

De beoordeling in hoger beroep van de inhoudelijke re-integratie-inspanningen van de werkgever

Een onderzoek naar de uitleg van de Centrale Raad van Beroep van de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA en naar aanwijzingen voor de door de werkgever te verrichten re-integratie-inspanningen.



Masterscriptie Rechtsgeleerdheid

Auteur: M.G. Eelman

Studentnummer: 851272579

Afstudeerrichting: Staats- en bestuursrecht en Privaatrecht

Begeleider: mevr. mr. H.J.M. Severeijns-Wijenbergh

Examinator: mr. drs. G.E.P. ter Horst

Datum: 25 september 2014

Inhoudsopgave

Afkortingen / 4

1 Inleiding/ 6

- 1.1 Van een publiekrechtelijke inkomensvoorziening naar privaatrechtelijke re-integratieverplichtingen / 6
- 1.2 Probleemstelling en doelstelling / 10
- 1.3 Methode en afbakening / 11
- 1.4 Leeswijzer / 13

2 Theoretisch kader/ 16

- 2.1 Inleiding / 16
- 2.2 De arbeidsrechtelijke re-integratieverplichtingen van de werkgever / 16
 - 2.2.1 De re-integratieverplichtingen volgens het Burgerlijk Wetboek / 16
 - 2.2.2 De re-integratieverplichtingen en de sanctionering volgens de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen / 18
 - 2.2.3 De re-integratieverplichtingen volgens de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar / 20
 - 2.2.4 De re-integratieverplichtingen volgens de Beleidsregels beoordelingskader poortwachter / 20
 - 2.2.5 De verplichtingen volgens de Arbeidsomstandighedenwet/ 22
- 2.3 De re-integratieverplichtingen van de werknemer / 23
- 2.4 De taken en bevoegdheden van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen / 24
- 2.5 De Algemene wet bestuursrecht / 25
 - 2.5.1. Relevante begrippen en beginselen / 25
 - 2.5.2 Het uniforme bestuursprocesrecht volgens de Awb / 26
 - 2.5.3 De bezwaarschriftprocedure / 27
 - 2.5.4 De beroepsprocedure / 28
 - 2.5.5 De procedure in hoger beroep / 29
- 2.6 Open normen en beoordelingsvrijheid in relatie tot enkele algemene rechtsbeginselen en de rechterlijke toetsingsintensiteit / 30

3 Het jurisprudentieonderzoek naar de toetsingsintensiteit in het licht van de beoordelingsvrijheid en de Beleidsregels / 34

- 3.1 Inleiding / 34
- 3.2 De werkwijze van de CRvB bij de beoordeling van inhoudelijke loon-sanctiebesluiten / 34
- 3.3 Voorlopige conclusie / 40

4 Het jurisprudentieonderzoek naar de uitleg van de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ en naar aanwijzingen voor de re-integratie-inspanningen van de werkgever / 41

- 4.1 Inleiding / 41
- 4.2 De uitleg van de CRvB van de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ en eventuele aanwijzingen voor de werkgever / 42
 - 4.2.1 Re-integratie-inspanningen of re-integratie-inspanning? / 42
 - 4.2.2 De verantwoordelijkheid van de werkgever voor de re-integratie/ 42
 - 4.2.3 De re-integratie van de werknemer in het algemeen / 46
 - 4.2.4 Re-integratie in het tweede spoor / 47
 - 4.2.5 De klachtcontingente benadering van de werknemer / 50
 - 4.2.6 Re-integratie bij een samenloop van uiteenlopende factoren/ 51
 - 4.2.7 Re-integratie in het geval van een verstoorde arbeidsverhouding / 52
 - 4.2.8 Re-integratie van een onwelwillende werknemer / 53
 - 4.2.9 Re-integratie na een deskundigenoordeel over de vraag of de werkgever zich voldoende voor de re-integratie heeft ingespannen / 54
- 4.3 Voorlopige conclusie / 55

5 Samenvatting en conclusie / 58

- 5.1 Inleiding / 58
- 5.2 Eindconclusies met betrekking tot de hoofdvraag / 60
- 5.3 Slotbeschouwing / 63

