

# Welke werkgevers krijgen een loonsanctie?

## Uitkomsten van het toetsen van re-integratie-inspanningen door het UWV

*Ilonka Eekhoudt, Shirley Oomens, Frans Slebus & Roland Blonk\**

*In dit artikel wordt beschreven hoeveel loonsancties aan werkgevers zijn opgelegd in de periode 2013 tot en met 2016 vanwege onvoldoende inspanningen om werknemers te re-integreren, en wordt onderzocht hoe deze aantallen samenhangen met een aantal specifieke kenmerken van werkgevers. Er is weinig bekend over het aantal beoordeelde re-integratieverslagen (RIV) en over de resultaten van deze RIV-beoordelingen. Onderzoek naar loonsancties is schaars en inzicht is beperkt. Om meer inzicht te krijgen zijn op basis van data van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) de volgende onderzoeksvragen beantwoord: (1) Hoeveel RIV-beoordelingen werden de afgelopen jaren verricht en hoeveel loonsancties zijn daarbij opgelegd? (2) In hoeverre is er een relatie tussen het opgelegd krijgen van een loonsanctie en de bedrijfskenmerken bedrijfsgrootte, sector en eigenrisicodragerschap voor arbeidsongeschiktheid? Conclusie is dat in deze periode het aantal loonsancties stabiel bleef op 9% per jaar. Werkgevers met weinig personeel en werkgevers die zelf het risico voor het betalen van de arbeidsongeschiktheidsuitkering dragen, krijgen minder vaak een loonsanctie opgelegd. De sectoren (1) Zorg en Welzijn en (2) Overheid en Bestuur kenmerken zich door een groot aantal opgelegde loonsancties. Mogelijke verklaringen hiervoor worden besproken.*

### Inleiding

Ziekte en arbeidsongeschiktheid hebben grote gevolgen voor een werkgever, werknemer en de samenleving als geheel (Van Gestel, Vossen, Oomens, & Hollanders, 2013). Het betreft extra (loon)kosten voor werkgevers, inkomensverlies voor werknemers, maar ook overheidskosten van uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid (WIA, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen). Het is daarom van belang langdurige arbeidsongeschiktheid te voorkomen. In Nederland is de wettelijke basis hiervoor te vinden in de Wet verbetering poortwachter (Wvp, 2002) en de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (VLZ, 2004). De wettelijke basis streeft naar duurzame arbeidsparticipatie van werknemers met beperkingen door ziekte. De verantwoordelijkheid hiervoor is belegd bij de individuele werkgever en werknemer. Zij moeten gezamenlijke duurzame re-

\* Ilonka Eekhoudt is werkzaam bij UWV Bezwaar en Beroep. E-mail: [ilonka.eekhoudt@uwv.nl](mailto:ilonka.eekhoudt@uwv.nl). Shirley Oomens is werkzaam bij de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. Frans Slebus is werkzaam bij UWV Bezwaar en Beroep. Roland Blonk is werkzaam bij TNO, Tilburg University en North West University, Vanderbijlpark, Zuid-Afrika.

integratie-inspanningen in eigen dan wel ander werk kunnen aantonen, met als doelstelling de duurzame participatie van werknemers met beperkingen te bevorderen en het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen terug te dringen. De stappen die volgens de Wvp gezet moeten worden door werkgever en werknemer in het proces van re-integratie, zijn nader beschreven in de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar en in de Beleidsregels beoordelingskader poortwachter (met bijlage). De regels ondersteunen (de adviseurs van) de werkgever en de werknemer bij de invulling van een verzuim- en re-integratieaanpak. De inspanningen die door de werkgever en werknemer moeten worden geleverd en de stappen die worden gezet in het verzuim- en re-integratietraject, worden vastgelegd in het zogenaamde re-integratieverslag (RIV). Als uit het RIV blijkt dat een werkgever onvoldoende inspanningen heeft gepleegd om de werknemer het werk te laten hervatten, kan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) aan de werkgever een loonsanctie van maximaal 52 weken opleggen. Aanspraken op de sociale zekerheid (WIA) zijn tijdens deze periode niet aan de orde. Tijdens deze periode van loondoorbetalingsverplichting worden werkgever en werknemer wel in staat gesteld aanvullende inspanningen te verrichten, teneinde tekortkomingen in de re-integratieaanpak te repareren. Hiermee kan de duur van een loonsanctieperiode worden bekort. Wanneer de loonsanctie wordt bekort of wanneer de maximale termijn van 52 weken loondoorbetalingsplicht wordt bereikt, kan de aanspraak op de WIA door het UWV worden beoordeeld.

De beoordeling van de re-integratie-inspanningen zoals vastgelegd in het RIV, de RIV-toets of ook wel RIV-beoordeling genoemd, wordt uitgevoerd door een arbeidsdeskundige van het UWV. In de *Werkwijzer Poortwachter* (2017/2018)<sup>1</sup>, voorheen *Werkwijzer RIV-toets in de praktijk* (2011), staat het wegingskader beschreven waarmee de inspanningen van de werkgever worden beoordeeld. De werkwijzer is openbaar met als doel transparantie aan werkgevers te bieden over de uitvoering van de RIV-toets. De arbeidsdeskundige van UWV doorloopt bij de toetsing van de re-integratie-inspanningen en het re-integratieresultaat vier stappen om de volgende vragen te beantwoorden:

- 1 Is er sprake van een bevredigend re-integratieresultaat?
- 2 Zo nee, zijn de re-integratie-inspanningen voldoende?
- 3 Zo nee, is daar een deugdelijke grond voor?
- 4 Zo nee, is het mogelijk om de tekortkomingen te herstellen?

