p. 27 en 28.

9. Overgangsrecht en datum van inwerkingtreding

1) RIV-toetsing door arbeidsdeskundige van UWV

Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van dit voorstel is 1 januari 2028.

2) Kwijtschelden WIA-voorschotten

Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van dit voorstel is 1 januari 2027. Het voorstel een grondslag op grond waarvan UWV onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden af zal zien van het terugvorderen van WIA- en TW-voorschotten.

3) Financiering kwijtgescholden en lopende WIA-voorschotten

Het beoogde tijdstip van inwerkintreding van dit voorstel is 1 januari 2030. De voorschotten op een WIA-uitkering die vanaf dat tijdstip door UWV worden verstrekt, worden geboekt op het Aof. Hetzelfde geldt voor voorschotten op de WIA-uitkering die door UWV worden kwijtgescholden (voor zover deze voorschotten niet kunnen worden verrekend met een andere uitkering).

De eigenrisicodrager draagt vanaf het tijdstip van inwerkingtreding niet langer het risico van betaling (de lasten) van de voorschotten op de WGA-uitkering. Voorschotten die door UWV worden betaald, worden vanaf het tijdstip van inwerkintreding van dit wetsvoorstel niet langer aan de eigenrisicodrager toegerekend en niet langer op die eigenrisicodrager verhaald.

4) Aanpassing regels bij beëindiging van het recht op Wajong

Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van dit voorstel is 1 januari 2028. UWV zal vooruitlopend op deze inwerkingtreding de wijzigingen die begunstigend zijn voor de Wajong gerechtigde reeds toepassen. Aan de inwerkingtreding van artikel III onderdelen A en B van dit wetsvoorstel zal daarom terugwerkende kracht worden verleend tot 1 januari 2026. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat deze onderdelen niet van toepassing zijn op uitkeringen die onder het tot 1 januari 2026 geldende recht vallen en voor die datum zijn beëindigd.

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I WIJZIGING VAN DE WET WERK EN INKOMEN NAAR ARBEIDSVERMOGEN

Onderdeel A (artikel 65)

Bij de aanvraag van een WIA-uitkering dient op grond van het huidige artikel 65 een re-integratieverslag (RIV) in de zin van artikel 25, derde lid, bijgevoegd te zijn. Krachtens artikel 65 beoordeelt UWV op grond van dit RIV of de werkgever en werknemer (of ex-werknemer als de werkgever eigenrisicodrager in de zin van de Ziektewet (ZW) is) in redelijkheid tot de re-integratie inspanningen hebben kunnen komen, die zijn verricht.

In artikel 25 zijn de re-integratieverplichtingen neergelegd, die in het kader van de Wet WIA nageleefd dienen te worden tijdens de periode waarin de zieke werknemer recht heeft op doorbetaling van zijn loon op grond van artikel 629 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Gelijkluidende verplichtingen gelden op grond van artikel 26, tweede lid, Wet WIA ten aanzien van zieke ex-werknemers als de werkgever eigenrisicodrager voor de ZW is. Wanneer UWV bij de behandeling van de aanvraag constateert dat de werkgever en werknemer zonder deugdelijke grond de verplichtingen van artikel 25, eerste tot en met vijfde lid, of hetgeen krachtens het zevende lid, Wet WIA, en het in artikel 6 van de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar (de Regeling) gestelde, niet zijn nagekomen, of onvoldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht, verlengt UWV de loondoorbetalingsverplichting met maximaal 52 weken (de loonsanctie). In de Beleidsregels beoordelingskader poortwachter van UWV is neergelegd op welke wijze UWV deze bevoegdheid uitoefent. In zijn algemeenheid wordt een loonsanctie opgelegd vanwege het niet (volledig) nakomen van de administratieve verplichtingen (de administratieve loonsanctie), of vanwege een gebrek in de ondernomen re-integratie-activiteiten (de inhoudelijke loonsanctie).

