

DATUM 16 juni 2023
PLAATS Hilversum
BETREFT Versterking effectiviteit tweede spoor

Het Register Specialistisch Casemanagement (RSC) heeft onderzoek gedaan en standpunt ingenomen over 're-integratie tweede spoor'. Maatschappelijk is er de behoefte om de effectiviteit te verbeteren. Vandaar dat wij enkele suggesties doen voor versterking van het tweede spoor.

Beknopte situatieschets

Er is toenemende maatschappelijke behoefte aan versterking van de effectiviteit van re-integratie van zieke werknemers bij een andere werkgever, ook wel bekend als 're-integratie tweede spoor'. Verbetering op dit terrein kan het draagvlak voor twee jaar loondoorbetaling vergroten, met name onder kleinere werkgevers. Daarnaast dwingt de huidige krapte op de arbeidsmarkt tot optimale benutting van de beschikbare beroepsbevolking. Zieke werknemers met geen of weinig perspectief binnen de eigen organisatie kunnen voor een andere werkgever juist een welkome versterking zijn.

We nemen hierbij de vier punten als uitgangspunt waarop naar onze inschatting in elk geval inventarisatie nodig is:

1. Welke reële en gepercipieerde risico's belemmeren medewerking van zieke werknemers en potentiële werkgevers aan re-integratie in het tweede spoor?
2. Welke elementen in het sociale-zekerheids-stelsel belemmeren re-integratie in het tweede spoor?
3. Wat kunnen publieke en private partijen in hun dienstverlening verbeteren om de effectiviteit van re-integratie in het tweede spoor te verbeteren?
4. Op welke punten dient wet- en regelgeving aangepast te worden om de effectiviteit in het tweede spoor te verbeteren?

Opmerking vooraf: Onze visie gaat ervan uit dat het kabinet niet alsnog tornt aan zijn belofte om de [wens van de sociale partners](#) te volgen en de loondoorbetalingsperiode te handhaven op twee jaar. Om elk misverstand hierover uit te sluiten benadrukken wij graag dat ook het RSC een ingreep op dit terrein ten zeerste afraadt. Wij onderschrijven de [analyse van het CPB](#) dat verkorting van de loondoorbetaling per saldo leidt tot een verzwaring van werkgeverslasten, lagere structurele werkgelegenheid en hogere overheidsuitgaven. Met deze *RSC-visie Versterking effectiviteit tweede spoor* spelen we in op het CPB-advies om maatregelen te nemen die (forse) extra WIA-instroom voorkomen en de lasten voor werkgevers daadwerkelijk verminderen.



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

Inhoud

1. Reële en gepercipieerde risico's die de medewerking belemmeren	3
1A. Reëel risico werkgevers: kans op hernieuwde uitval	3
1B. Onvoldoende onderkend risico werknemers: inkomensgevolgen WIA-beoordeling	4
2. Elementen in het stelsel die het tweede spoor belemmeren	5
2A. Afwezigheid risicobeperking voor nieuwe werkgever in de eerste 104 weken	5
2B. Perverse prikkel om het tweede spoor uit te stellen	6
2C. Verplichting om te blijven streven naar terugkeer in eigen werk	6
2D. Niet re-integratie, maar het voorkomen van loonsancties staat voorop	7
3. Opties voor verbetering van publieke en private dienstverlening	8
3A. Voorlichting over financiële gevolgen ziekte en arbeidsongeschiktheid	8
3B. Standaard een arbeidsdeskundige visie bij vastlopen in het eerste spoor	8
3C. Stelliger arbeidsdeskundig advies over meest kansrijke route	9
3D. Aandacht voor acceptatie en rouwverwerking	10
3E. Eenduidige lijn cofinanciering vanuit verzekeraars	10
4. Opties voor aanpassing van de wet- en regelgeving	11
4A. Recht op no-riskpolis bij overgang naar een nieuwe werkgever	11
4B. Geen verplichting om altijd te blijven streven naar terugkeer in eigen werk	14
4C. Verplicht inschakelen arbeidsdeskundige bij keuze tussen spoor 1 en spoor 2	14
Meer RSC-suggesties voor het tweede spoor	15



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

1. Reële en gepercipieerde risico's die de medewerking belemmeren

1A. Reëel risico werkgevers: kans op hernieuwde uitval

Het belangrijkste reële risico dat de medewerking van werkgevers belemmert bestaat uit de kans op hernieuwde uitval van de tweedespoorkandidaat en de financiële consequenties die hierbij horen. Dit risico speelt in eerste instantie bij de beoogde nieuwe werkgever, maar levert uiteindelijk grote belemmeringen op voor alle betrokkenen.

De kern van dit risico is dat de beoogde nieuwe werkgever bij onverhoopte hernieuwde uitval van een tweedespoorkandidaat gewoon volledig financieel verantwoordelijk is. Er ontstaat in deze situatie een nieuwe verplichting om tot twee jaar het loon door te betalen. Daarna zijn grote en middelgrote werkgevers bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid ook nog tot 10 jaar verantwoordelijk voor de kosten van een eventuele WGA-uitkering. Voor deze werkgevers zijn deze risico's slechts gedeeltelijk of helemaal niet te beperken via een tijdelijke arbeidsovereenkomst. Zij zijn immers eveneens deels of volledig financieel verantwoordelijk als de werknemer in de Ziektewet verblijft. En ook als vervolgens eventuele doorstroom plaatsvindt naar de WGA. In totaal gaat het om een kostenrisico van gemiddeld ruim € 300.000 over een periode van 12 jaar. Het is alleszins begrijpelijk dat werkgevers hierdoor kritisch omgaan met het bieden van kansen aan tweedespoorkandidaten.