Wat betreft het toetsen van re-integratie-inspanningen zegt artikel 65 WIA, dat het UWV beoordeelt of de werkgever en de werknemer in redelijkheid hebben kunnen komen tot de re-integratie-inspanningen die zijn verricht. De arbeidsdeskundige heeft hierbij de taak een rechtvaardig oordeel te vellen; een oordeel dat recht doet aan de specifieke situatie van de werkgever en de werknemer (De Bree, 2018; De Bree, & Veening, 2016; Van Es, 2015). Per situatie moet de arbeidsdeskundige de casus wegen om tot een rechtvaardig oordeel te komen. In de *Werkwijzer Poortwachter* wordt dit benadrukt omdat beschreven is dat de redelijkheid en billijkheid moeten worden beoordeeld. De beoordeling hiervan is geen exacte wetenschap en de uitkomst van de RIV-toets hangt dus af van

het arbeidskundig oordeel. Variatie in oordelen ligt voor de hand en de kwaliteit kan hierdoor gemakkelijk ter discussie staan (De Boer, 2010; De Bree, 2018). Tot op heden is er weinig wetenschappelijk onderzoek verricht naar en dus weinig bekend over effecten van RIV-toetsen en loonsancties op de re-integratie-activiteiten van werkgevers. Uit onderzoek dat wel gedaan is (Brummelkamp, De Ruig, & Roozendaal, 2014; De Jong, Everhardt, & Schrijvershof, 2011; Hasekamp, 2015; Van der Burg, Veldhuis, & Von Meyenfeldt, 2010; Witkamp, Engelen, & De Ruig, 2016) en uit ingediende bezwaarzaken bij UWV Bezwaar en Beroep tegen opgelegde loonsancties, blijkt wel dat veel werkgevers knelpunten ervaren en ontevreden zijn over de uitvoering van de RIV-toets. Zo worden de loondoorbetalingsverplichting en re-integratie bij een deel van de werkgevers als een (te) zware verantwoordelijkheid gezien. Dit betreft de bijkomende kosten voor werkgevers, en ook de verplichting om ‘alles’ te doen om een werknemer te re-integreren en aan het werk te houden. In de Wvp zijn de processtappen van re-integratie hiervoor vastgelegd. Bij de uitvoering van de RIV-toets wordt zowel het gevolgde proces als de inhoudelijke kant van de inspanningen getoetst. De opstelling van het UWV hierin wordt door de werkgevers ervaren als te strikt en te veel gericht op het voldoen aan de regels, en niet op de effectiviteit van re-integratie. De inhoudelijke arbeidskundige beoordeling wordt vaak niet begrepen, en als onredelijk en onrechtvaardig ervaren.

De maatschappelijke relevantie op macroniveau wordt duidelijk uit de politieke vraagstukken die spelen rondom de loondoorbetalingsverplichting voor werkgevers. De onvrede over de loonsancties en de RIV-toets hebben zich vertaald in Kamervragen, waarna minister Koolmees de Tweede Kamer heeft geïnformeerd over belangrijke knelpunten. In de brief aan de Tweede Kamer van 20 december 2018 (Koolmees, 2018a), worden drie knelpunten in de acceptatie van het oordeel van UWV-arbeidsdeskundigen uitgebreid beschreven (Asscher, 2016; Diebels, 2014; Koolmees, 2018a, 2018b). Ten eerste ervaren werkgevers de verplichtingen, de verantwoordelijkheid en de kosten van re-integratie en een loonsanctie als disproportioneel en onredelijk. Ten tweede is het voor werkgevers onduidelijk wanneer hun re-integratie-inspanningen als voldoende worden beoordeeld bij de RIV-toets. Dit wordt als een onzekerheid ervaren. Ten derde beoordelen werkgevers de uitvoering van de RIV-toets en de besluitvorming door het UWV als onvoldoende transparant. De ontevredenheid en onduidelijkheid bij werkgevers blijkt uit het aantal bezwaarzaken die worden gevoerd tegen opgelegde loonsancties. Gemiddeld 42% van de werkgevers en/of werknemers tekent bezwaar aan tegen een opgelegde loonsanctie, waarbij ongeveer 11% van de bezwaren gegrond wordt verklaard (Van Deursen, 2018). De motieven van ingediende bezwaarzaken zijn onbekend en niet nader onderzocht.

In dit artikel onderzoeken we hoeveel RIV-toetsen worden uitgevoerd, hoeveel opgelegde loonsancties er per jaar zijn en bij welke werkgevers deze worden opgelegd. De verwachting is dat een aantal bedrijfskenmerken van invloed zijn op de re-integratie-inspanningen van werkgevers en op het re-integratieresultaat. Zo gaan grote werkgevers mogelijk anders om met re-integratieverplichtingen dan kleine werkgevers. Verondersteld wordt dat grote bedrijven meer met werkzaamheden kunnen variëren in taken en deelfuncties, waardoor ze werkherleving bij verzuim makkelijker kunnen realiseren (Baril, Bettelette, & Massicote 2003; Houtman, Steenbeek, Van Zwieten, & Andriessen 2013), met als gevolg

een kleinere kans op een loonsanctie. Anderzijds zijn het mogelijk juist kleine bedrijven die de 'pijn' van een loonsanctie financieel harder voelen (Asscher, 2016; Koolmees, 2018a, 2018b) en een grotere betrokkenheid bij hun werknemers kennen (Kraan & De Vroome, 2016), waardoor hun inspanningen mogelijk groter zijn en zij minder vaak een loonsanctie opgelegd krijgen. De algemene beeldvorming is dat kleine werkgevers naast de grote financiële impact van een loonsanctie, relatief het grootste risico lopen op een loonsanctie omdat zij minder mogelijkheden voor alternatieve tewerkstelling en minder kennis en ervaring met re-integratie-inspanningen hebben dan grote werkgevers. Grote bedrijven lopen absoluut gezien wel meer risico op een loonsanctie, omdat zij meer werknemers in dienst hebben.