Bij de beoordeling of de werkgever en (ex-)werknemer voldoende re-integratie inspanningen hebben verricht, is de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid door ziekte en de daaruit volgende inschatting van de belastbaarheid, en het verloop daarvan tijdens de wachttijd, van belang. De werkgever laat zich op grond artikel 25, vijfde lid, Wet WIA en artikel 14, eerste lid, aanhef en onder b, Arbeidsomstandighedenwet, door een bedrijfsarts of arbodienst bijstaan bij de uitvoering van de re-integratieverplichtingen. De taakstelling van de bedrijfsarts of arbodienst is algemeen omschreven en ziet

tevens op de te ontplooien re-integratie activiteiten, waaronder onder meer het inzetten van re-integratie in het tweede spoor. Deze adviezen spelen een rol bij het vaststellen van het plan van aanpak, maar het plan van aanpak wordt door de werkgever en werknemer samen – zonder tussenkomst van de bedrijfsarts of arbodienst – vastgesteld.

In de Regeling is de rol van de bedrijfsarts of arbodienst nader uitgewerkt. Daarin wordt tevens de advisering van de bedrijfsarts of arbodienst over het ziektegeval nader bepaald. Zo dient de werkgever op grond van artikel 2, tweede lid, van de Regeling, indien de bedrijfsarts of arbodienst de verwachting heeft dat er sprake is van dreigend langdurig ziekteverzuim, binnen zes weken een oordeel van de bedrijfsarts of arbodienst te verlangen over het ziektegeval. De werkgever draagt er op grond van artikel 4, vierde lid, van de Regeling, eveneens zorg voor dat de bedrijfsarts of de arbodienst betrokken blijft bij het verloop van de ziekte en past samen met de werknemer het plan van aanpak aan, indien dit naar het oordeel van de bedrijfsarts of de arbodienst, gezien het verloop van de arbeidsongeschiktheid door ziekte nodig is.

Indien UWV in de huidige situatie tot een andersluidende beoordeling komt van de arbeidsongeschiktheid door ziekte tijdens de wachttijd dan die van de bedrijfsarts of arbodienst, dan kan dit mogelijk leiden tot de conclusie dat er onvoldoende re-integratie-inspanningen zijn verricht en kan er een inhoudelijke loonsanctie volgen. Als de verzekeringsarts van UWV tot een andere inschatting van functionele mogelijkheden (belastbaarheid) van de zieke werknemer komt en daarmee tot een andere inschatting van de re-integratiemogelijkheden van de zieke werknemer, zouden immers op grond van dit andersluidende oordeel andere re-integratie inspanningen passender zijn geweest. Zo kan de bedrijfsarts bijvoorbeeld tot een hogere medische urenbeperking komen dan de verzekeringsarts. Indien de werkgever deze adviezen van de bedrijfsarts of arbodienst volgt, dan kan UWV mogelijk de conclusie trekken dat de werkgever onvoldoende re-integratie inspanningen heeft ontplooid. Deze inspanningen zijn immers gebaseerd op een lagere inschatting van de functionele mogelijkheden tot het verrichten van arbeid dan waartoe de verzekeringsarts komt.

De rol van de bedrijfsarts of arbodienst bestaat, zoals hierboven uiteengezet, uit een probleemanalyse van het ziektegeval en een advies over de te ondernemen re-integratie activiteiten.[58] Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat artikel 65 van de Wet WIA, dat op dit moment nog niet uit leden bestaat, ten behoeve van de leesbaarheid uit twee leden komt te bestaan. Hierbij wordt voor de huidige tekst van artikel 65 de aanduiding '1.' geplaatst en wordt een tweede lid toegevoegd dat bepaalt dat UWV niet langer oordeelt over het advies van de bedrijfsarts omtrent de belastbaarheid van de zieke werknemer. Na de inwerkingtreding van deze maatregel voert UWV de RIV-toets uit op basis van de inschatting van het ziektegeval door de bedrijfsarts of arbodienst, zoals blijkt uit het RIV. Er wordt beoordeeld of de werkgever en (ex-)werknemer de re-integratie inspanningen hebben verricht die bij die inschatting van de functionele mogelijkheden tot het verrichten van arbeid past. UWV is in het kader van de RIV-toets dus niet langer bevoegd de advisering over de ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte van de verzekerde door de bedrijfsarts of arbodienst (verzekeringsgeneeskundig) te toetsen en beoordeelt slechts op basis van deze advisering of de werkgever en (ex-)werknemer in redelijkheid tot de verrichtte re-integratie inspanningen hebben kunnen komen.