Al net zo begrijpelijk is dat deze kritische houding uiteindelijk leidt tot huiver om deze kandidaten daadwerkelijk een arbeidsovereenkomst te geven. De beoogde nieuwe werkgever krijgt een werknemer aangeboden die op dat moment langdurig verzuimt wegens ziekte. Het is realistisch om ervan uit te gaan dat dit een verhoogd risico op uitval oplevert in vergelijking met werknemers die niet in zo'n verzuimsituatie verkeren. Een pleidooi om tweedespoorkandidaten tóch een arbeidsovereenkomst te geven komt feitelijk neer op een oproep om het probleem van een ander op te lossen door zelf (forse) extra kostenrisico's te nemen. Dit staat op gespannen voet met de principes van goed ondernemerschap. Dit laatste geldt des te sterker omdat er een reëel alternatief is. De werkgever kan dezelfde kandidaat mét beperking van zijn kostenrisico's aannemen door te wachten tot deze na 104 weken de WIA-beoordeling heeft doorlopen en onder de no-riskpolis valt.

De praktijk van re-integratietrajecten in het tweede spoor weerspiegelt bovenstaande gedachtegang. Wij zien dat bemiddelaars en beoogde nieuwe werkgevers in de eerste 104 weken vaak kiezen voor detachering. In de bijbehorende detacheringsovereenkomst verplicht de werknemer zich om de WIA-keuring te ondergaan. En de beoogde nieuwe werkgever biedt pas een definitieve arbeidsovereenkomst aan als er een WIA-beschikking ligt die duidelijk maakt dat de werknemer een no-riskstatus heeft. Voor alle duidelijkheid: een dienstbetrekking is dus niet uitgesloten. Maar de werknemer én de oude werkgever blijven wel de volledige 104 weken in onzekerheid zitten. Of zelfs nog langer, want zoals bekend lukt het UWV door capaciteitsproblemen momenteel vaak niet om de WIA-beoordeling tijdig uit te voeren.

De huiver bij beoogde nieuwe werkgevers heeft belangrijke gevolgen voor de kosten- en batenafweging die de oude werkgever maakt. Zolang de risico's voor beoogde nieuwe werkgevers



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

niet worden weggenomen of verlaagd, hebben tweedespoortrajecten bij aanvang automatisch een relatief geringe kans op succes. Dit betekent dat het starten van zo'n traject ook slechts een geringe vermindering oplevert van het kostenrisico van de oude werkgever. Een pleidooi om het tweede spoor in te zetten komt zo neer op een oproep om (extra) te investeren in een traject met uiteindelijk een geringe kans op succesvolle kostenvermindering. Ook dit staat op gespannen voet met de principes van goed ondernemerschap. Want ook hier heeft de werkgever een reëel alternatief. Hij kan dezelfde kandidaat mét beperking van kostenrisico's de arbeidsmarkt laten betreden, door te wachten tot deze na 104 weken de WIA-keuring heeft doorlopen en onder de [no-riskpolis](#) valt.

Ook hier wordt deze gedachtegang weerspiegeld in de praktijk van het tweede spoor. [Onderzoek](#) laat zien dat werkgevers onder de huidige omstandigheden doorgaans niet staan te popelen en vooral defensief investeren, om loonsancties te voorkomen. Maar een kwart bewandelt bij langdurig ziekteverzuim het tweede spoor. En werkgevers die wél investeren, doen dat meestal exact volgens de verplichtingen die de [Werkwijzer Poortwachter](#) van UWV aangeeft. Meer dan 50% van de trajecten start rond 12 tot 14 maanden na de start van het ziekteverzuim. Dit correspondeert met de verplichting om na een jaar het tweede spoor aantoonbaar te overwegen en een eventueel traject uiterlijk 6 weken daarna te starten. Ter vergelijking: starten vóór het eerste ziektejaar voorbij is gebeurt maar in ongeveer 30% van de tweede spoor dossiers.

Beperkte en late investeringen en een geringe kans op succes in het tweede spoor leveren uiteindelijk vooral ook grote belemmeringen op voor de werknemer.

- ▶ Zolang werkgevers het tweede spoor bij voorkeur vermijden, bestaat de ruimte om te re-integreren in de eerste twee ziektejaren in de praktijk vaak volledig uit de mogelijkheden binnen de eigen organisatie. Dit betekent hoe dan ook een geringere kans op re-integratie dan wanneer alle opties worden overwogen en beproefd.
- ▶ Komt een tweedespoortraject wél tot stand, dan is dat vaak relatief laat en omwille van het voorkomen van een loonsanctie. Dit betekent dat eventuele kansen in het tweede spoor ook pas laat in beeld komen. Waren deze kansen al die tijd al wel aanwezig, dan is de afstand van de werknemer tot de arbeidsmarkt intussen onnodig toegenomen.
- ▶ Naarmate het tweede spoor minder vaak wordt bewandeld (of minder vaak succes oplevert), maken meer werknemers de 104 weken wachttijd vol om vervolgens in een uitkerings- of 35-minsituatie terecht te komen. Waar we alles op alles zouden moeten zetten om dit te voorkomen, laten we nu de afstand tot de arbeidsmarkt oplopen. Om vervolgens alsnog een poging tot reparatie te doen met de no-riskpolis.