Een ander bedrijfskenmerk dat wellicht samenhangt met het krijgen van een loonsanctie is de bedrijfssector. Bepaalde bedrijfssectoren krijgen mogelijk meer loonsancties opgelegd op grond van verschillen in arbeidsbelasting, werksituaties en persoonskenmerken van werknemers (Fernandez Beiro & Floris, 2017; Houtman et al., 2013; Kraan & De Vroome, 2016; Oomens, Koppes, Van den Bossche, & Houtman, 2010). Onderzoek naar ziekteverzuim laat zien dat het ziekteverzuim per sector verschilt. Sectors met fysiek en mentaal belastend werk, zoals de gezondheidszorg, maar ook openbaar bestuur, onderwijs en bouwnijverheid vallen op door een relatief hoog ziekteverzuimpercentage (Fernandez Beiro & Floris, 2017; Kraan & De Vroome, 2016). Vanwege de mogelijk vergelijkbare samenhangen met loonsancties, zijn ook de onderzoeken naar ziekteverzuim voor ons onderzoek relevant.

Een derde bedrijfskenmerk dat kan samenhangen met verschillen in aantallen loonsancties is het eigenrisicodragerschap (ERD) zijn voor de WIA. Een ERD voor de WIA is een werkgever die zelf de kosten draagt van een arbeidsongeschiktheidsuitkering van een zieke werknemer, of die kosten privaats heeft verzekerd. De verwachting is dat een ERD meer re-integratie-inspanningen verricht door een andere afweging van de kosten en de baten, en hierdoor minder vaak een loonsanctie opgelegd krijgt. Deze verwachting is in overeenstemming met het onderzoek van Houtman en collega's (2013).

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Hoeveel RIV-toetsen werden de afgelopen jaren door het UWV verricht en hoeveel loonsancties zijn hierbij opgelegd?
- 2 In hoeverre is er een relatie tussen bedrijfskenmerken zoals grootte, sector, eigenrisicodragerschap en het opgelegd krijgen van een loonsanctie?

## Methode

In Nederland worden alle WIA-aanvragen door het UWV beoordeeld en geregistreerd. Alle gegevens die zijn gebruikt in het voorliggende onderzoek zijn verkregen via het UWV. Het betreft populatiegegevens in de periode 2013 tot en met 2016 over de aantallen verrichte RIV-toetsen en opgelegde loonsancties, verdeeld naar bedrijfsgrootte, sector en eigenrisicodragerschap (ERD). De gegevens vormen de basis van onze data-analyse. Registraties van vóór 2013 worden buiten

beschouwing gelaten. De reden hiervan is dat de registratie van vóór 2013 onvoldoende vergelijkbaar is met die van na 2013 vanwege een belangrijke wisseling in zowel registratiesysteem als definitie in de registratie van beoordelingen. Per jaar zijn alle loonsancties geselecteerd en daaraan is de proceshistorie in de UWV-registratie toegevoegd. Een loonsanctie wordt geregistreerd op datum van ingang en omdat de duur van de loonsanctie kan doorlopen tot maximaal 52 weken, kan deze over een kalenderjaar heen lopen. In de registratie van loonsanctiecijfers van 2013 wordt hierdoor enige informatie gemist over de voorgeschiedenis en in 2016 mist de afloop van loonsanctieperiodes. Door het meenemen van een telling over 4 jaar, wordt een zo reëel mogelijk beeld verkregen.

Voor het begrip werkgever is de telling gebaseerd op de registratie door het UWV op loonheffingsnummer.

Indeling in sectoren vindt binnen het UWV plaats volgens de Regeling indeling van het bedrijfs- en beroepsleven in sectoren (2004). Als uitgangspunt voor sectorindeling, evenals voor bedrijfsgrootte, is de gangbare indeling van het UWV gehanteerd. Deze is aangehouden in de tabellen van dit artikel.

In de analyse van de aangeleverde cijfers ligt de focus op het aantal beoordeelde re-integratieverslagen en het aantal opgelegde loonsancties in de periode 2013 tot en met 2016. Deze aantallen zetten we in een aantal kruistabellen en een staafdiagram af tegen de hiervoor genoemde kenmerken van werkgevers.

## Resultaten

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal RIV-toetsen en de hieruit voortvloeiende loonsancties.

**Tabel 1** *Aantal beoordeelde re-integratieverslagen (RIV) en aantal opgelegde loonsancties*

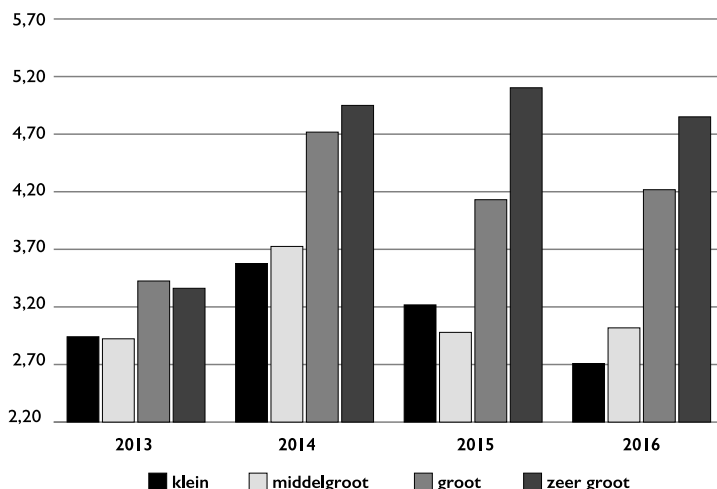
	2013	2014	2015	2016
Aantal beoordeelde RIV's	46.916	46.820	38.569	39.503
Aantal opgelegde loonsancties	2.775	3.598	3.425	3.334
% loonsancties	5,91	7,68	8,88	8,44

Bron: UWV kwantitatieve informatie 2013-2016 voor aantal beoordeelde RIV's en UWV Financieel Economische Zaken Business Intelligence (FEZ-BI) voor het aantal opgelegde loonsancties.