Bijlagen / 66

- Bijlage I Kwantitatieve analyses / 66
- Bijlage II Overzicht met de uitspraken van de CRvB over de inhoudelijke loonsanctie in zijn jaaroverzichten / 69
- Bijlage III Overzicht met de uitspraken van de CRvB over de inhoudelijke loonsanctie waarnaar hij in latere uitspraken verwijst / 70
- Bijlage IV Overzicht met de aanvullende uitspraken van de CRvB over de inhoudelijke loonsanctie / 72

Aangehaalde literatuur / 73

Parlementaire stukken / 76

Overige stukken / 76

Jurisprudentielijst / 76

Afkortingen

AA	Ars Aequi
Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
AR Updates	Arbeidsrecht Updates
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
CBB	College van beroep voor het bedrijfsleven
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CRvB	Centrale Raad van Beroep
FML	Functionele mogelijkhedenlijst
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad der Nederlanden
<i>JB</i> plus	Jurisprudentie Bestuursrecht plus
IVA-uitkering	Inkomensverzekering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten
i.w.tr.	inwerkingtreding
m.nt.	met noot van
MvT	Memorie van Toelichting
MvV	Maandblad voor vermogensrecht
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
Ned.Tijdschr. Geneeskd.	Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde
<i>RMThemis</i>	Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS
RO	Rechterlijke organisatie
r.o.	rechtsoverweging
RSV	Rechtspraak Sociale Verzekeringen
SMA	Sociaal Maandblad Arbeidsrecht

Stb.	Staatsblad
Stert.	Staatscourant
TRA	Tijdschrift Recht en Arbeid
USZ	Uitspraken Sociale Zekerheid
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VWS	Volksgezondheid, Sport en Welzijn
Wab	Wet aanpassing bestuursprocesrecht
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten
WAZO	Wet arbeid en zorg
Wet SUWI inkomen	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
Wet WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WFR	Weekblad voor Fiscaal Recht
WGA-uitkering	Werkhervattingsuitkering gedeeltelijk arbeidsgeschikten
WPNR	Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie
WSW	Wet sociale werkvoorziening
Wvlbz ziekte 2003	Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003
WVP	Wet verbetering poortwachter
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand

1 Inleiding

1.1 Van een publiekrechtelijke inkomensvoorziening naar privaatrechtelijke re-integratieverplichtingen

De werkgever die onverhoopt te maken krijgt met ziekte van een werknemer heeft een tweetal verplichtingen. Ten eerste de, in hoogte beperkte, dwingendrechtelijke verplichting om het loon van de zieke werknemer door te betalen. Deze financiële verplichting, die in de wet is geformuleerd als recht van de werknemer,¹ geldt gedurende de eerste 104 weken van arbeidsongeschiktheid. Ten tweede de verplichting al die maatregelen te treffen die redelijkerwijs nodig zijn om de arbeidsongeschikte werknemer te re-integreren in het arbeidsproces (art. 7:658a, van het BW).² De re-integratieverplichtingen blijven in beginsel van kracht zolang de arbeidsovereenkomst voortduurt en er benutbare mogelijkheden zijn om terug te keren in de arbeid.³ Tegenover deze ‘privaatrechtelijke zorgplicht’ van de werkgever staat de verplichting van de werknemer aan de re-integratie mee te werken (artikel 7:660a, van het BW).⁴

De privaatrechtelijke regeling van de verantwoordelijkheid voor het risico van ziekte, is het gevolg van een verschuiving die zich de laatste twintig jaar heeft voorgedaan. Voor die tijd beoogde de wetgever bij ziekte van de werknemer te voorzien in een publiekrechtelijke inkomensvoorziening. Vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw zette de wetgever evenwel nadrukkelijker in op preventie en re-integratie.⁵ Daartoe werd vanaf 1996 de periode van de loondoorbetalingsplicht van de werkgever stapsgewijs uitgebreid tot de eerste twee jaar van ziekte.⁶ Vervolgens werden met de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter (WVP), in 2002, de re-integratieverplichtingen van de werkgever en de werknemer geëxpliciteerd, uitgebreid en opgenomen in het BW.⁷ Tegelijkertijd werd een nieuwe bestuurlijke sanctie geïntroduceerd: de loonsanctie.⁸ Hiermee beoogde

1 Art. 7:629 lid 1 BW.

2 Burgerlijk Wetboek, hierna BW.

3 Disselkoen 2003, z.p. en Asscher-Vonk e.a. 2007, p. 204.

4 Roozendaal & Opdam 2011, p. 103. Over de verplichtingen van de werknemer, zie par. 2.3.

5 Asscher-Vonk e.a. 2007, p. 2. Een recent voorbeeld is het wetsvoorstel Invoeringswet Participatiewet, dat op 1 juli 2014 door de Eerste Kamer is aanvaard. Hierin worden de Wet Wajong, de WSW en de WWB hervormd tot één regeling voor uitkeringsgerechtigden, die een opstap nodig hebben naar de arbeidsmarkt, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 161, nr. 3 (MvT). De Participatiewet treedt op 1 januari 2015 in werking.

