

Overwegingen
bij toetsen van
re-integratieverslag

Hoe beoordeelt arbeidsdeskundige het RIV?

Ilonka
Eekhoudt,
Frans Slebus,
Shirley Oomens

Er is weinig bekend over het arbeidsdeskundig handelen bij toetsing van het re-integratieverslag (RIV). Wel is duidelijk dat werkgevers in ruim 40 procent van de opgelegde loonsancties ontevreden zijn over de RIV-beoordeling. Daarom dit onderzoek om inzicht te krijgen in de overwegingen van arbeidsdeskundigen bij de beoordeling van het RIV.

Inkomensverlies, identiteitsverlies, tot staan komen van de persoonlijke ontwikkeling, verlies van sociale contacten, verhoogde loonkosten, verhoogde overheidsuitgaven en toename van de kosten van de gezondheidszorg. Het zijn slechts enkele voorbeelden van de persoonlijke,

sociaal-maatschappelijke en economische problemen die kunnen ontstaan bij het verlies van werk door ziekte.^{1,2} De overheid spant zich daarom in om vertrek uit het arbeidsproces door ziekte te voorkomen. De wettelijke rem op het vertrek is geregeld in de Wet verbetering poortwachter (Wvp).³ Deze wet regelt inspanningen van werkgever en werknemer om re-integratie bij ziekteverzuim te realiseren. Hierbij laat de werkgever zich in het algemeen

adviseren door een arbodienst waarbij de bedrijfsarts een belangrijke rol heeft.

Uiteindelijk worden de inspanningen en haar resultaten vastgelegd in een re-integratieverslag (RIV) dat getoetst wordt door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Inbreng van de arbeidsdeskundige en verzekeringsarts, al dan niet in samenspraak, wordt hierbij gevraagd. Voor verzekeringsartsen is het van belang om inzicht te krijgen in de werkwijze, maar vooral in de overwegingen van arbeidsdeskundigen bij de beoordeling van het RIV. Dit om de samenspraak met de arbeidsdeskundige zo optimaal mogelijk te laten verlopen, zodat het verzekeringsgeneeskundige advies, zoals wettelijk vereist, zo goed mogelijk op de werknemer is toegespitst.

Beoordelingsprotocol bij de RIV-toetsing

Voor de beoordeling van de re-integratie-inspanningen volgen de arbeidsdeskundige en verzekeringsarts het protocol *Werkwijzer*

- ▶ Ilonka Eekhoudt, UWV-arbeidsdeskundige tot 2021, Eekhoudt Arbeidsdeskundig Advies, Angerlo
ilonka.eekhoudt@hotmail.com
- ▶ Frans Slebus, verzekeringsarts UWV, Arnhem
- ▶ Shirley Oomens, bijzonder lector Arbeidsdeskundigheid, HAN University of Applied Sciences, Arnhem, Nijmegen

Poortwachter.⁴ Hierin wordt de procesgang beschreven, waarbij op verschillende momenten afwegingen moeten worden gemaakt tussen de belangen van werknemer, werkgever en wetgever. Billijkheid en redelijkheid zijn in het protocol genoemde begrippen die geen verdere invulling krijgen. Wat de arbeidsdeskundige maatstaf hierbij is wordt niet duidelijk.

De arbeidsdeskundige maatstaf kan voor een individuele arbeidsdeskundige (evenals voor de individuele verzekeringsarts) niet worden beschreven, maar volgt uit het feit dat de individuele arbeidsdeskundige deel uitmaakt van een professie. Onder de leden van de professie heersen gedeelde waarden en normen. Hierdoor ontstaat er een verantwoorde spreiding in werkwijzen en oordelen tussen de leden van de professie arbeidsdeskundigen.

Om gedeelde normen en waarden te ontwikkelen volgen toekomstige arbeidsdeskundigen een twee jaar durende praktijkopleiding voordat zij kunnen worden geregistreerd. Zij krijgen hierbij gemiddeld één dag per week cursorisch onderwijs. Ook worden er stages gelopen. Het geheel wordt afgerond met een examen, waarna een arbeidsdeskundige zich levenslang bijschoolt, deelneemt aan onderlinge toetsing, zich herregistreert en zich conformeert aan het tuchtrecht en de gedragscode Stichting Register Arbeidsdeskundigen (SRA). Arbeidsdeskundigen genieten, voordat zij met hun beroepsopleiding beginnen, op zijn minst een hbo-opleiding.