Tabel 1 laat zien dat het aantal RIV-beoordelingen eerst afneemt tussen 2013 en 2015, waarna in 2016 weer een lichte stijging optreedt. Het aantal uitgevoerde RIV-beoordelingen is in 2016 nog steeds lager dan in 2013. In 2013 is er sprake van onderregistratie door een wisseling van registratiesystemen binnen het UWV en wisseling van definities in de registratie van beoordelingen. Het aantal loonsancties in 2013 wijkt daardoor mogelijk meer naar beneden af. Na 2014 stabiliseert het aantal loonsancties op 8-9%. Enerzijds is een stabiel percentage opvallend omdat door toenemende bekendheid met de regelgeving en de RIV-

toets sinds 2004, men een daling van het percentage loonsancties zou kunnen verwachten. Anderzijds hoeft algemene bekendheid met de regelgeving niet te betekenen dat men in de praktijk meer ervaring heeft met re-integratieverplichtingen en loonsancties.

In figuur 1 is een vergelijking gemaakt van het aantal loonsancties per 10.000 werknemers per grootte werkgever. Op werknemersniveau wordt zo zichtbaar welke werkgevers, naar grootte, de meeste loonsancties krijgen.



Noot. Klein = tot 50 werknemers, middelgroot = 50-250 werknemers, groot = 250-1.000 werknemers, zeer groot = meer dan 1.000 werknemers.

**Figuur 1** Gemiddeld aantal loonsancties per 10.000 werknemers en grootte-klasse werkgevers

Bron: FEZ BI, UWV

Figuur 1<sup>2</sup> laat zien dat kleine en middelgrote werkgevers minder loonsancties krijgen dan de grote en zeer grote werkgevers. Kleine en middelgrote werkgevers liggen, met afgerond 3 loonsancties per 10.000 werknemers, dicht bij elkaar. Grote en zeer grote werkgevers krijgen beide meer loonsancties opgelegd met afgerond respectievelijk 4 en 5 loonsancties per 10.000 werknemers in de periode 2014 tot en met 2016. Bij kleine werkgevers is sinds 2014 een doorgaande daling zichtbaar van 3,59 naar 2,71 loonsancties per 10.000 werknemers. Vanaf 2014 is bij de middelgrote, grote en zeer grote werkgevers geen sprake van een duidelijke daling, maar schommelt het aantal loonsancties enigszins, waarbij men in 2016 wel onder het niveau van 2014 blijft. Figuur 1 laat zien dat er ondanks het nagenoeg stabiel blijven van het algemene percentage loonsancties (tabel 1), er wel sprake is van een onderliggende dynamiek naar de omvang van bedrijven. Immers, kleine en middelgrote werkgevers krijgen per 10.000 werknemers niet alleen minder loonsancties opgelegd, maar ook is er bij deze organisaties sprake van een duidelijke daling in het aantal loonsancties per 10.000 werknemers. Kleine en middelgrote werkgevers lijken betere re-integratie-inspanningen te

leveren dan grote en zeer grote werkgevers. Dit positieve resultaat komt door middeling niet naar voren in het totaalcijfer van de loonsancties.

Naast bedrijfsgrootte, worden werkgevers ook ingedeeld in sectoren. Tabel 2 geeft een overzicht van de verdeling van de loonsancties over sectoren met een loonsanctiepercentage van meer dan 3% (10 sectoren). Naast het aantal loonsancties per jaar, is ook het totaal aantal loonsancties over de gehele periode en het percentage van de sector in het totaal aantal loonsancties weergegeven.

**Tabel 2** Aantal loonsancties per sector

	2013	2014	2015	2016	2013-2016	Loonsancties per sector als per- centage van het totaal
	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Totaal aantal	%
Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen	553	739	728	673	2.693	20,46
Overheid, onderwijs en wetenschappen	224	293	241	296	1.054	8,01
Overheid, rijk, politie en rechterlijke macht	123	212	260	260	855	6,50
Overheid, provincie, gemeenten en waterschappen	126	197	197	184	704	5,35
Metaal- en technische bedrijfstakken	142	182	139	138	601	4,57
Detailhandel en ambachten	105	149	143	126	523	3,97
Overheid, defensie	127	103	139	147	516	3,92
Grootwinkelbedrijf	110	128	131	121	490	3,72
Reiniging	112	120	124	113	469	3,56
Overheid, overige instellingen	60	119	146	113	438	3,33
Overige sectoren	1.093	1.356	1.206	1.163	4.818	36,6
Totaal	2.775	3.598	3.454	3.334	13.161	100,0

Bron: FEZ BI, UWV

Uit tabel 2 blijkt dat de sector Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen (Zorg en Welzijn, indeling zowel publiek als privaat) de meeste loonsancties krijgt opgelegd. De sector Overheid en Bestuur (publiek), onderverdeeld in zes werkveldsectoren, bevindt zich met vijf werkveldsectoren in de top 10. In deze vijf overheidssectoren worden bij elkaar opgeteld de meeste loonsancties opgelegd. In de commerciële sectoren (privaat) krijgen de Metaal en Technische bedrijfstak en Detailhandel de meeste loonsancties opgelegd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er in deze sectoren sprake is van een combinatie van risicofactoren zoals relatief zware fysieke arbeid en ongunstige omgevingsfactoren, wat eerder leidt tot verzuim (Kraan & De Vroome, 2016). Een hoog verzuim leidt mogelijk ook tot beperkingen in de re-integratiemogelijkheden of re-integratie-inspanningen, vanwege de extra kosten of geringere variatiemogelijkheden in functies en arbeidsbelasting, met eerder een loonsanctie tot gevolg.

Over de jaren heen lijkt in de sector Zorg en Welzijn vanaf 2014 het aantal sancties te dalen. Bij de sector Overheid en Bestuur in totaliteit is geen overtuigende ontwikkeling zichtbaar. In de commerciële sectoren Metaal en Technische bedrijfstak en Detailhandel is er na 2014 sprake van een lichte daling in het aantal loonsancties. Afgezien van de sectoren Zorg en Welzijn en Overheid en Bestuur, die naar boven uitschieten in het percentage loonsancties, is er weinig variatie in het percentage opgelegde loonsancties.