Tot slot scheidt de geringe kans op succes die samenhangt met de risico's van de nieuwe werkgever een markt waarin veel ruimte is voor dienstverlening waarbij niet re-integratie, maar het vermijden van loonsancties centraal staat. Hier staan we uitvoeriger bij stil in [paragraaf 2D](#).

1B. Onvoldoende onderkend risico werknemers: inkomensgevolgen WIA-beoordeling

Het belangrijkste knelpunt dat de medewerking van werknemers aan het tweede spoor belemmert is niet zozeer de aanwezigheid van een risico, maar onvoldoende onderkenning ervan. We doelen hier op (het gebrek aan inzicht in) de inkomensrisico's bij het doorlopen van de WIA-beoordeling.



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

Bij gebrek aan deskundige voorlichting hebben veel werknemers nauwelijks zicht op de zeer reële inkomensrisico's die de WIA-beoordeling voor hen oplevert. Veel werkgevers beschikken op hun beurt niet over de kennis om deze voorlichting te verzorgen. Als gevolg hiervan onderschatten beide partijen nogal eens het belang van een aanbod van passend werk bij een andere werkgever. Dit levert een belangrijke belemmering op voor zorgvuldige afweging en succesvolle benutting van de optie van re-integratie in het tweede spoor.

Concrete factoren die werkgever en werknemer nu vaak (ten onrechte) niet goed overwegen zijn:

- UWV-cijfers over de [uitkomst van WIA-beoordelingen](#) wijzen uit dat lang niet iedere werknemer die de keuring doorloopt een WIA-uitkering krijgt. Bijna een derde (32%) van de zieke werknemers wordt bij de WIA-poort als 35-minner afgewezen.
- Het oordeel volledig arbeidsongeschikt geeft zelden financiële rust. Maar 19% krijgt direct een [IVA-uitkering](#) toegekend. Bij 32% wordt het [WGA 80-100](#) (volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt).
- Zonder aanvullingsverzekering betekent WIA-instroom hoe dan ook 25% inkomensverlies. De hoogste uitkeringen ([IVA, eerste 2 maanden loongerelateerde WGA](#)) zijn 75% van het laatstverdiende loon.
- De werknemer kan nog veel verder terugvallen. Bij onvoldoende benutting van zijn verdien capaciteit dreigt in de WGA de [Vervoluitkering \(VVU\)](#): een percentage van het wettelijk minimumloon. Dat is veel minder dan veel werknemers beseffen.

Zie voor opties voor verbetering van deze situatie [paragraaf 3A](#).

2. Elementen in het stelsel die het tweede spoor belemmeren

2A. Afwezigheid risicobeperking voor nieuwe werkgever in de eerste 104 weken

Zoals we in [paragraaf 1A](#) beschrijven, vormen de financiële risico's voor de nieuwe werkgever bij onverhoopte nieuwe ziekte een cruciale belemmering voor re-integratie in het tweede spoor. Het wegnemen of beperken van deze risico's is de sleutel tot andere, meer constructieve overwegingen bij zowel de nieuwe als de oude werkgever. En daarmee tot meer inzet van tweedespoortrajecten, een hogere kans op succes in deze trajecten en dienstverlening waarbij re-integratie voorop staat, niet het voorkomen van loonsancties (zie [paragraaf 2D](#)).

Precies dit sleutelement, beperking van de financiële risico's rond hernieuwde uitval, ontbreekt momenteel in het stelsel. De bestaande financiële stimulansen voor een inclusieve arbeidsmarkt zijn namelijk geen van alle van toepassing op tweede spoor re-integratiekandidaten:

- De [no-riskpolis](#) is niet op hen van toepassing.
- Ook vallen zij niet onder de mogelijkheden van de Participatiewet en de Wet tegemoetkomingen loondomein, zoals het [doelgroep register van de banenafpraak](#) en [loonkostensubsidie](#).



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

2B. Perverse prikkel om het tweede spoor uit te stellen

Door een eventuele no-riskstatus en loonkostenvoordeel pas na de WIA-beoordeling te laten toekennen, heeft de wetgever feitelijk een prikkel gecreëerd om definitieve beslissingen in het tweede spoor zo veel mogelijk uit te stellen tot na de eerste 104 weken verzuim. Pas op dat moment ontstaat er immers een situatie waarin een nieuwe werkgever de werknemer zonder risico en mogelijk met loonkostenvoordeel een arbeidsovereenkomst kan aanbieden. Dit plaatst werknemers onnodig op afstand tot de arbeidsmarkt. Het is vele malen effectiever om zekerheid te bieden en werkherhervatting te stimuleren vóór het tot een uitkering komt.

2C. Verplichting om te blijven streven naar terugkeer in eigen werk

Een werkgever die wil starten met het tweede spoor, moet in de praktijk vaak twee trajecten naast elkaar laten lopen en bekostigen. Deze gang van zaken vloeit voort uit de verplichting om bij re-integratie terugkeer in eigen werk altijd voorop te blijven stellen.