Het beoordelingsprotocol, zoals beschreven in de *Werkwijzer Poortwachter*, schrijft de arbeidsdeskundige bij de RIV-beoordeling vier te beantwoorden vragen voor.

1. Heeft re-integratie geleid tot structurele werkactiviteiten die tenminste de waarde hebben van 65 procent van de waarde van het laatstverdiende loon?
2. Zijn er voldoende activiteiten ondernomen om de werknemer te re-integreren?
3. Indien vraag 2 met nee wordt beantwoord, zijn daar gegronde redenen voor?
4. Indien vraag 3 met nee wordt beantwoord, welke activiteiten moet/kan de werkgever (alsnog) ondernemen?

Samenvatting

Over het arbeidsdeskundig handelen bij toetsing van het RIV is weinig bekend. Maar werkgevers zijn in ruim 40 procent van de opgelegde loonsancties ontevreden over de RIV-beoordeling. Het is daarom belangrijk om inzicht te krijgen in de overwegingen van arbeidsdeskundigen bij de beoordeling van het RIV. Door UWV-arbeidsdeskundigen is in twee focusgroepen de volgende onderzoeksvraag beantwoord: Wat zijn de uitgangspunten van arbeidsdeskundigen bij de RIV-beoordeling en worden deze uitgangspunten in de praktijk eenduidig gehanteerd? Tijdens discussies in de focusgroepen werd ook duidelijk wat dit betekent voor de RIV-beoordelingen in de praktijk. Conclusie is dat UWV-arbeidsdeskundigen wel dezelfde uitgangspunten hanteren, maar deze in de praktijk verschillend interpreteren. Arbeidsdeskundigen kijken vanuit verschillende logica's naar de uitgangspunten van de RIV-beoordeling. Ook vinden arbeidsdeskundigen de RIV-beoordeling complex en de beoordelingscriteria onvoldoende concreet. Meer samenwerking tussen verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen bij de RIV-beoordeling wordt aanbevolen.

Beantwoording van deze vragen leidt tot het oordeel of werkgever en werknemer zich wel of niet voldoende hebben ingespannen om re-integratie te realiseren. Ingeval dat de weging door de arbeidsdeskundige in de richting van onvoldoende inspanningen uitvalt, kan er nog geen aanspraak op een WIA-beoordeling worden gedaan en moet de werkgever het loon van de werknemer doorbetalen. Dit wordt een loondoorbetalingsverplichting of loonsanctie genoemd. In principe duurt dit een jaar, maar kan worden bekort als de werkgever de ommissie in re-integratieverplichtingen herstelt.

Beantwoording van de vier onderzoeksvragen in de RIV-beoordeling laten de arbeidsdeskundigen veel beoordelingsruimte. In de praktijk blijkt dat ongeveer 90 procent van de re-integratieverslagen door arbeidsdeskundigen als voldoende worden beoordeeld.⁵ In één op de tien gevallen wordt er dus een loonsanctie opgelegd (Eekhoudt, Oomens, Slebus & Blonk, 2020).

Verder blijkt dat als er een loonsanctie wordt opgelegd, ruim 40 procent van de werkgevers bezwaar aantekent.⁶



Werkgevers spreken van willekeur bij het opleggen van een loonsanctie en ervaren de RIV-beoordeling als onvoldoende transparant.^{7,8,9,10}

Om meer inzicht te krijgen in de uitgangspunten van arbeidsdeskundigen bij beoordelingen van re-integratieverslagen en hoe zij deze in de praktijk hanteren hebben wij de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- ▶ Wat zijn uitgangspunten van arbeidsdeskundigen bij de RIV-beoordeling en worden deze uitgangspunten in de praktijk eenduidig gehanteerd?

Methode: focusgroep-onderzoek

Focusgroep-onderzoek naar een vignet:¹¹ In twee focusgroepen (N=8, M/V=50%, Goes), (N=12, V=100%, Apeldoorn) is hetzelfde vignet onder leiding van een ervaren arbeidsdeskundige (IE) gedurende twee uur besproken. Een notulist heeft opmerkingen bijgehouden en een gespreksverslag gemaakt. Vooraf vulden de deelnemende arbeidsdeskundigen een vragenlijst in. Zij hebben tussen de twee en dertien jaar ervaring met de RIV-beoordeling. De onderzoekster (IE) hanteerde voor de discussie over het vignet twee richtinggevendende vragen:

1. Wat zijn jullie uitgangspunten bij de RIV-beoordeling en hoe gaan jullie er in de praktijk mee om?
2. Hoe kijken jullie naar de belangen van werkgever en werknemer en hoe gaan jullie er in de praktijk mee om?