6 Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (Wulbz), *Stb.* 1996, 134, die op 1 maart 1996 in werking trad (*Stb.* 1996, 141) resp. de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Wvlz 2003), *Stb.* 2003, 555, die op 1 januari 2004 in werking trad (*Stb.* 2003, 556, *Stb.* 2004, 732).

7 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 678, nr. 3, p. 3-4 (MvT), zo ook Noordam 2003, p. 439.

8 Noordam wijst op de bijzonderheid van de loonsanctie in de zin dat het gaat om een sanctie met een publiekrechtelijk karakter, die ingrijpt in de privaatrechtelijke relatie van de werkgever en de werknemer, Noordam, 2003, p. 439. In deze zin ook: Westerveld 2011 →

de regering zowel het hoge arbeidsverzuim te beperken als de instroom in een arbeidsongeschiktheidsuitkering omlaag te krijgen.⁹

Dit onderzoek spitst zich toe op de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ van artikel 25, negende lid, van de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA).¹⁰ Op grond van deze norm is het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) bevoegd om de werkgever een sanctie op te leggen. Met artikel 25, negende lid, van de Wet WIA hangt samen artikel 65, van de Wet WIA, waarin de zogenoemde poortwachterstoets is vastgelegd. Deze toets houdt in dat het UWV, aan het eind van het tweede ziektejaar, beoordeelt of de werkgever en de werknemer in redelijkheid hebben kunnen komen tot de re-integratie-inspanningen die zij hebben verricht.¹¹ Het re-integratieverslag (RIV) is daarvoor de basis. Aan de poortwachterstoets komt het UWV in beginsel eerst toe, wanneer aan het eind van het tweede ziektejaar geen gehele of gedeeltelijke werkhervatting is bereikt. Met het oog op een consistente beoordeling van de re-integratie-inspanningen van de werkgever en de werknemer, maakt het UWV gebruik van beleidsregels waarin het inhoudelijk beoordelingskader is vastgelegd.¹² Volgens de Beleidsregels staat het bereikte resultaat voorop. De beoordeling of aan de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA is voldaan, heeft de wetgever aan het UWV overgelaten. Onvoldoende re-integratie-inspanningen van de werkgever leiden ertoe dat de aanvraag voor een WIA-uitkering wordt afgewezen en de periode van de verplichte loondoorbetaling met maximaal 52 weken wordt verlengd.¹³ Dit wordt de loonsanctie genoemd. De uiteindelijke duur van deze sanctie is afhankelijk van het herstel van de tekortkomingen door de werkgever, en de formele vaststelling daarvan door het UWV (artikel 25, veertiende lid, van de Wet WIA).¹⁴ De werkgever die meent dat hij zijn tekortkomingen ter zake heeft hersteld, meldt dit bij het UWV. Het ligt daarbij op de weg van de werkgever om aan te tonen dat herstel heeft plaatsgevonden (artikel 25, twaalfde lid, van de Wet WIA). Indien de

en de noot van F.G. Laagland bij CRvB 15 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4602, JAR 2012, 260.

9 Noordam 2003, p. 439. In deze zin ook: Roozendaal & Opdam 2011, p. 103-105. In dit verband zij voorts gewezen op de preventievoorschriften ter voorkoming van ziekte in de (gewijzigde) Arbeidsomstandighedenwet 1998 en het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling.

10 Wet van 10 november 2005, houdende bevordering van het naar arbeidsvermogen verrichten van werk of van werkhervatting van verzekerden die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn en tot het treffen van een regeling van inkomen voor deze personen alsmede voor verzekerden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, *Stb.* 2005, 572, zoals laatstelijk gewijzigd op 9 juli 2014, *Stb.* 2014, 280 (i.w.tr. 01-01-2015).