Artikel 4.2.1 van de [Werkwijzer Poortwachter](#) van UWV geeft aan dat bij re-integratie terugkeer in eigen werk altijd voorop blijft staan: 'De primaire focus ligt op het terugkeren in het werk waarin de werknemer is uitgevallen. Daar moeten alle activiteiten op gericht zijn. Dit is een continu proces. Dat betekent dat de werkgever voortdurend moet blijven onderzoeken of het mogelijk is dat de werknemer in eigen werk kan terugkeren.'

Deze verplichting leidt er in de praktijk toe dat werkgevers noodgedwongen een duaal traject volgen als de (on)mogelijkheden in spoor 1 nog onvoldoende concreet zijn. Hetzelfde gebeurt als ten tijde van de eerstejaarsbeoordeling in dit spoor de optie van concrete werkherhervatting binnen drie maanden in (ander) passend werk niet volledig valt uit te sluiten. In beide situaties levert een andere keuze het risico op van een loonsanctie van UWV. Zo'n duaal traject betekent voor werkgevers echter wel een aanzienlijke kostenverzwaring. Hier komt nog bij dat het in de praktijk nogal eens voorkomt dat de situatie van twee naast elkaar lopende trajecten de kansen op succesvolle re-integratie niet vergroot, maar juist verkleint. De werknemer blijft op deze manier namelijk hoop houden dat er nog een kans komt in spoor 1. Hierdoor komt hij minder goed toe aan acceptatie, rouwverwerking en het nemen van definitieve beslissingen.



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

We zijn ons er uiteraard van bewust dat het kabinet werkt aan een wetsvoorstel dat van re-integratie tweede spoor het uitgangspunt maakt na een jaar ziekte. Het [coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV](#) omarmt een [SER-advies](#) van deze strekking. Werkgever en werknemer zouden hierbij de mogelijkheid krijgen om in onderling overleg vast te houden aan het eerste spoor.

Een wetsvoorstel van deze strekking biedt werkgevers de mogelijkheid om na een jaar ziekte spoor 1 af te sluiten zonder risico te lopen op een loonsanctie. Dit is wat ons betreft een stap in de goede richting. Een belangrijke kanttekening is dat werkgevers na invoering ervan nog steeds een volledig jaar te maken hebben met de verplichting om terugkeer in het eigen werk voorop te blijven stellen. Ook in situaties waarin de kans op succes groter is wanneer werkgever en werknemer al eerder een definitieve keuze maken voor het tweede spoor. Zolang het wetsvoorstel niet in dit soort situaties voorziet, blijven werkgevers veroordeeld tot duale trajecten als zij vroegtijdig het tweede spoor willen verkennen. Met alle drempelverhogende nadelen (extra kosten, belemmering van de re-integratie) van dien.

2D. Niet re-integratie, maar het voorkomen van loonsancties staat voorop

Een traject voor re-integratie in het tweede spoor is maatwerk. Er zijn gespecialiseerde bedrijven die dit maatwerk kunnen leveren, bijvoorbeeld omdat zij ervaring hebben met cliënten met specifieke aandoeningen. Aan dit soort specialistische dienstverlening zijn echter logischerwijs kosten verbonden. In de praktijk zijn die hoger dan bij 'standaard' trajecten. Helaas is op dit moment in de markt een trend waarneembaar waarbij juist deze 'standaard' tweedespoortrajecten steeds goedkoper worden, ten koste van de kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan dienstverlening die grotendeels online plaatsvindt.

In een gezonde markt selecteren opdrachtgevers op kwaliteit. In dit geval schept de regelgeving echter een situatie waarin zowel dienstverlener als opdrachtgever incalculeert dat de kans op succesvolle plaatsing klein is. Van het daadwerkelijk realiseren van re-integratie verschuift het doel van de dienstverlening steeds meer naar het tegen zo laag mogelijke kosten voorkomen van loonsancties voor de werkgever. Dit is in de eerste plaats mogelijk doordat het ontbreekt aan beperking van de risico's voor beoogde nieuwe werkgevers (zie paragrafen [1A](#) en [2A](#)). Daarnaast schort het aan wettelijke regulering die de kwaliteit langs andere wegen waarborgt. Er is bijvoorbeeld geen verplichting om een arbeidsdeskundige in te schakelen voor duiding van concrete functies die de werknemer met zijn mogelijkheden en beperkingen kan uitvoeren. Integendeel zelfs, paragraaf 4.1 van de [Werkwijzer Poortwachter](#) van UWV meldt in verband met deze optie expliciet: 'Met uitzondering van een arbodienst of bedrijfsarts is het inschakelen van andere deskundigen niet verplicht.' Dit is precies de verkeerde prikkel, zie ook [paragraaf 3B](#).

Wat in dit verband zeker ook niet helpt, is dat er geen specifieke opleiding nodig is om dienstverlening voor het tweede spoor te mogen aanbieden. Beschermd titels zijn er al evenmin. Iedereen die dat wil, kan zich als consultant of specialist op dit terrein presenteren. Bij de huidige verzuimrecords zijn er zo volop kansen voor partijen die het met de kwaliteit niet al te nauw nemen. Op dit moment doen zich helaas al geregeld 'wildwest' taferelen voor. Maar onder de actuele omstandigheden kan de markt heel gemakkelijk nog verder afglijden. Tweedespoorkandidaten zijn



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

het kind van de rekening. Verreweg de meesten van hen hebben juist persoonlijke begeleiding door kundige, ervaren professionals nodig.

