

Werkgeverservaringen met re-integratieverplichtingen, de RIV-toets en loonsancties

Er is maar weinig bekend over de effecten die de RIV-toets en eventuele loonsancties op werkgevers hebben. Vinden ze het rechtmatig, rechtvaardig en/of redelijk? Of is er veeleer sprake van boosheid of frustratie? Het zijn vragen waarop het promotieonderzoek van Ilonka Eekhoudt antwoord moet geven.

TEKST | Ilonka Eekhoudt, Shirley Oomens, Roland Blonk

De re-integratieverplichtingen van werkgevers ten behoeve van de terugkeer in het arbeidsproces van een verzuimende werknemer zijn vastgelegd in de Wet Verbetering Poortwachter (WvP). De mate waarin werkgevers aan die verplichtingen voldaan hebben wordt bij een WIA-aanvraag getoetst door een UWV-arbeidsdeskundige (RIV-toets). Wanneer de re-integratie inspanningen als onvoldoende worden beoordeeld, wordt een loonsanctie opgelegd. Dit betekent dat een werkgever maximaal 52 weken het loon moet doorbetalen en de WIA beoordeling wordt opgeschort. Er is echter weinig bekend over de effecten van deze toetsing en een eventuele loonsanctie op de re-integratieaanpak van werkgevers. Uit eerder onderzoek komt wel naar voren dat veel werkgevers in bezwaar gaan tegen een loonsanctie¹.

Inzicht

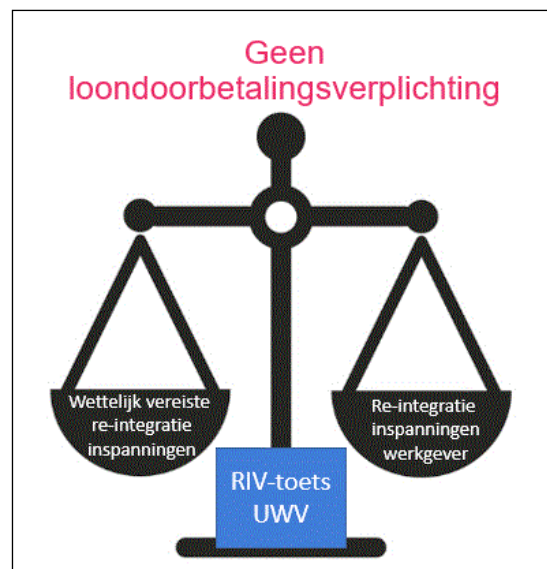
Het promotieonderzoek van Ilonka Eekhoudt naar effecten van loonsancties bij werkgevers wordt door UWV en AKC gefaciliteerd. Vanuit Tilburg University en de HAN zijn Roland Blonk en Shirley Oomens betrokken bij de begeleiding. Het doel van het promotieonderzoek is meer inzicht krijgen in hoe werkgevers de re-integratieverplichtingen, de RIV-toets en een loonsanctie ervaren. Dit artikel, waarvoor ervaringen met loonsancties bij werkgevers zijn opgehaald, is een vervolg op ons eerdere kwantitatieve onderzoek naar loonsancties². Centraal staat de vraag in hoeverre werkgevers de RIV-toets en een loonsanctie als rechtmatig, rechtvaardig en/of redelijk ervaren? Ook bedrijfskenmerken en de wijze waarop re-integratie van verzuimende werknemers wordt georganiseerd binnen de organisatie worden meegenomen omdat die hierbij mogelijk een rol spelen^{3,4,5}. Evenals hoe werkgevers tegen de wetgeving



Ilonka Eekhoudt studeerde Sociaal Economische Geschiedenis (Leiden) en werkt als arbeidsdeskundige bezwaar en beroep bij UWV. Zij promoveert op Loonsancties en werkgeversgedrag aan Tilburg University.

van re-integratieverplichtingen aankijken⁶.