Tot slot is er gekeken naar werkgevers die eigenrisicodragers (ERD) zijn. Tabel 3 laat het gemiddeld aantal loonsancties per 10.000 werknemers zien van werkgevers die wel of niet eigenrisicodragers (ERD) zijn. De tabel geeft naast het gemiddeld aantal loonsancties ook een onderverdeling naar vier kenmerken: ERD, geen ERD, in onderzoek en onbekend. Onbekend betekent dat bij het UWV niet bekend is of een werkgever eigenrisicodragers is. In onderzoek betekent dat de werkgever een verzoek heeft ingediend bij het UWV om eigenrisicodragers te worden.

**Tabel 3** Aantal loonsancties bij wel of niet eigenrisicodragerschap

	<b>Gemiddeld aantal loonsancties per 10.000 werknemers bij werkgevers met loonsancties</b>			
	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Totaal werknemers	1.576.562	1.927.992	1.919.382	2.016.005
Totaal loonsancties	2.775	3.598	3.454	3.334
Gemiddeld aantal loonsancties per 10.000 werknemers	17,60	18,66	18,00	16,54
<b>Gemiddeld aantal loonsancties per 10.000 werknemers per kenmerk</b>				
Eigenrisicodragers	12,82	12,88	12,33	12,26
Geen eigenrisicodragers	28,08	30,91	25,98	21,16
In onderzoek	17,15	14,44	21,73	19,93
Onbekend	21,00	32,31	26,12	19,16

Bron: FEZ BI, UWV. Deze gegevens zijn niet gelijktijdig met de cijfers van de overige tabellen geselecteerd. Dit geeft een kleine afwijking bij het totaal aantal loonsancties in 2015.

Uit tabel 3 blijkt dat ERD-werkgevers, met tussen de 12 en 13 loonsancties per 10.000 werknemers, over de jaren heen minder loonsancties krijgen dan niet-ERD-werkgevers. Deze laatste krijgen over de jaren heen tussen de 21 en 31 loonsancties per 10.000 werknemers. Het aantal loonsancties blijft bij ERD-werkgevers min of meer stabiel, terwijl bij niet-ERD-werkgevers na een piek in 2014 een daling inzet. Het aantal loonsancties bij niet-ERD-werkgevers blijft, met 21,2 loonsancties per 10.000 werknemers in 2016, hoger dan dat bij de eigenrisicodragers en eveneens hoger dan het totaal gemiddelde van 17,7 loonsancties over de jaren heen. Kanttekening bij deze analyse is dat er in deze absolute telling geen rekening gehouden kan worden met kenmerken als bedrijfsgrootte, sector, privaat verzekerd zijn of populatie-effecten zoals personeelsopbouw, die mogelijk ook van invloed zijn op de re-integratie. Van de werkgevers met loonsancties registreert het UWV alleen of ze eigenrisicodragers zijn, 'onbekend' of 'in onderzoek', andere vergelijkingspunten ontbreken.



## Conclusie

Onderzoeken van Brummelkamp en collega's (2014), Van der Burg en collega's (2010), Witkamp en collega's (2016) en Diebels (2014) beschrijven een bestaande ontevredenheid bij werkgevers en ervaren knelpunten rondom de RIV-toets en loonsancties. Het aantal bezwaarzaken onderschrijft het bestaan van ontevredenheid en knelpunten. Zo wordt door werkgevers in 42% van de gevallen bezwaar aangetekend tegen de opgelegde loonsanctie (Van Deursen, 2018). In de samenleving lijkt de opvatting te heersen dat werkgevers veel loonsancties opgelegd krijgen en dat kleine werkgevers de grootste kans op een loonsanctie zouden hebben. Deze publieke onderbuikgevoelens lijken niet gestaafd op de bestaande schaarse onderzoeken. Dit onderzoek naar loonsancties laat zien dat het percentage loonsancties in de periode 2013 tot en met 2016 stabiel is rond 9% loonsancties per jaar. Dus in ongeveer 1 op de 10 RIV-beoordelingen wordt door UWV een loonsanctie opgelegd. Per 10.000 werknemers krijgen kleine werkgevers (tot 50 werknemers) gemiddeld 3 loonsancties opgelegd (figuur 1). Zeer grote werkgevers (meer dan 1.000 werknemers) krijgen gemiddeld 5 loonsancties opgelegd per 10.000 werknemers. Kleine werkgevers doen het aanzienlijk beter wat betreft re-integratie-inspanningen dan de grote en zeer grote werkgevers. Het publieke beeld van de grote aantallen opgelegde loonsancties bij kleine werkgevers behoeft bijstelling.

Op sectorniveau was de verwachting dat bepaalde sectoren meer loonsancties zouden krijgen door onder andere het bestaan van verschillen in arbeidsbelasting en werksituaties. De sector Zorg en Welzijn en de sector Overheid en Bestuur zijn uitschieters in het aantal opgelegde loonsancties (tabel 2). Opvallend hierbij is dat de publieke sector Overheid en Bestuur, met vijf sectorwerkvelden, vertegenwoordigd is in de top 10 van sectoren met loonsancties. De vijf sectorwerkvelden bij elkaar maken de sector Overheid en Bestuur tot de sector met de meeste loonsancties. De relatie tussen de mate van ziekteverzuim en de bedrijfssector (Fernandez Beiro & Floris, 2017) komt overeen met de relatie tussen het opgelegd krijgen van een loonsanctie en de sector, waarin ook groten-deels dezelfde sectoren in de top voorkomen. Naast een hoger ziekteverzuim in bepaalde sectoren, zijn er in nagenoeg diezelfde sectoren ook signalen van een minder adequate re-integratieaanpak.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat ERD-werkgevers voor de WIA gemiddeld minder loonsancties opgelegd krijgen. Verondersteld wordt dat de afweging van kosten en baten door de werkgever motiveert om meer re-integratie-inspanningen te leveren (Houtman et al., 2013). Hierdoor zouden bij toetsing van het re-integratieverslag (RIV) naar verwachting minder loonsancties opgelegd worden. Hier lijkt bij de eigenrisicodragers voor de WIA enige bevestiging voor te zijn.