Resultaten

- ▶ Wat zijn uitgangspunten bij de RIV-beoordeling? De Wet verbetering poortwachter (Wvp) en de *Werkwijzer Poortwachter*.

Alle arbeidsdeskundigen geven aan te handelen naar de regels van de Wvp en de *Werkwijzer Poortwachter*, echter de meerderheid van de arbeidsdeskundigen vindt de *Werkwijzer Poortwachter* onvoldoende concreet en noemt deze multi-interpretabel. Een arbeidsdeskundige zegt letterlijk: *'Termen zijn multi-interpretabel. Dan bedoel ik dat de criteria niet heel hard zijn en termen soms niet duidelijk, zoals 'passende arbeid.'*

- ▶ Interpretatie beoordelingsprotocol:
De interpretatie van het beoordelingsprotocol is onder arbeidsdeskundigen niet eenduidig. Op basis van de focusgroep-gesprekken kunnen drie verschillende interpretaties worden onderscheiden. Namelijk het doel van de RIV-toetsing is er om: (1) de instroom in de WIA beperken; (2) de werknemer te beschermen tegen inkomens- en baanverlies; en, (3) te zorgen dat de juiste re-integratie-inspanningen worden verricht. Genoteerde quotes van verschillende arbeidsdeskundigen zijn achtereenvolgens:
 1. 'Doel van de UWV-arbeidsdeskundige is het voorkomen van een beroep op de wet WIA'
 2. 'Ik bescherm de belangen van de werknemer' en 'De werknemer zit in een underdog-positie en kan zijn baan kwijtraken.'
 3. 'We toetsen slechts de re-integratie-inspanningen, maar als het een draak van een werkgever is handel ik anders dan bij een redelijke werkgever. En ook bij de werknemer is dit zo, als het een draak van een werknemer is, dan pas ik mijn toets hierop aan.'

- ▶ Belangenconflict: Wanneer aan arbeidsdeskundigen gevraagd wordt of het verschil in belangen de RIV-beoordeling beïnvloedt, reageren de meesten hierop ontkennend. Er wordt gezegd: *'Als arbeidsdeskundige beoordeel je niet de belangen van werkgever en werknemer, maar kijk je wat er gedaan is, dit kan wel consequenties hebben voor de belangen van werkgever en/of werknemer.'*

- ▶ Complexiteit: Wanneer gevraagd wordt hoe in de dagelijkse praktijk met het beoordelingsprotocol en verschillende belangen wordt omgegaan, blijkt het oordeel door een veelheid aan informatie te worden beïnvloed.

'De werknemer zit in een underdog-positie en kan zijn baan kwijtraken'

Een arbeidsdeskundige zegt: *'Het dilemma ontstaat vaak als er niet alleen een RIV-toets is, maar ook een conflict. Er komt nooit iets alleen, er is altijd een brij aan problemen. En dan zijn belangen vaak moeilijker te scheiden en kan het best zijn dat je eens meer voor de belangen van anderen kiest.'*

Een andere arbeidsdeskundige zegt: *'Als je veel informatie hebt en je goed kan inleven in de redenen van de werkgever, maar hij toch steken heeft laten vallen. Hoe moet je goed inzichtelijk maken wat er is gebeurd en misgegaan en dat vervolgens goed communiceren? Dan voel je je belemmerd doordat je veel weet, al die informatie is eigenlijk allemaal ballast. Je houdt je dan uiteindelijk aan de feiten.'*

► Wisselende beoordelingen: De mate van nuance en weging van omstandigheden bij de RIV-beoordeling hangt mede af van de perceptie van de eigen opvatting en uitgangspunten bij de RIV-beoordeling, zoals hiervoor is benoemd. Alle arbeidsdeskundigen erkennen dat het in zijn algemeenheid bij de RIV-beoordeling gaat om weging van de indicatoren rechtmatigheid, rechtvaardigheid, en redelijkheid en billijkheid. Arbeidsdeskundigen willen het 'goed' doen bij de RIV-beoordeling maar 'hoe' zij het doen hangt voor een deel van de persoon af. Dit leidt tot minder eenduidige RIV-oordelen en wisselende ervaringen bij werkgevers en arbeidsdeskundigen zijn zich daarvan bewust. Hierover wordt gezegd: *'De wisselende manier van beoordelen van het RIV zorgt ervoor dat werkgevers er niets meer van snappen.'* *'De werkgever heeft onzekerheid over de uitkomst van de RIV-beoordeling, voelt dan als rechtsongelijkheid en willekeur.'*