Om deze vragen te beantwoorden zijn 25 semigestructureerde face tot face interviews gehouden met werkgevers in verschillende branches. Er is gesproken met HR-adviseurs, casemanagers, re-integratie adviseurs, arbeidsdeskundigen, directeuren en eigenaren, afhankelijk van de grootte van het bedrijf en/of de wijze van organisatie van de verzuimaanpak. Bij de werving van bedrijven is, naast het hebben van ervaring met RIV-toetsen en loonsancties, ook rekening gehouden met spreiding in bedrijfsgrootte, sector en het wel of geen eigen risicodragers zijn voor de WIA. Onderwerpen in het interview betroffen: Hoe is de re-integratie binnen de organisatie georganiseerd? Hoe kijkt de werkgever aan tegen de verantwoordelijkheden zoals beschreven in de WvP? En: wat zijn de ervaringen met de RIV-toets en opgelegde loonsancties door een UWV-arbeidsdeskundige?





Organisatie van verzuim en re-integratie

Werkgevers hebben in de meeste gevallen het proces zoals beschreven in de WvP intern geregeld in een (digitaal) HR-proces en extern door een contract met een bedrijfsarts of Arbodienst. Enkele werkgevers hebben het hele proces extern geregeld of hebben alles juist geheel in de eigen organisatie belegd. De keuze hiervoor wordt grotendeels bepaald door de grootte van het bedrijf en het wel of geen eigen risicodragerschap voor de WIA. Grote bedrijven kunnen makkelijker intern kennis organiseren en hebben meer middelen en menskracht om het intern te organiseren. Kleine werkgevers kiezen relatief vaak voor uitbesteden van de re-integratie aanpak en niet voor eigenrisicodragerschap. Grote werkgevers kiezen eerder voor eigenrisicodragerschap en re-integratie in eigen beheer.

De kosten van een re-integratie aanpak, zoals het inzetten van externen, bepaalde interventies of onderzoeken, worden hierbij wel meegewogen maar worden niet direct als belemmerend genoemd door grote en middelgrote bedrijven. Voor kleine bedrijven zijn de kosten van re-integratie wel een belemmering met daarnaast ook de beperkte mogelijkheden in de eigen organisatie. Zij beschrijven dat laatste zelf als het hebben van beperkte tijd (een 'taak erbij'), het niet hebben van een P&O afde-

ling (wat leidt tot 'minder kennis') en dat er geen andere voorkomende werkzaamheden zijn in het bedrijf.

Zeer complex

Weten werkgevers wat zij volgens de wet moeten doen? En hoe interpreteren werkgevers hun verantwoordelijkheid ten aanzien van re-integratie? Volgens de meeste geïnterviewden zijn de eisen zoals gesteld in de WvP en het re-integratieproces duidelijk beschreven. Ondanks de duidelijkheid van de procesbeschrijving in de wet, wordt de regelgeving door alle geïnterviewden zeer complex genoemd. Complex is bijvoorbeeld dat bij verzuim een individuele benadering nodig is en daar is in de wet niet altijd voldoende ruimte voor. In theorie weten de meeste werkgevers wat zij moeten doen wanneer een werknemer (langdurig) ziek blijft, maar hierover zeggen werkgevers ook; 'de praktijk is vaak anders dan de theorie'. Alle geïnterviewde werkgeversvertegenwoordigers geven daarnaast wel aan dat zij een verantwoordelijkheid hebben voor de re-integratie van een verzuimende werknemer. De redenen hiervoor zijn niet bij iedereen hetzelfde. Er zijn werkgevers die duidelijk uitspreken dat zij een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben en spreken van 'goed werkgeverschap' (intrinsieke motivatie). Anderen spreken van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer om bij verzuim zo snel mogelijk weer aan het werk te gaan omdat je een overeenkomst met elkaar bent aangegaan. Het is in het belang van de werkgever om een werknemer zo snel mogelijk weer aan het werk te hebben (instrumentele redenen). Hoewel het verantwoordelijk zijn voor de re-integratieaanpak door de meeste werkgevers wordt geaccepteerd vanuit de regels, geven zowel grote als kleine werkgevers aan dat deze verantwoordelijkheid soms te ver gaat in hun ogen. Daarnaast vindt men dat bij de RIV-toets te weinig rekening wordt gehouden met hoe werkgevers de re-integratie hebben georganiseerd, terwijl dat soms niet anders kan vanwege de grootte of aard van het bedrijf. De uitkomst van de RIV-toets met een loonsanctie wordt dan vaak als onrechtvaardig en niet redelijk ervaren. Grote werkgevers geven bijvoorbeeld aan dat er van hen meer wordt verwacht in het re-integratieproces dan van kleine werkgevers. Kleine werkgevers geven aan dat zij minder mogelijkheden hebben voor de re-integratie aanpak dan grote werkgevers. Het UWV zou deze aspecten moeten meewegen, vinden de werkgevers, en in beide gevallen