11 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 034, nr. 3, p. 35 (MvT).

12 Regeling beleidsregels beoordelingskader poortwachter. Regeling van 3 december 2002, *Stcrt.* 2002, 236, zoals laatstelijk gewijzigd op 17 oktober 2006, *Stcrt.* 2006, 224 (i.w.tr. 18-11-2006), hierna de ‘Beleidsregels’.

13 Art. 25 lid 9 Wet WIA, eerste volzin.

14 Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 30 318, nr. 6, p. 20.

werknemer geen arbeidsmogelijkheden meer heeft en herstel niet meer mogelijk is, legt het UWV geen sanctie op.¹⁵

Jaarlijks legt het UWV vele loonsancties op. In 2012 ging het om 4750 loonsancties, hetgeen neerkomt op 19% van de getoetste verslagen.¹⁶ In de eerste acht maanden van 2013 ging het om 2800 loonsancties, eveneens 19% van de getoetste verslagen.¹⁷ De werkgever die jegens een zieke werknemer re-integratieverplichtingen heeft, heeft derhalve een kans van één op vijf een loonsanctie opgelegd te krijgen. Niettegenstaande dit risico stelt slechts een relatief gering aantal werkgevers, na een afwijzing van hun bezwaarschrift, beroep in bij de bestuursrechter. Een nog kleiner aantal stelt hoger beroep in bij de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB),¹⁸ na ongegrondverklaring van zijn beroepsschrift door de rechtbank. Het relatief bescheiden aantal werkgevers dat een loonsanctie in rechte aanvecht, wijten sommige auteurs aan het geringe succes voor werkgevers in zaken in hoger beroep.¹⁹

Gezien het voorgaande, hebben werkgevers er alle belang bij vooraf te weten wat het UWV ter zake van hen verwacht, en welke re-integratie-activiteiten zij dienen te ontplooiën teneinde een sanctie te vermijden. Dat is in overeenstemming met de eisen van het rechtszekerheidsbeginsel, dat onder meer duidelijkheid van het recht en voorzienbaarheid van de toepassing ervan verlangt.²⁰ Ook waarborgt de rechtszekerheid het legaliteitsbeginsel. Wanneer de wetgever verstrekkende bevoegdheden toekent aan het bestuur en deze slechts baseert op vage normcondities, dreigt uitholling van deze waarborg, aldus Klap.²¹ Dit lijkt aan de orde te zijn in artikel 25, negende lid, van de Wet WIA. De vage norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ is immers de wettelijke grondslag voor de (verstrekkende) bevoegdheid van het UWV om de werkgever te dwingen om gedurende maximaal 52 weken het loon te blijven doorbetalen. Mede met het oog

15 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 318, nr. 6, p. 20 en de Beleidsregels.

16 ‘UWV Jaarverslag 2012’ (publieksversie), p. 8, Jaarverslag.uwv.nl (onder *archieff*). Dit verslag geeft geen inzicht in het aantal werkgevers aan wie een loonsanctie werd opgelegd, zodat niet duidelijk is of deze 4750 loonsancties aan 4750 *verschillende* werkgevers werden opgelegd of dat ook sprake was van meerdere loonsancties aan dezelfde werkgever.

17 ‘UWV Achtmaandenverslag 2013’, p. 7, uwv.nl (zoek op *achtmaandenverslag*). Van dit verslag is noodgedwongen gebruik gemaakt, omdat de publieksversie van het Jaarverslag UWV 2013, dat medio mei 2014 door het UWV op internet is geplaatst, geen informatie bevat over de loonsanctie.

18 Naast de afkorting ‘CRvB’ wordt dit rechterlijk college in het vervolg ook aangeduid met de ‘Raad’.

19 O.m. Tollenaar in zijn noot bij CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009: BK3713, *AB* 2010/10 en Van den Elsaker 2012. In hun bijdrage in de *NJ* over de recente aanpassing van het bestuursprocesrecht, stellen Marseille & Sietses o.m. dat bestuursrechtelijke appelprocedures in veel gevallen in het voordeel van de overheid eindigen, Marseille & Sietses, 2013, p. 610.

20 Keus 2011, p. 810.

21 Klap 1994, p.32.

daar op is voorafgaande duidelijkheid over de inhoud van de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA geboden.