Het algemene beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is dat als men naar de omvang van het aantal loonsancties kijkt, het percentage opgelegde loonsancties in de jaren 2013 tot en met 2016 nagenoeg stabiel is. Er lijkt verder mogelijk sprake te zijn van een probleem in het adequaat uitvoeren van de re-integratie-inspanningen. Dit probleem ligt niet bij kleine werkgevers, niet bij de private sectoren en ook niet bij de ERD-werkgevers. Zij krijgen het minst aantal loonsancties opgelegd. Op basis van dit onderzoek lijkt er met name een probleem te zijn met de re-integratie-inspanningen van zeer grote werkgevers, de publieke

sectoren en de niet-eigenrisicodragers. Zeer grote werkgevers zijn ook vaak onderdeel van de publieke sector en krijgen de meeste loonsancties opgelegd, waarbij er geen trend zichtbaar is die een daling laat zien. Een onderliggend probleem zou hierbij mogelijk een financiële strategische afweging van zeer grote werkgevers kunnen zijn: voor hen is het goedkoper een loonsanctie te accepteren.

## Discussie

In eerder onderzoek is beschreven dat werkgevers knelpunten ervaren bij het uitvoeren van re-integratieverplichtingen en de uitvoering van de RIV-toets door arbeidsdeskundigen van het UWV: De financiële gevolgen van een loonsanctie en de mate van verantwoordelijkheid voor het re-integratieresultaat worden als onredelijk en niet rechtvaardig ervaren (Asscher, 2016; Brummelkamp et al., 2014; Hasekamp, 2015), en de beoordeling van de arbeidsdeskundige is te strikt en onvoldoende transparant (Diebels, 2014; Koolmees, 2018a, 2018b). De beeldvorming hierbij is dat kleine werkgevers (relatief) de meeste loonsancties krijgen en de meeste knelpunten ervaren bij de re-integratieverplichtingen. In het huidige regeerakkoord zijn, in vervolg op het gestelde door Asscher (2016), voorstellen gedaan om kleine werkgevers financieel tegemoet te komen rond loondoorbetaling bij ziekte en wordt ingezet op het verbeteren van de duidelijkheid en transparantie van de RIV-toetsing (Koolmees, 2018a, 2019).

Uit dit onderzoek blijkt dat bedrijfskenmerken zoals de grootte van het bedrijf, de sector en het ERD- werkgeverschap een associatie laten zien met een loonsanctie. Eén van de resultaten van deze kwantitatieve verkenning is dat kleine werkgevers per 10.000 werknemers minder loonsancties opgelegd krijgen dan zeer grote werkgevers. Dat in absolute zin de meeste loonsancties worden opgelegd bij grote werkgevers wordt door Witkamp en collega's (2016) min of meer als logisch benoemd, omdat met meer werknemers er meer kans is op ziekteverzuim en dus ook op een RIV-toets. Maar leidt meer kans op een RIV-beoordeling ook logischerwijze tot meer loonsancties? Grote werkgevers hebben immers meer ervaring met re-integratie (kennis) en ook meer mogelijkheden om te variëren in functies en arbeidsbelasting. Dit zou juist kunnen bijdragen aan een positief re-integratieresultaat bij de RIV-toets. Echter, gecorrigeerd naar aantallen werknemers blijkt dat grote werkgevers meer loonsancties per werknemer krijgen dan kleine werkgevers. Dat kleine werkgevers minder vaak een loonsanctie opgelegd krijgen is mogelijk juist een gevolg van de financiële impact van een loonsanctie. Wanneer een kleine werkgever een loonsanctie krijgt opgelegd zijn de financiële consequenties verhoudingsgewijs veel groter dan bij grote werkgevers (Asscher, 2016; Koolmees, 2018a, 2018b), en kan soms het voortbestaan van de onderneming bedreigen. De dreiging en de zwaarte van een loonsanctie voor een kleine werkgever lijken zo een versterkend (leer)effect te hebben op de inzet en aanpak van re-integratie-inspanningen. Andere verklaringen die van invloed kunnen zijn op de uitkomst van de RIV-toets is een mogelijk grotere betrokkenheid (Kraan & De Vroome, 2016; Vossen, 2016) van kleine werkgevers bij hun werknemers die daardoor eerder ingrijpen, of de invloed van sociale druk vanuit de sector of maatschappelijke omgeving bij de navolging en uitvoering van de regelgeving (Van Wingerde, 2012). Omdat we de verklaringen

voor de hier gepresenteerde uitkomsten nog niet weten zal dit in vervolgonderzoek onder werkgevers duidelijk moeten worden.

Kijkend naar verschillen tussen sectoren blijkt dat de sectoren Zorg en Welzijn en Overheid en Bestuur uitschieters zijn wat betreft aantallen loonsancties. In deze sectoren zijn veel grote werkgevers vertegenwoordigd. Zeer grote werkgevers en bepaalde sectoren hebben meer ervaring met re-integratie en RIV-beoordelingen, maar tegelijkertijd krijgen zij ook meer loonsancties opgelegd. Mogelijk is dit deels verklaarbaar doordat er meer factoren – zoals de kosten-batenverhouding van de re-integratie, werksituaties, aard van de functie en werknemerskenmerken – van invloed zijn op de aanpak, organisatie en uitvoering van re-integratie-inspanningen (Houtman et al., 2013; Muijzer, 2012; Oomens et al., 2010). Op basis van beschikbare gegevens zijn deze uitkomsten echter nog moeilijk te duiden. Verdiepend onderzoek naar de re-integratie-inspanningen door grote werkgevers en de relatie met loonsancties is hier nodig.