minder strikt met de regels om moeten gaan bij de RIV-toets.

Geen resultaatverplichting

Inspanning en het resultaat van re-integratie zijn twee aspecten die niet één op één samen lopen volgens werkgevers. In de meeste gevallen vinden werkgevers dat zij hebben gedaan wat zij konden doen en soms leidt dat tot een minder dan gehoopt of gewenst resultaat. Werkgevers vinden dat zij dan wel in staat zijn uit te leggen waarom het resultaat minder gunstig is, maar dat daar niet naar wordt gevraagd of geluisterd door de arbeidsdeskundige bij de RIV-toets. Werkgevers geven aan zich bij de RIV-toets met een loonsanctie regelmatig afgerekend of afgestraft te voelen of stellen dat het makkelijk is om na twee jaar te zeggen dat het anders had gemoeten. Een (goede) inspanning leidt namelijk niet per se tot een (goed) resultaat, want dat is van meer afhankelijk dan alleen de inspanning. Het RIV-oordeel met een loonsanctie wordt dan onrechtvaardig genoemd door zowel grote als kleine werkgevers.

Ervaringen met UWV

De contacten met de UWV-arbeidsdeskundige, de UWV-verzekeringsarts en het UWV worden heel wisselend genoemd door bijna alle werkgevers. UWV wordt als groot, bureaucratisch en onbereikbaar ervaren. De beoordeling en de uitkomst van de RIV-toets wordt meerdere keren een black box genoemd omdat de uitkomst van de RIV-toets volgens veel werkgevers afhangt van welke UWV-arbeidsdeskundige het dossier beoordeelt. Dit wordt door diverse werkgevers gezien als willekeur en onbestaanbaar. Overigens gaat in veel gevallen de beoordeling wel goed volgens de werkgevers en voelen zij zich gehoord en serieus genomen door de arbeidsdeskundige bij de RIV-toets en WIA-beoordeling. Meestal krijgt de werkgever in die gevallen gelijk en wordt er geen loonsanctie opgelegd. Helaas blijven de keren die niet goed zijn verlopen het meest in het geheugen, zeggen diverse werkgevers. In die gevallen is een loonsanctie opgelegd en voelen zij zich niet gehoord door de arbeidsdeskundige, ontbreekt een inhoudelijke argumentatie bij het oordeel voor een loonsanctie of was de communicatie slecht. Er wordt dan volgens de geïnterviewden bijvoorbeeld niet gekeken naar de specifieke situatie van de werkgever (en werknemer) maar alleen naar het proces, er wordt uitgegaan van het verhaal van de werknemer en/of de

AKC

Promoveren is een van de manieren om het beroep van arbeidsdeskundigen te professionaliseren en academiseren. AKC is trots om het promotietraject van Ilonka samen met het UWV te kunnen faciliteren.