Het probleem is evenwel dat de Wet WIA en de Beleidsregels de werkgever die verlangde duidelijkheid niet bieden. De norm ‘onvoldoende’ re-integratie-inspanningen van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA is niet in de wet gedefinieerd. De werkgever weet dus niet welke feiten en gedragingen het UWV aanmerkt als ‘tekortschieten’. Het omgekeerde is evenmin duidelijk. In de Wet WIA is geen definitie opgenomen van de norm ‘voldoende re-integratie-inspanningen’, zodat de werkgever ook niet weet wanneer hij ‘voldoende’ heeft gedaan.²² Ook de Beleidsregels bieden de werkgever geen helder antwoord op de vraag wat hij moet doen – dan wel nalaten – om een loonsanctie te voorkomen. Het daarin opgenomen beoordelingskader is geformuleerd in algemene bewoordingen, die naar hun aard weinig concreet zijn.²³ Dit zorgt voor onvoorspelbaarheid van de toetsing door het UWV en daarmee tot een gebrekkige rechtszekerheid voor de werkgever. Reeds in 2003 is door Noordam op deze problematiek gewezen, die door hem is getypeerd als ‘spoorzoeken in het donker’.²⁴ In 2008 bestempelde Driessen de toetsingscriteria die het UWV hanteert voor het opleggen van een loonsanctie, als ‘multi-interpretabel en boterzacht’.²⁵ Ook andere auteurs hebben aandacht voor deze problematiek gevraagd.²⁶ Het merendeel van hen zoekt de verklaring voor de onduidelijkheid van de wet in het karakter van de norm van artikel 25 van de Wet WIA als ‘open of vage’ norm.

Gezien het voorgaande kan systematisch onderzoek naar de invulling door de CRvB van de open norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA bijdragen aan de gewenste duidelijkheid omtrent de re-integratie-inspanningen die van

22 Opgemerkt zou kunnen worden dat de werkgever voldoende heeft gedaan wanneer het tot gehele of gedeeltelijke werkhervatting is gekomen. Volgens de Beleidsregels is dan immers een bevredigend resultaat bereikt. In dat geval komt het UWV echter niet toe aan het beoordelen van de re-integratie-inspanningen, zie par. 3 van de Beleidsregels. De vraag waar het hier om gaat is wanneer gezegd kan worden dat de werkgever zich voldoende voor de re-integratie heeft ingespannen, hoewel het niet is gekomen tot gehele of gedeeltelijke werkhervatting.

23 Naast de wet en de Beleidsregels maakt het UWV, in het kader van de poortwachterstoets, gebruik van een werkwijzer: ‘RIV-toets in de praktijk. Werkwijzer voor arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen van UWV’, maart 2011, uwv.nl (zoek op *werkwijzer riv toets*). Over het stijgend aantal loonsancties in relatie tot de re-integratievoorschriften van de werkwijzer, zie Van der Krogt 2013a.

24 Noordam 2003, p. 441.

25 Driessen in haar noot bij CRvB 20 februari 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC5404, SR 2008, 30.

26 O.m. Tollenaar in zijn noot bij CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3713, AB 2010/10, Fluit 2009 resp. 2011, Damsteegt (2010), Roozendaal & Opdam 2011 en Laagland in haar noot bij CRVB 15 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4602. Laagland kan het gebruik van algemene normen in de Wet WIA en de Beleidsregels billijken, daar naar haar idee van het UWV niet kan worden verwacht dat het steeds aangeeft wat in specifieke omstandigheden van een werkgever wordt verlangd.