3. Opties voor verbetering van publieke en private dienstverlening

3A. Voorlichting over financiële gevolgen ziekte en arbeidsongeschiktheid

Zoals we in [paragraaf 2A](#) beschrijven, is inzicht in de financiële gevolgen van verzuim en arbeidsongeschiktheid een voorwaarde voor zorgvuldige overweging van opties in het tweede spoor. Dit geldt zowel voor de werkgever als voor de werknemer.

In de praktijk ontbreekt het veel werknemers aan inzicht in deze materie en hebben de organisaties waar zij werken lang niet altijd de kennis in huis om goede voorlichting te verzorgen. Hierdoor zijn werkgevers in de eerste plaats onvoldoende in staat om de houding en het gedrag van de werknemer optimaal en op positieve wijze te beïnvloeden. Daarnaast hebben ze vaak niet scherp in beeld wat voor hen zelf de gevolgen kunnen zijn. Met als gevolg dat de werkgever zelf ook niet optimaal omgaat met alle verplichtingen en keuzemogelijkheden die hij rond re-integratie tweede spoor heeft. Het eindresultaat is dat beide partijen onvoldoende zijn doordrongen van de meerwaarde van een aanbod voor passend werk bij een andere werkgever.

Zowel publieke als private dienstverleners zouden goede financiële voorlichting moeten beschouwen als een randvoorwaarde voor effectieve dienstverlening rond het tweede spoor. Dit betekent niet alleen dat zij deze voorlichting als een standaard onderdeel van de dienstverlening zouden moeten aanbieden. Het brengt ook met zich mee dat er strenge eisen worden gesteld aan de personen die deze voorlichting verzorgen. Zowel de regelgeving als de situatie waarin werkgever en werknemer zich bevinden is complex. Het is daarom van belang gespecialiseerde professionals in te zetten die voldoen aan heldere vereisten op het gebied van kennis- en vaardigheden en beide bovendien aantoonbaar onderhouden. In de praktijk wordt aan deze vereisten lang niet altijd voldaan.

De kennis en vaardigheden van RSC-geregistreerde casemanagers zijn door middel van [strenge opleidings- en bijscholingsvereisten](#) gewaarborgd. Deze professionals kunnen daarom zorgvuldige voorlichting aan werkgever en werknemer verzorgen. Ook zijn ze in staat op een effectieve manier te wijzen op het gedeelde belang van deze partijen bij duurzame terugkeer in passend werk, desnoods bij een andere werkgever.

3B. Standaard een arbeidsdeskundige visie bij vastlopen in het eerste spoor

[Artikel 7:658a lid van het Burgerlijk Wetboek](#) verplicht de werkgever om zo tijdig mogelijk inschakeling in passend werk in een andere organisatie te bevorderen als voor een zieke werknemer in de eigen organisatie geen passend werk beschikbaar is. De achilleshiel van deze verplichting is een deskundig en helder oordeel over de (on)mogelijkheden binnen en buiten de eigen organisatie. Zolang dit niet op tafel ligt, is het voor werkgever en werknemer lastig om keuzes te maken en is er voor beide partijen ruimte om deze te ontwijken. Zoals in [paragraaf 2C](#) beschreven, zit de werkgever



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

die in deze situatie het tweede spoor wil verkennen vast aan een duaal traject. Met als gevolg dat hij dubbele kosten moet maken en de re-integratie-inspanningen minder effectief worden omdat de werknemer niet toekomt aan acceptatie en rouwverwerking.

Verbetering van deze situatie is mogelijk door bij uitblijvend resultaat in het eerste spoor standaard een arbeidsdeskundige rapportage te laten opstellen. Het advies van de bedrijfsarts over de belastbaarheid van de werknemer vormt hierbij vanzelfsprekend het uitgangspunt. In de rapportage adviseert de arbeidsdeskundige of spoor 1 een realistische kans van slagen heeft. Aansluitend zou een gesprek moeten plaatsvinden tussen de casemanager werkgeversregie, de spoor 2 re-integratiecoach, de arbeidsdeskundige, de werkgever en de werknemer. Dit gesprek heeft tot doel vast te stellen voor welke re-integratieroute werkgever en werknemer kiezen. Het zou uiterlijk plaats moeten vinden vóór het einde van het eerste verzuimjaar, of zo veel eerder als onder de gegeven omstandigheden redelijk en billijk is. Uiteraard worden de uitkomsten schriftelijk vastgelegd, ten behoeve van het re-integratieverslag. Dit zou bijvoorbeeld een vast (en verplicht) onderdeel kunnen zijn van de eerstejaarsevaluatie.

Een randvoorwaarde voor realisatie van dit verbeterpunt is dat UWV geen sanctie oplegt wanneer werkgever en werknemer handelen volgens het advies van de arbeidsdeskundige. Zie [paragraaf 4B](#).

3C. Stelliger arbeidsdeskundig advies over meest kansrijke route

Standaard een arbeidsdeskundige rapportage inzetten bij vastlopen in het eerste spoor heeft uiteraard alleen zin als zulke rapportages zo veel mogelijk duidelijkheid en houvast bieden. Heeft spoor 1 een realistische kans van slagen? En wat is voor werkgever en werknemer de meest kansrijke route: het eerste of het tweede spoor? In de praktijk ontbreekt deze helderheid helaas nogal eens. Veel arbeidsdeskundigen durven niet stellig te zijn en geven weinig tot geen houvast voor spoor 2. Sommige durven zelfs geen passende functies te duiden en stellen dat dit een taak is voor het tweedespoorbedrijf. Terwijl juist van een arbeidsdeskundige mag worden verwacht dat deze kansrijke beroepen kan aangeven op basis van een professionele weging van belasting en belastbaarheid.