arbeidsdeskundige kent het bedrijf niet en staat te ver af van de praktijk. Werkgevers geven dus duidelijk aan bij de RIV-toets behoefte te hebben aan contact met de arbeidsdeskundige waarbij zij gehoord worden en de mogelijkheid krijgen hun traject en/of specifieke situatie uit te leggen of toe te lichten. Daarnaast vinden ze het belangrijk dat wordt uitgelegd door de arbeidsdeskundige wat is afgewogen bij de RIV-toets en dat niet wordt verwezen naar de procesregels. Kernboodschap hierbij is dat er meer in de geest van de wet (= een werknemer laten participeren) dan naar de letter (= het proces volgen) van de wet beoordeeld zou moeten worden bij de RIV-toets. Werkgevers lichten dit toe door bijvoorbeeld te vertellen dat bij de eerstejaars-evaluatie volgens het proces spoor 2 ingezet moet worden wanneer iemand nog onvoldoende re-integreert in spoor 1, maar dat dit contra effectief kan werken voor het herstel en de verdere re-integratie van de werknemer. Het doel is immers om uiteindelijk iemand het werk te laten hervatten en dat is niet altijd in een proces te vatten, maar is maatwerk. Ook al is een loonsanctie volgens het proces rechtmatig opgelegd, dan blijft in veel gevallen het gevoel van onrechtvaardigheid en onredelijkheid bij werkgevers bestaan. Onrechtvaardigheid en onredelijkheid 'voelen' werkgevers omdat zij van mening zijn met goede intenties te hebben gehandeld in de re-integratie en ervaren een loonsanctie dan vaak als een wijzende, bestraffende vinger.

Samenvatting

Een loonsanctie wordt altijd als heel vervelend ervaren door werkgevers. Er is het gevoel, en de intentie, dat zij de re-integratie volgens de regels hebben uitgevoerd, alles hebben gedaan wat in hun vermogen lag en dat zij dan met één beslissing terugverwezen worden omdat het resultaat van de inspanning als onvoldoende wordt beoordeeld. Het ontbreken van overtuigende communicatie en argumentatie hierbij versterkt het gevoel van onrechtvaardigheid en onredelijkheid. Omdat de meeste geïnterviewden ervan uitgaan dat UWV de regels volgt is er minder twijfel over de rechtmatigheid van de beoordelingen, al zeggen meerdere werkgevers in bezwaar te zijn gegaan tegen de loonsanctie. De reden van het bezwaar was meestal een combinatie van een gevoel van onrechtvaardigheid en onredelijkheid. Een enkele werkgever zei standaard in bezwaar te gaan. Alle werkgevers geven aan dat re-integratie veel geld en veel tijd kost maar het is duidelijk dat dit bij kleine



werkgevers eerder leidt tot financiële risico's en interne problemen.

Per sector zijn geen grote verschillen in ervaringen naar voren gekomen. De ervaringen rond re-integratie verplichtingen, verantwoordelijkheden en contacten met UWV worden weliswaar verwoord vanuit de eigen beroepservaringen, maar zijn vergelijkbaar.

Verbetervoorstellen van werkgevers

- Eerder in het re-integratietraject/proces contact met een UWV-arbeidsdeskundige,
- Meer persoonlijk contact, betere communicatie en meer informatie over de uitvoering van de RIV-toets door de UWV-arbeidsdeskundige,
- Meer onderbouwing, argumentatie en gespecificeerde reparatieopdrachten door de UWV-arbeidsdeskundige bij het opleggen van een loonsanctie,
- Maatwerk/meewegen van de specifieke omstandigheden bij beoordeling van de re-integratie inspanningen (meer flexibiliteit), met oog voor de menselijkheid en plausibiliteit van het verhaal van werkgever en werknemer. Niet alleen uitgaan van het proces, maar meer beoordelen vanuit de geest van de wet.