Onderdeel B (artikel 77)

UWV is op grond van artikel 77, eerste lid, van de Wet WIA in beginsel verplicht om een uitkering die op grond van de Wet WIA onverschuldigd is betaald, terug te vorderen. Hieronder valt ook de onverschuldigd betaalde uitkering die bij wijze van voorschot is verstrekt. Vanwege wachttijden is het voor UWV niet altijd mogelijk om tijdig een arbeidsongeschiktheidsbeoordeling te verrichten om het recht op uitkering vast te kunnen stellen. In verband hiermee kan door UWV op verzoek een voorschot op de uitkering aan de werknemer worden betaald, wat ertoe kan leiden dat dat voorschot na de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling (deels) onverschuldigd blijkt te zijn gedaan. In aanvulling op de in artikel 77 reeds bestaande bevoegdheden, wordt met het voorgestelde negende lid geregeld dat UWV geheel of gedeeltelijk zal afzien van terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkering, die bij wijze van voorschot is verstrekt.[59] Het gaat dan specifiek om voorschotten die zijn verstrekt in afwachting van de te verrichten arbeidsongeschiktheidsbeoordeling ten behoeve van de vaststelling van het ontstaan, het later ontstaan of de herleving van het recht op uitkering op grond van hoofdstuk 6 of hoofdstuk 7. Bij algemene maatregel van bestuur worden hier voorwaarden aan gesteld. Als de wachttijden afnemen en het voor UWV weer mogelijk is om tijdig arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen te verrichten om het recht op uitkering vast te kunnen stellen, zal in beginsel geen aanleiding meer bestaan om voorschotten te verstrekken in afwachting van het vaststellen van het recht op een

[58] Zie ook: de toelichting bij de Regeling procesgang eerste ziektejaar, Stcrt. 2002, 60.
[59] Indien zich een samenloopprobleem zal voordoen met het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid zal dit wetsvoorstel worden voorzien van een samenloopbepaling (zie ook Kamerstukken II, 2024/25, 36 785, nr. 2 en 3).

uitkering. In dat geval zal ook geen noodzaak meer bestaan voor deze specifieke kwijtscheldregeling. De tweede volzin voorziet er daarom in dat de bepaling op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip komt te vervallen. In verband hiermee zal worden geregeld dat op dat moment ook de onderliggende algemene maatregel van bestuur komt te vervallen.

Onderdeel C (artikel 84)

Met dit wetsvoorstel wordt een financieringswijze van voorschotten op een WIA-uitkering voorgesteld om te voorkomen dat door UWV kwijtgescholden voorschotten het gelijke speelveld op de hybride markt kunnen beïnvloeden. Als gevolg hiervan is het niet langer aangewezen dat de eigenrisicodrager het risico van betaling (de lasten) van het voorschot op de WGA-uitkering draagt. De lasten van het voorschot op de WGA-uitkering rusten als gevolg van dit wetsvoorstel op het Aof. De eigenrisicodrager draagt als gevolg van de voorgestelde financieringswijze daarom het risico van betaling (de lasten) van de WGA-uitkering in de periode, bedoeld in artikel 83, eerste lid, van de Wet WIA, nadat het recht op die WGA-uitkering voor de verzekerde, bedoeld in artikel 82, eerste lid, van de Wet WIA daadwerkelijk is ontstaan, oftewel daadwerkelijk is toegekend. Indien UWV de verzekerde een voorschot op de WGA-uitkering heeft toegekend, dan wordt dat voorschot door UWV betaald en niet meer op de eigenrisicodrager verhaald.
Gelet hierop, komt de in artikel 84, derde lid, derde zin, geregelde bevoegdheid te vervallen. Indien de verzekerde daadwerkelijk recht op een WGA-uitkering wordt toegekend, dan geschiedt die toekenning met terugwerkende kracht. In dat geval volgt reeds uit de eerste volzin van artikel 84, derde lid, van de Wet WIA dat UWV bevoegd is de betreffende WGA-uitkering te verhalen op de eigenrisicodrager. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 4.4.1 van het algemene deel van de toelichting.