Gebrek aan duidelijkheid en houvast in arbeidsdeskundige rapportages is onacceptabel. Op deze manier kunnen werkgever en werknemer geen keuze maken en liggen inefficiënte duale trajecten op de loer. Ook ontstaat er ruimte voor trajecten in het tweede spoor waarbij onduidelijk is wat voor de werknemer in kwestie wél passend werk is. Dat leidt in het beste geval tot goedbedoelde maar ineffektieve inspanningen. In het slechtste geval levert het een traject op dat vooral is gericht op het zetten van administratieve stappen, ter voorkoming van loonsancties. Dit laatste type trajecten komt in de praktijk helaas geregeld voor (zie [paragraaf 2D](#)). Het vertrekpunt van ieder traject zou juist moeten zijn dat de belastbaarheid en passende werkzaamheden scherp in beeld zijn.



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

De rapportage is verder te versterken door de arbeidsdeskundige een WIA-prognose te laten geven op basis van het advies van de bedrijfsarts over mogelijkheden en beperkingen van de werknemer. Dit zou een vast onderdeel binnen de arbeidsdeskundige rapportages kunnen zijn. Zo'n prognose helpt voorkomen dat werknemers hun financiële risico's rond de WIA-beoordeling onderschatten en de kans op een uitkering overschatten. Beide zaken komen veel voor en belemmeren de re-integratie. Uiteraard moeten WIA-prognoses met de nodige voorzichtigheid worden afgegeven en kunnen er geen uitkeringsrechten aan worden ontleend. Ze zijn uitsluitend bedoeld om werkgever en werknemer te helpen bij het maken van keuzes. De WIA-prognose vormt ook input voor het eerdergenoemde gesprek over de re-integratieroute.

3D. Aandacht voor acceptatie en rouwverwerking

Aan re-integratie in het tweede spoor gaat altijd een pijnlijke keuze vooraf: de vertrouwde baan, werkgever, collega's en mogelijk ook werkzaamheden raken buiten beeld. Bij succesvolle re-integratie komt hier duurzaam passend werk bij een andere werkgever voor in de plaats. Dit betekent echter niet dat de pijn van verlies er niet is of dat deze voor de werknemer geen mentale belasting oplevert. Het is daarom cruciaal om bij dienstverlening in het tweede spoor aandacht te besteden aan acceptatie en rouwverwerking.

Veel tweedespoorbedrijven gaan hier in de praktijk ten onrechte aan voorbij. Zij gaan direct aan de slag met jobhunting en verzuimen de werknemer voldoende begeleiding te bieden bij zijn acceptatie- en rouwproces. Dit kan zeer belemmerend werken. De werknemer moet mentaal klaar zijn om de stap te zetten naar een nieuwe werkomgeving en mogelijk ook nieuwe werkzaamheden. Is dit niet het geval, dan is er een grote kans op suboptimale medewerking of hernieuwde uitval. Dit levert een groot risico op voor succesvolle en duurzame herplaatsing.

3E. Eenduidige lijn cofinanciering vanuit verzekeraars

Er zijn private verzekeraars die heel actief zijn binnen de re-integratie en het meefinancieren van interventies. Andere zijn aanmerkelijk terughoudender. Dit zorgt voor onzekerheid in de markt. Trajecten in het tweede spoor hebben hier in het bijzonder onder te lijden omdat ze in verhouding vaak met interventies gepaard gaan.

Veel verzekeraars die inkomensverzekeringen aanbieden hebben er groot belang bij dat zieke werknemers duurzaam weer aan de slag komen. De precieze omvang van dat belang hangt uiteraard af van de verzekeringsdekking. Toch zou het goed zijn als er een eenduidige lijn vanuit alle verzekeraars komt als het gaat om cofinanciering van re-integratietrajecten. Re-integratiebedrijven die in het tweede spoor actief zijn kunnen daar dan vanuit gaan en hoeven niet steeds opnieuw afspraken te maken met iedere afzonderlijke verzekeraar.



4. Opties voor aanpassing van de wet- en regelgeving

4A. Recht op no-riskpolis bij overgang naar een nieuwe werkgever

Zieke werknemers recht geven op de no-riskpolis bij overgang naar een nieuwe werkgever is dé manier om het tweede spoor van het slot te halen. Deze maatregel vormt de sleutel tot andere, meer constructieve afwegingen bij beoogde nieuwe werkgevers, bij oude werkgevers en bij dienstverleners, en dus tot betere kansen voor werknemers. Zie voor toelichting paragrafen [1A](#), [2A](#), [2B](#), [2C](#) en [2D](#).

We realiseren ons uiteraard dat een dergelijke maatregel kosten met zich meebrengt. Ook zijn we ons ervan bewust dat een pilot in 2017 geen verhoogde arbeidsparticipatie opleverde bij het toekennen van de no-riskpolis na de eerstejaarsbeoordeling Ziektewet. Bij beide mogelijke bezwaren zijn echter belangrijke kanttekeningen te maken. Ook zijn er opties om het kostenrisico voor de overheid te beperken, als daar behoefte aan mocht zijn.