Dit artikel is gebaseerd op reacties uit interviews met werkgevers en betreffen voorlopige uitkomsten. Wat de beschreven reacties wetenschappelijk betekenen voor de RIV-toets wordt uitgewerkt in een volgende wetenschappelijke publicatie. ←

BRONNEN

- 1 Van Deursen, C. (2018). Toetsing van het re-integratieverslag (RIV). Resultaten naar bedrijfsomvang en bedrijfstak. Amsterdam: UWV Directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum, november. Geraadpleegd op www.uwv.nl/overuwv/Images/toetsing-van-het-re-integratieverslag.pdf
- 2 Eerste deelstudie is een kwantitatief onderzoek. Eekhoudt, I., Oomens, S., Slebus, F., & Blonk, R. (2020). Welke werkgevers krijgen een loonsanctie? Uitkomsten van het toetsen van re-integratie-inspanningen door het UWV. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken (TvA). Online first, mei.
- 3 Fernandez Beiro, L., & Floris, J. (2017). Verschillen in ziekteverzuim tussen bedrijfstakken. Den Haag: CBS Socio-economische trends, juli.
- 4 Van der Burg, C., Von Meyenfeldt, L., & Veldhuis, V. (2010). Overwegingen rond de inzet van re-integratie en de claimaanvraag bij langdurig zieken. Leiden: ASTRI Projectnummer 09/514
- 5 Brummelkamp, G., De Ruig, L., & Roozendaal, W. (2014). Prikkel en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven. Zoetermeer: Panteia.
- 6 Oomens, S., Koppes, L., Van den Bossche, S., & Houtman, I. (2010). Langdurig zieke werknemers en hun werkhervatting (p. 65-89). In: G. Jehoe-Gijsbers (red.) Beperkt aan het werk. Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie. Den Haag: SCP/CBS/TNO Kwaliteit van leven, mei

COLUMN

Doorpakken!

Sinds de uitbraak van Covid-19 is het normaal om deels of volledig thuis te werken. We zijn gaan inzien dat die gedwongen veranderingen ook positieve effecten hebben. Het is efficiënter om vervolgesprekken te vervangen door beeldbellen. Thuiswerk opent de mogelijkheid om zorgtaken te combineren met werk. We kunnen flexibeler met onze (werk)tijd omgaan. De tijd die besteed wordt aan mantelzorg wordt op een later moment op de dag ingehaald. Er ontstaat hoe dan ook meer tijd, omdat woon-werkverkeer afneemt. En menigeen ervaart thuis minder verstoringen waardoor efficiënter gewerkt kan worden.

Blijkbaar was er een externe oorzaak nodig om ons te doen veranderen. Want laten we eerlijk zijn, tot begin 2020 deden we ons werk veelal op dezelfde wijze als begin jaren 90. Ik denk dat de ingezette veranderingen niet meer worden teruggedraaid. Binnenkort zijn we niet anders meer gewend. Enkele gevolgen; we gaan op zoek naar woningen met thuiswerkmogelijkheden, er komt veel kantooruimte vrij, we gaan minder op pad en de scheiding tussen werk en privé vervaagt.

Wij moeten ons proactief opstellen en daarmee de activiteit 'voorkomen' uit de driehoeksrelatie mens – werk – inkomen van de NVvA verder vormgeven. We kunnen nu reeds voorzien dat het vervagen van de grens tussen werk en privé invloed gaat hebben op de mentale belastbaarheid. Hetzelfde geldt voor het wegvallen van de vanzelfsprekende sociale contacten als je in een kantooromgeving werkt. We weten dat lang niet iedere thuiswerkplek ergonomisch is ingericht.

Het nieuwe werken biedt extra mogelijkheden bij het realiseren van passend werk voor mensen met een beperking. Daarmee geven we verdere invulling aan de activiteit 'herstellen' uit diezelfde driehoeksrelatie.

Niet langer wachten en nu al nadenken over hoe de gevolgen van het nieuwe werken in te passen in onze opleidingen en tevens bezien in hoeverre de beroepsnorm hierop aangepast moet worden. Kortom, doorpakken!

Erwin Audenaerde

redactielid en arbeidsdeskundige