ERD-werkgevers krijgen minder loonsancties opgelegd dan werkgevers die publiek verzekerd zijn bij het UWV. ERD-werkgevers ‘voelen’ kosten van arbeidsongeschiktheid direct, wat naar het lijkt leidt tot meer re-integratie-inspanningen. De afweging van het kosten-bataspect lijkt een beïnvloedende factor in de keuze voor re-integratie-inspanningen te zijn (Houtman et al., 2013; Vossen, 2016). Anderzijds zou het wellicht kunnen zijn dat ERD-werkgevers een groter gevoel van verantwoordelijkheid kennen ten aanzien van verzuim en re-integratie. Leidend in de te maken keuzes is dan eerder goed werkgeverschap dan een risicoanalyse van kosten en baten. Cuelenaere en Veerman (2011) geven in hun evaluatieonderzoek naar de WIA echter aan geen duidelijke verschillen tussen de resultaten van eigenrisicodragers en niet-eigenrisicodragers te hebben gesignaleerd. De onderzoeksresultaten van dit onderzoek, waarbij gekeken is naar tellingen van eigenrisicodragers en loonsancties zonder andere vergelijkingspunten of specificaties, vragen om nader kwalitatief onderzoek onder eigenrisicodragers. Nu is onvoldoende bekend over andere werkgeverskenmerken van eigenrisicodragers voor de WIA om definitieve conclusies te kunnen trekken.

Dit is het eerste onderzoek dat een beeld schetst van aantallen uitgevoerde RIV-toetsen en aantallen opgelegde loonsancties en hoe deze cijfers samenhangen met kenmerken van werkgevers. Er zijn een aantal beperkingen aan dit onderzoek. Secundaire data-analyse van door anderen verzameld onderzoeksmateriaal, in dit geval UWV-registratiecijfers, kent beperkingen omdat de data niet zijn geregistreerd met het doel voorliggende onderzoeksvragen te beantwoorden. De uitkomsten van dit onderzoek zijn daarom gebaseerd op beperkte gegevens en onderregistratie. Veel gegevens over de context waarin de re-integratie heeft plaatsgevonden, zoals verschillende werksituaties, de aard van het werk en werknemerskenmerken die van invloed zijn op de re-integratiekeuzes van een werkgever, het verloop van het re-integratieproces en de uitkomst van de RIV-beoordeling zijn niet bekend. Dit maakt onze conclusies minder robuust en vervolgonderzoek is daarom aangewezen om onderliggende samenhangen en dynamiek, zoals verschillen tussen specifieke werkgeverskenmerken en re-integratieaanpak in relatie tot de RIV-toets en loonsancties, duidelijk te krijgen. Dat geldt ook voor kenmerken van werknemers en re-integratieaanpak van werkgevers. Dergelijke gegevens worden niet geregistreerd door het UWV, waardoor

vergelijking en interpretatie van (werkgevers)gegevens beperkt zijn. Daartegenover staat dat de resultaten van dit onderzoek worden ondersteund door recent ander onderzoek. Recent heeft het UWV een publicatie opgesteld op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om meer informatie over loonsancties (Van Deursen, 2018). De daarin gepresenteerde cijfers ondersteunen de uitkomsten van dit onderzoek.

Naast het geschetste beeld uit de cijfers is in dit onderzoek ook het professioneel handelen van de arbeidsdeskundige bij de RIV-toets naar voren gekomen. Uit de beschreven context, literatuur en het aantal bezwaarzaken blijkt 'ontevredenheid' over de weging van de re-integratie-inspanningen (RIV-toets) door een UWV-arbeidsdeskundige. Dit wijst ook op een mogelijke discrepantie tussen de uitgangspunten van werkgevers bij de besluitvorming omtrent een re-integratie-aanpak en de weging van de re-integratie-inspanningen bij de RIV-toets. De beslisregel met vier vragen voor het al dan niet opleggen van een loonsanctie lijkt duidelijk. Echter, de gehanteerde begrippen die met de beslisregel te maken hebben zorgen voor veel discussie, zoals over de vragen wat voldoende re-integratie-inspanningen zijn en wat een deugdelijke grond is, en leiden tot bezwaren. Kwalitatief vervolgonderzoek onder werkgevers zal duidelijkheid moeten geven over effecten van een RIV-toets en een loonsanctie op het werkgeversgedrag in relatie tot het professioneel handelen van de UWV-arbeidsdeskundige. Op basis hiervan zou de beoordelingsmethodiek van toetsing van re-integratie-inspanningen tegen het licht gehouden kunnen worden om tot meer transparantie van de RIV-beoordeling, over het *wel* of *niet* opleggen van een loonsanctie, en meer acceptatie van het arbeidskundig oordeel te komen.

## Noten

- 1 Deze werkwijzer van 24 maart 2017 is de opvolger van de werkwijzer RIV-toets in de praktijk van 7 maart 2011. Het uitgangspunt en de hoofdlijn is ongewijzigd gebleven, maar op basis van jurisprudentie heeft actualisatie van de tekst plaatsgevonden en zijn nadere toelichtingen en situaties beschreven. De werkwijzer is openbaar te raadplegen op UWV.nl. De laatste actualisatiedatum is 1 december 2018.
- 2 De staven in 2013 en 2016 wijken mogelijk meer naar beneden af. In 2013 is er sprake van onderregistratie door wisseling van registratiesystemen binnen het UWV en het missen van een voortraject bij opgelegde loonsancties (door de looptijd van maximaal 52 weken van een loonsanctie). In 2016 is er eveneens sprake van het missen van informatie doordat loonsancties nog doorlopen na 2016 (kop-staarteffect).