Onderdeel D (artikel 88)

Als gevolg van de wijziging, genoemd in onderdeel A, dient in artikel 88 verwezen te worden naar artikel 65, eerste lid, in plaats van artikel 65. Met deze wijzigingen wordt dit hersteld.

ARTIKEL II WIJZIGING VAN DE TOESLAGENWET

Enig onderdeel (artikel 20)

Artikel 20 van de TW bepaalt op eenzelfde wijze als artikel 77, eerste lid, van de Wet WIA dat UWV in beginsel verplicht is de toeslag die op grond van de TW onverschuldigd is betaald, terug te vorderen. Hieronder valt eveneens de onverschuldigd betaalde toeslag, die bij wijze van voorschot is verstrekt. Met het voorgestelde achtste lid zal UWV, onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden, ook ten aanzien van de onverschuldigd betaalde toeslag, die bij wijze van voorschot is verstrekt, tijdelijk geheel of gedeeltelijk afzien van terugvordering. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel B. In regels over de financiering van voorschotten op toeslagen die worden verstrekt op grond van de TW is al voorzien in de artikelen 17 en 27, eerste lid, van de TW.

ARTIKEL III WIJZIGING VAN DE WET ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSVOORZIENING JONGGEHANDICAPTEN

Onderdeel A en B (artikelen 2:16 en 3:19)

De wijziging van artikelen 2:16 en 3:19 regelt dat instrumenten worden toegevoegd aan de lijst van uitzonderingen voor toepassing van de beëindigingsgrondslag. Het gaat om het instrument beschut werk (artikel 10b van de Participatiewet) en de instrumenten loonkostensubsidie (artikel 10d van de Participatiewet) loondispensatie (artikelen 2:20 en 3:63 van de Wajong) en interne jobcoach (artikel 36, vierde lid, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen).

Onderdeel C (artikel 8:8)

De wijziging van artikel 8:8 regelt dat dat de termijn waarbinnen het garantiebedrag kan herleven voor mensen wiens uitkeringsrecht is beëindigd, eindigt na 12 maanden. Daarmee wordt aangesloten bij de reguliere termijn van beëindiging van het garantiebedrag.

ARTIKEL IV WIJZIGING VAN DE WET FINANCIERING SOCIALE VERZEKERINGEN

Enig onderdeel (artikel 115, eerste lid, onderdelen x en y)

Deze wijziging regelt dat voorschotten op WGA- en IVA-uitkeringen die UWV verstrekt ten laste komen

van het Aof, evenals kwijtscheldingen van verstrekte voorschotten op deze WIA-uitkeringen. Momenteel is de wijze van financiering van deze voorschotten niet in de Wet financiering sociale verzekeringen (hierna: Wfsv) geregeld. Dit betekent dat niet geregeld is ten laste van welk fonds voorschotten op WIA-uitkeringen en kwijtscheldingen van verstrekte voorschotten op WIA-uitkeringen komen.

UWV kan op verzoek aan een verzekerde een voorschot op een WIA-uitkering verstrekken wanneer het recht op die uitkering nog niet kan worden vastgesteld. UWV verstrekt dan dat voorschot ongeacht of die uitkering, zodra het recht daarop wel is vastgesteld, ten laste komt van een eigenrisicodrager, de Whk of het Aof. Op het moment van verstrekken van het voorschot op een WIA-uitkering is nog niet duidelijk of er recht op een uitkering zal ontstaan, en zo ja, op welke uitkering. Om die reden kunnen deze voorschotten bijvoorbeeld niet ten laste worden gebracht als WGA-uitkering of als IVA-uitkering. Daarom regelt dit wetsvoorstel dat deze voorschotten ten laste van het Aof worden gebracht. Dit gebeurt op grond van het voorgestelde artikel 115, eerste lid, onderdeel x, van de Wfsv.