► Transparant willen zijn in het oordeel en het zoeken naar feiten: Arbeidsdeskundigen geven aan transparant en niet willekeurig te willen zijn in hun beoordeling door het toepassen van de regels en processtappen. Arbeidsdeskundigen zoeken naar eigen zeggen bij de RIV-beoordeling naar feiten in het re-integratieproces zoals: zijn de wettelijke termijnen en de processtappen van de Wvp gevolgd. Door het proces te volgen heeft men het idee de wet uit te voeren en controleerbaar te zijn. Het volgen

'Er komt nooit iets alleen, er is altijd een brij aan problemen'

van het proces geeft grip op de beoordeling en maakt de beoordeling minder complex.

Beoordelen volgens 'de letter van de wet' en minder in 'de geest van de wet' kan duiden op het zoeken naar zekerheden.

Over het zoeken naar feiten in het re-integratieproces wordt bijvoorbeeld gezegd: *'Je wil je baseren op feiten. Het gaat er niet om of ze (de werkgever) hun best hebben gedaan maar of ze het goede (volgens de Wvp) hebben gedaan.'* *'Arbeidsdeskundigen zijn gericht op de feiten, niet om te kijken naar belemmeringen die de werkgever ervaart.'*

Over het volgen van de wettelijke termijnen en processtappen zegt een arbeidsdeskundige: *'Soms kun je keuzes snappen. Maar als je bijvoorbeeld binnen 8 weken een plan van aanpak moet opstellen en het na 9 weken doet, dan kun je het wel begrijpen, maar ben je toch te laat.'*

Beschouwing

Hoewel alle arbeidsdeskundigen het beoordelingskader (de Wvp en *Werkwijzer Poortwachter*) voor de RIV-beoordeling hanteren als uitgangspunt, interpreteren zij dit kader verschillend. Het beoordelingsprotocol laat arbeidsdeskundigen ook ruimte doordat het volgens hen onvoldoende concreet is en belangrijke begrippen multi-interpretabel zijn. Arbeidsdeskundigen zoeken daarbij naar handvatten. De RIV-beoordeling wordt daarom door de arbeidsdeskundige als complex beschouwd. Arbeidsdeskundigen laten bij de weging van de re-integratie-inspanningen hun persoonlijke interpretatie over de bedoeling van de wet meewegen en dit kan mogelijk leiden tot een andere uitkomst bij de RIV-beoordeling. Overigens wordt in een beperkt aantal gevallen – ongeveer 10 procent van het aantal uitgevoerde →



Harbucks/iStock

▲ *Verlies van werk door ziekte leidt tot persoonlijke, sociaal-maatschappelijke problemen.*

RIV-beoordelingen – daadwerkelijk een loonsanctie opgelegd. Daarnaast worden alle rapportages waarin geconcludeerd wordt dat een loonsanctie wordt opgelegd, getoetst voor akkoord door de Landelijke Loonsanctiecommissie (LLC) van UWV. Dit om te voorkomen dat werkgevers wellicht onnodig worden geconfronteerd met niet-gerechtvaardigde loondoorbetalingsbeslissingen. Arbeidsdeskundigen zijn zich terdege bewust van het (kosten-)belang van werkgevers bij een opgelegde loonsanctie, dat werkgevers twijfelen aan de betrouwbaarheid van de beoordelingen en bieden daarom transparantie en inzicht in de gevolgde processtappen aan om die twijfel weg te nemen.

Omdat er slechts twee kantoren van UWV zijn onderzocht en er een beperkt aantal arbeidsdeskundigen hebben deelgenomen aan ons onderzoek, zijn de gepresenteerde bevindingen niet zomaar te generaliseren.

Gezien het belang van de RIV-toetsing binnen de Wet verbetering poortwachter, en daarmee het verzuimmanagement van werkgevers, zou het goed zijn nader onderzoek te doen naar hoe

arbeidsdeskundigen in de praktijk komen tot uitkomsten bij de RIV-beoordelingen.

Hoewel het onderzoek over arbeidsdeskundigen handelt hebben de bevindingen wel degelijk ook implicaties voor de verzekeringsarts.