De pilot van 2017 is niet representatief voor het tweede spoor

Bij de pilot van 2017 werd de no-riskpolis toegekend bij de eerstejaarsbeoordeling Ziektewet. Dit experiment was niet succesvol en leidde niet tot een verhoogde arbeidsparticipatie. Er zijn echter zo veel belangrijke verschillen met ons voorstel dat het niet verstandig is om aan deze pilot veel gewicht toe te kennen in de besluitvorming.

De drie voornaamste verschillen zijn:

- ▶ Een eerste en cruciaal verschil is dat beoogde nieuwe werkgevers in de pilot niet op grote schaal op de hoogte waren van het experiment. Alleen werkgevers die actief werden benaderd kregen te horen dat de werknemer bij wijze van uitzondering een no-riskstatus had. Ons voorstel gaat er juist vanuit dat de no-riskstatus standaard wordt toegekend en dus als algemeen bekende regeling gaat fungeren. Dit levert een totaal andere uitgangssituatie op bij het benaderen van mogelijke nieuwe werkgevers. Bemiddelaars hoeven geen complexe uitzondering uit te leggen, maar kunnen volstaan met een verwijzing naar de algemeen bekende standaardregeling.
- ▶ Een tweede belangrijk verschil is dat de doelgroep van de pilot bestond uit eindedienstverbanders, werknemers die zijn ingestroomd in de Ziektewet omdat ze geen werkgever meer hebben. Dat is een heel andere (en vooral minder kansrijke) doelgroep dan de tweedespoorkandidaten waar ons voorstel op is gericht. Deze werknemers zijn juist nog in dienst bij een werkgever die de verplichting heeft om het loon door te betalen. Ook dat levert een heel andere uitgangssituatie op bij het benaderen van mogelijke nieuwe werkgevers.
- ▶ Tot slot waren bij de re-integratie van de werknemers in de pilot niet de tweedespoorbedrijven betrokken die zich richten op werknemers binnen de 104 weken ziekte. Bij ons voorstel is dat uiteraard juist wel het geval. Ons doel is om deze specialisten te voorzien van een middel dat hun inspanningen een aanzienlijk grotere kans op succes geeft.



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

Tegenover de kosten staan belangrijke besparingen

Met het oog op de kosten is het belangrijk om niet bij voorbaat aan te nemen dat toepassing van de no-riskpolis bij overgang naar een nieuwe werkgever zal leiden tot meer gebruik van het Ziektewetvangnet. Daarnaast vallen positieve effecten te verwachten op de uitvoerings- en uitkeringskosten van UWV.

- ▶ Sterk verhoogd gebruik van het Ziektewetvangnet door deze maatregel ligt niet voor de hand. Een aanzienlijk deel van de werknemers om wie het gaat krijgt dit recht nu immers ook. Dit gebeurt alleen pas later, bij de WIA-beoordeling.
- ▶ Als beoogde nieuwe werkgevers al zekerheid hebben over beperking van hun financiële risico's, is het niet langer nodig om werknemers voor dit doel de WIA-beoordeling te laten ondergaan. Dit betekent dat UWV minder van deze beoordelingen hoeft uit te voeren. Dat levert een kostenbesparing op en vermindert de druk op de beoordelingscapaciteit.
- ▶ Als beoogde nieuwe werkgevers eerder overgaan tot het aanbieden van een dienstbetrekking, leidt dat tot stijging van het aantal succesvolle re-integratietrajecten. Dit betekent een afname van het aantal re-integratieverslagen dat UWV wegens het volmaken van 104 weken verzuim moet beoordelen. Ook zijn er minder voorschotten op de WIA-uitkering nodig. Beide zaken zorgen voor kostenbesparingen en vermindering van de druk bij UWV.

Een blik op de uitkomsten van WIA-keuringen leert dat de te verwachten kostenbesparingen en drukvermindering reëel en substantieel zijn. Op dit moment wordt ongeveer een derde van de werknemers die de WIA-beoordeling ondergaan minder dan 35% arbeidsongeschikt bevonden. Zij krijgen geen WIA-uitkering toegekend omdat zij volgens UWV nog voldoende mogelijkheden hebben om in hun inkomen te voorzien, in hun huidige of in een ander beroep. Met andere woorden: de kans dat zo'n werknemers bij een andere werkgever ongeveer hetzelfde kan verdienen is groot. Stel nu dat deze groep bij voorbaat recht heeft op het Ziektewetvangnet bij overgang naar een andere werkgever. Dan is er voor een derde van de huidige WIA-kandidaten (22.100 personen in 2021) geen reden meer om naar de WIA-keuring te gaan zodra zich bij een andere werkgever inderdaad zo'n baan met ongeveer hetzelfde inkomen voordoet.

Beperking kostenrisico overheid: kortere no-riskperiode

Mocht er toch nog twijfel bestaan over de kostenrisico's voor de overheid, dan zijn deze vrij eenvoudig te beperken. Bijvoorbeeld door de no-riskpolis bij tweedespoorkandidaten te beperken tot minder dan de gebruikelijke 5 jaar.