Het ten laste van het Aof brengen van voorschotten op grond van onderdeel x is een tijdelijke situatie die duurt totdat UWV een uitkering verrekent met het verstrekte bedrag aan voorschot, of het bedrag terugvordert, of het bedrag kwijtscheldt. Nadat UWV heeft besloten of er recht op een WIA-uitkering bestaat, heeft de verzekerde namelijk ofwel met terugwerkende kracht recht op een WIA-uitkering, die wordt verrekend met het uitgekeerde bedrag aan voorschot, ofwel geen recht op een WIA-uitkering, in welk geval het voorschot van de verzekerde wordt teruggevorderd of (deels) wordt kwijtgescholden.

Indien UWV besluit dat er recht op een WIA-uitkering bestaat, wordt de uitkering verrekend met de verstrekte bedragen aan voorschotten, en wordt de uitkering op de juiste plaats ten laste dan wel in rekening wordt gebracht, afhankelijk van de situatie. Namelijk ten laste van de Whk (in de vorm van een WGA-uitkering van een (ex-)werknemer van een publiek verzekerde werkgever) of het Aof (in de vorm van een IVA-uitkering), of in rekening bij de eigenrisicodrager (in de vorm van een WGA-uitkering waarvan een eigenrisicodrager de lasten draagt). Indien UWV besluit dat er geen recht bestaat op een WIA-uitkering, of de verstrekte bedragen aan voorschot zijn hoger dan het uiteindelijke bedrag van de uitkering, worden de te veel verstrekte bedragen aan voorschotten in principe van de verzekerde teruggevorderd, mogelijk in de vorm van een (gedeeltelijke) verrekening met een andere uitkering. Onverschuldigd betaalde uitkeringen worden immers in beginsel teruggevorderd, zoals ook beschreven in de toelichting bij artikel I, onderdeel B.

Zodra de uitkering op één van deze plekken ten laste dan wel in rekening wordt gebracht, wordt het corresponderende bedrag aan uitkering niet langer op grond van onderdeel x ten laste gebracht van het Aof. Totdat dat is gebeurd, bijvoorbeeld gedurende de periode dat UWV een bedrag tracht terug te vorderen, blijven de bedragen ten laste komen van het Aof op grond van onderdeel x.

Indien en voor zover verstrekte voorschotten op WIA-uitkeringen worden kwijtgescholden, komen de verstrekte bedragen aan die kwijtgescholden voorschotten permanent ten laste van het Aof. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 115, eerste lid, onderdeel y, van de Wfsv. Voorschotten, of delen daarvan, die op grond van het hiervoor beschreven onderdeel x ten laste van het Aof zijn gebracht en die worden kwijtgescholden, worden dus op grond van het voorgestelde onderdeel y wederom ten laste gebracht van het Aof (maar dan permanent).

De regels omtrent financiering van kwijtgescholden voorschotten (in onderdeel y) zijn gekoppeld aan artikel 77 en artikel 79a van de Wet WIA. In die artikelen is namelijk geregeld in welke gevallen UWV kan afzien van terugvordering, en dus een voorschot kan kwijtschelden. Artikel 77 van de Wet WIA kent, na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel, vier grondslagen waarop van terugvordering van een verleend voorschot kan worden afgezien. De eerste betreft de grondslag uit artikel 77, derde lid, van de Wet WIA, dat kwijtschelding onder specifieke omstandigheden mogelijk maakt. De tweede grondslag staat in het zesde lid van dat artikel, waarin is bepaald dat UWV kan besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. De derde grondslag is opgenomen in het achtste lid van dat artikel, waarin is bepaald dat UWV, onder bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden, kan besluiten van terugvordering af te zien indien het terug te vorderen bedrag een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag niet te boven gaat. De betreffende regeling is de Regeling terugvordering geringe bedragen. De vierde en laatste grondslag is die in het negende lid, dat met dit wetsvoorstel wordt toegevoegd en onder artikel I, onderdeel B, van het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting nader is toegelicht. Dit is een tijdelijke grondslag, omdat dit lid vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Tot slot is in artikel 79a van de Wet WIA geregeld dat UWV kan afzien van terugvordering bij medewerking aan een schuldregeling. Voor al deze categorieën voorschotten regelt deze wijziging van de Wfsv hoe deze gefinancierd worden, zowel in het geval van verstrekking van het voorschot (onderdeel x) als in het geval van kwijtschelding van (een deel van) een voorschot (onderdeel y).