In principe moeten bij de RIV-beoordeling de feitelijke re-integratie-inspanningen worden beoordeeld en niet of de werkgever zijn best heeft gedaan of dat de werknemer zijn baan niet mag kwijtraken. Van de verzekeringsarts kan verwacht worden dat hij als team met zijn arbeidsdeskundige-collega samenwerkt en ondersteunt om de juiste beslissing te nemen. De verschillende belangen van de werkgever of de werknemer bij de RIV-beoordeling zijn hier irrelevant. Of mogelijke re-integratie-inspanningen al dan niet zouden hebben bijgedragen aan de gezondheidstoestand van de werknemer is hierbij bijvoorbeeld wel een relevante vraag. Daarom kunnen er, ook als de arbeidsdeskundige op kop gaat bij de RIV-beoordeling, aan de verzekeringsarts vragen gesteld worden over het gevolgde re-integratieproces. De transparantie in

de strijd tegen de twijfel van de werkgever over de RIV-beoordeling, en de actuele maatschappelijke vraag naar meer maatwerk¹² en aandacht voor de menselijke maat¹³, kan zo vorm krijgen terwijl de complexiteit met elke beantwoorde vraag minder wordt. Tot slot, om tot minder complexe – en meer eenduidige beoordelingen bij de RIV-toetsing te komen lijkt het ook van belang het beoordelingskader verder uit te werken en meer te concretiseren. Dit om arbeidsdeskundigen meer te ondersteunen bij de RIV-beoordeling en verschillende interpretaties van re-integratie-inspanningen te voorkomen. ■

Ik ben werkzaam als zelfstandig arbeidsdeskundige en heb geen belangenconflicten, financieel of bij UWV. Er zijn ook geen fondsen gebruikt en ik heb het artikel in mijn vrije tijd geschreven. (IE)

Referenties

1. Budd J.W, Spencer D.A. Worker well-being and the importance of work: Bridging the gap. *European Journal of Industrial Relations*. 2015 21(2), 181-196.
2. Conen W.S. *The value of work in a changing labour market: an analysis of workers' surveys 1997-2015*. AIAS-HSI Working Paper 4. 2019.
3. Wet verbetering poortwachter. Wettekst. 2002. [wetten.overheid.nl/BWBR0013063/2008-11-01](https://www.wetten.overheid.nl/BWBR0013063/2008-11-01)
4. UWV. *Werkwijzer Poortwachter. Laatste versie augustus 2022*.
5. Eekhoudt I, Oomens S, Slebus F, Blonk R. Welke werkgevers krijgen een loonsanctie? *Uitkomsten van toetsen van het Re-Integratie Inspanningen door UWV. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, First online 12 mei 2020 en 2020 (36)3: 261-274.
6. Van Deursen C. *Toetsing van het re-integratieverslag (RIV). Resultaten naar bedrijfsomvang en bedrijfstak*. Amsterdam: UWV Directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum, november 2018.

Geraadpleegd op uuv.nl/overuuv/Images/toetsing-van-hetre-integratieverslag.pdf.

7. Weel I. *UWV scoort onvoldoende voor beoordelen van mensen met een ziekte of arbeidsbeperking*. Trouw; 15-04-2019. *Geraadpleegd op trouw.nl/nieuws/uuv-scoort-onvoldoende-voor-beoordelen-van-mensen-met-een-ziekte-of-arbeidsbeperking.*
8. Koolmees W. *Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Brief aan Tweede Kamer. Kamervragen van het lid Jasper van Dijk (SP). Den Haag: 03-06-2019 referentienummer 2019-0000064380. Geraadpleegd op rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/06/03/beantwoording-kamervragen-over-kwaliteit-personeel-uuv-onvoldoende/beantwoording-kamervragen-over-kwaliteit-personeel-uuv-onvoldoende.pdf.*
9. Koolmees W. *Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Brief aan Tweede Kamer. Aanbieding SUWI jaarverslagen 2019. Den Haag: 19-05-2020 referentienummer 2020-0000050126. Geraadpleegd op rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/05/19/kamerbrief-bij-de-jaarverslagen-van-uuv-en-de-svb-2019/brief-tk-suwi-jaarverslagen-2019.*
10. Eekhoudt I, Oomens S, Blonk R. *Werkgevers-ervaringen met re-integratieverplichtingen, de RIV-toets en loonsancties*. ADvisie. 2020 aug;42(4): 14-17.
11. Kreuger R.A. *Focus groups: a practical guide for applied research*. Sage Publication, CA, 2000.
12. Bosman A. *Klem tussen Balie en Beleid. Rapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties*. 35387 Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties. Tweede Kamer der Staten Generaal 25-02-2021, [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl).
13. Brinkman O, Vonk G. *De menselijke maat*. *Socialisme en Democratie*. 2022 Apr;79(2):28-40.