Het is wel belangrijk om hierbij alert te zijn op het wettelijke maximum voor de duur van tijdelijke contracten. Dit ligt momenteel op 2 jaar. Duurt de no-riskperiode 2 jaar of minder, dan zullen beoogde nieuwe werkgevers naar alle waarschijnlijkheid vooral arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aanbieden. Zo houden zij met het oog op hun 12-jaarsrisico (zie [paragraaf 1A](#)) de mogelijkheid open om het contract van rechtswege te laten eindigen. Dit betekent echter dat er minder zekerheid is over een vast dienstverband voor de werknemer en beperking van het risico van de oude werkgever. Dit maakt een no-riskperiode van 2 jaar of minder grotendeels ineffectief. Ook staat invoering van een dergelijke maatregel haaks op het huidige overheidsbeleid waarin juist het stimuleren van vaste dienstverbanden centraal staat. Wij adviseren daarom om voor een no-riskperiode van in elk geval meer dan 2 jaar te kiezen.



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor





Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

4B. Geen verplichting om altijd te blijven streven naar terugkeer in eigen werk

Bij keuzes binnen het re-integratieproces zou de kans op duurzame terugkeer in werk zo veel mogelijk voorop moeten staan. Dit geldt ook voor de keuze tussen het eerste en het tweede spoor. Zoals we in [paragraaf 2C](#) beschrijven, leidt de huidige verplichting om altijd te blijven streven naar terugkeer in het eigen werk tot kostenverhogende en ineffectieve duale trajecten. Deze verplichting zou daarom moeten verdwijnen.

Beter is om werkgever en werknemer te verplichten om na uiterlijk een jaar, of zo veel eerder als redelijk en billijk is, een onafhankelijke arbeidsdeskundige in te schakelen. Deze brengt in kaart of spoor 1 een realistische kans van slagen heeft en welke kansen in spoor 2 hier tegenover staan. Op basis van dit advies maken werkgever en werknemer een gemotiveerde keuze voor spoor 1 of spoor 2. Na een jaar ziekte is deze keuze verplicht, ervoor is hij vrijwillig. Zolang werkgever en werknemer hierbij handelen volgens het advies van de arbeidsdeskundige kan hun keuze niet leiden tot een loonsanctie. Om de rechten van de werknemer te waarborgen is bij verschil van mening een second opinion mogelijk in de vorm van een deskundigenoordeel van UWV. Daarnaast staat net als nu de gang naar de rechter open.

We werken de verplichting om een arbeidsdeskundige in te schakelen verder uit in [paragraaf 4C](#).

4C. Verplicht inschakelen arbeidsdeskundige bij keuze tussen spoor 1 en spoor 2

Zoals we in paragrafen 3B en 3C beschrijven, vormt een deskundig en helder oordeel over de (on)mogelijkheden binnen en buiten de eigen organisatie de achilleshiel van de verplichting om het tweede spoor te bewandelen. Zolang dit oordeel niet op tafel ligt, is het voor werkgever en werknemer lastig om keuzes te maken en is er voor beide partijen ruimte om deze te ontwijken.

We kunnen onmogelijk van werkgever en werknemer verwachten dat zij deze keuze zelfstandig maken. Het ontbreekt hen aan de benodigde kennis en vaak zal er bovendien sprake zijn van strijdige belangen. Wij adviseren daarom om werkgevers te verplichten om bij uitblijvend resultaat in spoor 1 een arbeidsdeskundige rapportage te laten opstellen. In de rapportage adviseert de arbeidsdeskundige op basis van het belastbaarheidsadvies van de bedrijfsarts of spoor 1 een realistische kans van slagen heeft. En ook welke kansen hier tegenover staan in spoor 2. Daarnaast bevat de rapportage een WIA-prognose, zodat werkgever en werknemer ook zicht hebben op hun financiële risico's.

Met behulp van de rapportage kiezen werkgever en werknemer gemotiveerd een re-integratieroute. Zoals in [paragraaf 4B](#) beschreven is deze keuze na een jaar ziekte verplicht en ervoor vrijwillig. In beide gevallen zijn werkgever en werknemer verplicht hun keuze schriftelijk vast te leggen, ten behoeve van het re-integratieverslag. Dit is een vast (en verplicht) onderdeel van de eerstejaarsevaluatie. Zolang werkgever en werknemer handelen in lijn met het advies van de arbeidsdeskundige, kan hun keuze niet leiden tot een loonsanctie.



Versterking effectiviteit tweede spoor

RSC-visie tweede spoor

Meer RSC-suggesties voor het tweede spoor

Deze RSC-visie versterking effectiviteit tweede spoor focust op wat naar onze overtuiging de voornaamste knelpunten zijn bij re-integratie tweede spoor. We hebben hiervoor diverse punten uit onze [reactie op een internetconsultatie](#) over onderzoek en ontwikkeling van experimenten voor het tweede spoor (februari 2021) nader uitgewerkt. Naast de punten in deze nadere uitwerking bevat onze reactie de volgende suggesties:

- Omscholing inzetten voor een kansrijk tweedespoortraject
- Meer ruimte creëren voor werkervaringsplekken
- De Tweede Spoor Banenafpraak: financiële prikkel voor werkgevers om werkervaringsplaats beschikbaar te stellen
- Geen pensioenverplichting voor werkgever in het eerste jaar bij plaatsing van 50-plussers
- Snellere instroom in de doelgroep banenafpraak
- De menselijke maat, ook bij de RIV-toets door het UWV
- Onderzoek hoe financiële prikkels bij de uitvoerders van re-integratietrajecten goed ingezet kunnen worden