ARTIKEL V WIJZIGING VAN DE ZIEKTEWET

Enig onderdeel (artikel 38)

Voor verzekerde werknemers, wiens dienstverband eindigt tijdens de periode waarin de werknemer recht heeft op loon op grond van artikel 629 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, maar vóór het verstrijken van de wachttijd, ontstaat, als aan artikel 29, vijfde lid, ZW is voldaan, op grond van artikel 29, tweede lid, onderdeel c, ZW, recht op ziekengeld. Wanneer het dienstverband beëindigd is, kan de loondoorbetalingsverplichting niet verlengd worden omdat de arbeidsovereenkomst is komen te vervallen. Daarom is in de ZW een equivalent van de loonsanctie voor deze gevalstypen opgenomen: de verhaalssanctie (art. 39a, eerste lid, ZW). De verhaalssanctie is alleen van toepassing op publiek verzekerde werkgevers. Voor eigenrisicodragers voor de ZW is het beoordelingskader van de artikelen 25, 26, tweede lid, en artikel 65, Wet WIA relevant.

Op grond van artikel 38, tweede lid, ZW maakt de werkgever op de laatste dag van de dienstbetrekking melding aan UWV van de ongeschiktheid tot werken. Tevens stelt de werkgever in overleg met de werknemer een RIV op en verstrekt een afschrift daarvan aan de werknemer. Op grond van het RIV beoordeelt UWV of de werkgever en de werknemer in redelijkheid tot de verrichtte re-integratie-inspanningen hebben kunnen komen, aldus de tweede zin van artikel 38, tweede lid, ZW. Als bij de beoordeling blijkt dat de werkgever en werknemer zonder deugdelijke grond de verplichtingen op grond van artikel 38, tweede lid, ZW of artikel 25, eerste, tweede, vijfde lid, of het krachtens het zevende lid gestelde, van de Wet WIA niet zijn nagekomen, of onvoldoende re-integratie-inspanningen hebben verricht, verhaalt UWV krachtens artikel 39a, eerste lid, ZW, voor een tijdvak van maximaal 52 weken het ziekengeld, de over het ziekengeld verschuldigde premies, die niet daarop in mindering kunnen worden gebracht, en de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 42 van de Zorgverzekeringswet, op de werkgever.

Voor de verhaalssanctie geldt op dit moment een gelijkluidend beoordelingskader als dat voor de loonsanctie bij werknemers met een doorlopende dienstbetrekking en voor eigenrisicodragers voor de ZW. De regering wil met dit wetsvoorstel geen verschil doen ontstaan tussen deze beoordelingen. Daarom wordt er aan artikel 38, tweede lid, ZW een zin toegevoegd met dezelfde strekking en hetzelfde bereik als de aan artikel 65 Wet WIA toegevoegde zin. Als gevolg hiervan vormt bij de beoordeling van artikel 38 ZW de inschatting van de bedrijfsarts of arbodienst van de arbeidsongeschiktheid door ziekte, zoals blijkt uit het RIV, tevens het uitgangspunt.

ARTIKEL VI INWERKINGTREDING

De inwerkingtredingsbepaling regelt dat het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij koninklijk besluit gebeurt. Dit moment kan per artikel of onderdeel ervan verschillen.

Het voornemen bestaat om artikelen I, onderdeel A en D, III, onderdeel C, en V met ingang van 1 januari 2028 in werking te laten treden. Voor artikel III, onderdelen A en B, is voorzien in een inwerkingtreding met terugwerkende kracht tot 1 januari 2026. Beide onderdelen zijn begunstigend voor de Wajong gerechtigde. Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van artikelen I, onderdeel B, en II is 1 januari 2027. Voor de artikelen I, onderdeel C, en IV wordt inwerkingtreding met ingang 1 januari 2030 beoogd.

De Minister van Werk en Participatie,