## Literatuur

- Asscher, L.F. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Brief aan Tweede Kamer. *Loondoorbetaling bij ziekte*. Den Haag: 21-04-2016 referentienummer 2016-0000107379, 22-12-2016 referentienummer 2016-0000272778. Geraadpleegd op <https://rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive>
- Baril, R., Berthelette, D., & Massicote, P. (2003). Early return to work of injured workers: Multidimensional patterns of individual and organizational factors. *Safety Science*, 41, 277-300.
- Brummelkamp, G., De Ruig, L., & Roozendaal, W. (2014). *Prikkels en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven*. Zoetermeer: Panteia.

- Cuelenaere, B., & Veerman, T.J. (2011). *Onderzoek evaluatie WIA*. Leiden: ASTRI 10/528.
- De Boer, W.E.L. (2010). *Quality of evaluation of work disability* (Academisch proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- De Bree, M. (2018). Elk besluit van de arbeidsdeskundige heeft een ethisch perspectief. *Met recht integer, SRA, Stichting Register Arbeidsdeskundigen, Nieuwsbrief editie 02, december*.
- De Bree, M., & Veening, E. (2016) *Handleiding moreel beraad. Een praktische gids voor zorgprofessionals* (2de druk). Koninklijke Van Gorcum.
- De Jong, Ph., Everhardt, T., & Schrijvershof, C. (2011). *Toepassing van de wet verbetering poortwachter*. Den Haag: APE.
- Diebels, G.A. (2014). *Re-integratie van de zieke werknemer; Nederland, Duitsland en flexicurity* (Proefschrift). Tilburg: Tilburg University.
- Fernandez Beiro, L., & Floris, J. (2017). *Verschillen in ziekteverzuim tussen bedrijfstakken*. Den Haag: CBS Socioeconomische trends, juli.
- Hasekamp, P. (2015). *IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse.
- Houtman, I., Steenbeek, R., Van Zwieten, M., & Andriessen, S. (2013). *Verklaring stijging WIA instroom vanuit werkgeversperspectief: Een vignettenstudie*. Delft: TNO Delft, Rapportage voor UWV, 1 augustus.
- Koolmees, W. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018a). Brief aan Tweede Kamer. *Loondoorbetaling bij ziekte*. Den Haag: 20-12-2018 referentienummer 2018-0000818469. Geraadpleegd op [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/20/kamerbrief-maatregelen-loondoorbetaling-bij-ziekte](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/20/kamerbrief-maatregelen-loondoorbetaling-bij-ziekte)
- Koolmees, W. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018b). Brief aan Tweede Kamer. *Onderzoek WIA-instroom*. Den Haag: 10-12-2018 referentienummer 2018-0000226939. Geraadpleegd op [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/10/kamerbrief-onderzoek-wia-instroom](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/10/kamerbrief-onderzoek-wia-instroom)
- Koolmees, W. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). Brief aan Tweede Kamer. *Voortgang maatregelen Loondoorbetaling bij ziekte & WIA*. Den Haag: 04-07-2019 referentienummer 2019-000086081. Geraadpleegd op [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/04/kamerbrief-voortgang-maatregelen-loondoorbetaling-bij-ziekte-amp-wia](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/07/04/kamerbrief-voortgang-maatregelen-loondoorbetaling-bij-ziekte-amp-wia)
- Kraan, K., & De Vroome, E. (2016). Ziekteverzuim in Nederland. In M. Douwe, S. van den Bossche, & J. van Genabeek (red.), *Arbobalans 2016 Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland* (pp. 82-117). Leiden: TNO.
- Muijzer, A. (2012). *The assessment of efforts to return to work* (Proefschrift). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Oomens, S., Koppes, L., Van den Bossche, S., & Houtman, I. (2010). Langdurig zieke werknemers en hun werkhervatting. In G. Jehoel-Gijsbers (red.), *Beperkt aan het werk. Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie* (pp. 65-89). Den Haag: SCP/CBS/TNO Kwaliteit van leven, mei.
- Overheid.nl. (2004). *Regeling indeling van het bedrijfs- en beroepsleven in sectoren*. Geraadpleegd op [wetten.overheid.nl/BWBR0008570/2004-10-29](http://wetten.overheid.nl/BWBR0008570/2004-10-29)
- UWV. (2012-2016). *Kwantitatieve informatie 2012 t/m 2016*. Geraadpleegd op [www.uwv.nl/overuwv/Images/kwantitatieve-informatie-2016.pdf](http://www.uwv.nl/overuwv/Images/kwantitatieve-informatie-2016.pdf)
- UWV. (2018). *Werkwijzer Poortwachter*. UWV, 1 december. Geraadpleegd op [www.uwv.nl/werkgevers/Images/werkwijzer-poortwachter.pdf](http://www.uwv.nl/werkgevers/Images/werkwijzer-poortwachter.pdf)
- Van der Burg, C., Veldhuis, V., & Von Meyenfeldt, L. (2010). *Overwegingen rond de inzet van re-integratie en de claimaanvraag bij langdurig zieken*. Leiden: ASTRI Projectnummer 09/514.
- 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](http://www.uwv.nl/overuwv/Images/toetsing-van-het-re-integratieverslag.pdf)
- Van Es, R. (2015). *Professionele ethiek. Morele besluitvorming in organisaties en professies* (2de herziene druk). Amsterdam: Boom.
- Van Gestel, N., Vossen, E., Oomens, S., & Hollanders, D. (2013). *Toekomst van de sociale zekerheid. Over provisie, preventie en participatie*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

- Van Wingerde, C.G. (2012). *De afschrikking voorbij. Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche* (Proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Vossen, E. (2016). *Uncovering the microfoundations of the activation paradigm. A translation perspective on sickness absence practices in Dutch and Danish hospitals* (Proefschrift). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Witkamp, A., Engelen, M., & De Ruij, L., (2016). *De theorie en praktijk van re-integratie tweede spoor*. Zoetermeer: Panteia.