werkgevers wordt verwacht. Uit de literatuur blijkt dat geschillen in hoger beroep over de inhoudelijke loonsanctie zich veelal toespitsten op de vraag of het UWV zich terecht op het standpunt kon stellen dat de werkgever zich onvoldoende voor de re-integratie heeft ingespannen. Dit is de facto een vraag naar de beoordeling van de wijze waarop het UWV de feiten heeft gekwalificeerd. De vraag die zich vervolgens aandient, is hoe intensief de CRvB in dat geval toetst nu het UWV beoordelingsvrijheid heeft en gebruik maakt van beleidsregels? Ziet de CRvB hierin aanleiding om zich, ten aanzien van de toetsing van de feitenkwalificatie, terughoudend op te stellen? En zo ja, wat betekent dat dan voor de proceskansen van de werkgever? In het bestuursprocesrecht is het beroep bij twee feitelijke instanties uitgangspunt. Dit betekent dat in zaken in hoger beroep over een opgelegde loonsanctie de CRvB zich, op basis van de relevante feiten en omstandigheden, een zelfstandig oordeel vormt over het aan hem voorgelegde geval.²⁷ Naast de controlefunctie dient het hoger beroep daarmee tevens de zogenoemde herstel- of herkansingsfunctie. Gezien de hiervoor beschreven onduidelijkheid omtrent de re-integratie-inspanningen van de werkgever, is die herkansingsfunctie vooral in zijn belang. In de bezwaar- en beroepsprocedures over de loonsanctie kan de werkgever immers worden gezien als de zwakkere partij, die het moet opnemen tegen het bestuursorgaan UWV. Zou blijken dat de CRvB de kwalificatie van de feiten door het UWV integraal toetst, dan zou dat enerzijds bijdragen aan de herkansingsfunctie van het hoger beroep en anderzijds aan de rechtsontwikkeling van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA. Dit onderzoek kan duidelijk maken in hoeverre dat het geval is.

1.2 Probleemstelling en doelstelling

De hiervoor geschetste maatschappelijke en juridische problematiek kan tot de volgende hoofdvraag worden herleid:

Wat is de uitleg van de CRvB van de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA, gegeven de beoordelingsvrijheid die het UWV is toegekend en gegeven de Beleidsregels? En geeft de Raad in dat verband ook aanwijzingen voor de door de werkgever te verrichten re-integratie-inspanningen?

Het onderzoek naar het antwoord op de hoofdvraag zal plaatsvinden met behulp van de volgende drie deelvragen.

1. Wat is vastgelegd in de huidige wet- en regelgeving ter zake van de verplichtingen van de werkgever ter zake van de re-integratie van de werknemer, en wat is de inhoud daarvan?

27 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1071.

2. Wat zijn de betekenis en functie van ‘open of vage normen’ in het bestuursrecht?
3. Wat wordt in het bestuursrecht verstaan onder ‘beoordelingsvrijheid’ en wat onder ‘beleidsregel’ en wat is de eventuele invloed van deze rechtsfiguren op de rechterlijke toetsingsintensiteit?

Beantwoording van deze vragen vindt plaats in het licht van het duidelijkheidsbeginsel, als formele dimensie van het rechtszekerheidsbeginsel.²⁸

De gespannen relatie tussen de vaagheid van de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ op grond waarvan het UWV bevoegd is de werkgever een sanctie op te leggen, en de toepassing van deze norm in de praktijk, is een actueel thema. Het UWV geeft jaarlijks veelvuldig toepassing aan artikel 25, negende lid, van de Wet WIA. Het doel van dit onderzoek is primair duidelijkheid te verschaffen welke gedragingen van de werkgever – in de visie van de CRvB – vallen onder de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’. En in verband daarmee, hetgeen van de werkgever aan re-integratie-inspanningen mag worden verwacht. Dit moet het voor hem meer voorspelbaar maken in welke gevallen hij het risico loopt een loonsanctie opgelegd kan krijgen en hoe hij dit risico kan verkleinen. Voorts beoogt dit onderzoek aan het licht te brengen of de CRvB toepassing geeft aan de herkansingsfunctie van het hoger beroep. Dit is met name van belang voor werkgevers, daar het eraan bijdraagt dat zij vooraf beter kunnen inschatten wat de slaagkans is van een (hoger)beroepsprocedure over een opgelegde loonsanctie. Daarnaast kan door middel van dit onderzoek duidelijk worden in hoeverre de uitspraken van de CRvB over de inhoudelijke loonsanctie bijdragen aan de rechtsontwikkeling van de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA, die de wettelijke grondslag vormt voor het opleggen van een sanctie.

1.3 Methode en afbakening

Dit onderzoek is een beschrijvend, praktijkgericht onderzoek. Eerst wordt een beschrijving gegeven van het theoretisch kader waarin de juridische context wordt geschetst van het daarop volgende jurisprudentieonderzoek. Daartoe zijn de volgende juridische bronnen geraadpleegd: wetgeving, de daarop gebaseerde regelgeving, de parlementaire geschiedenis, de rechtspraak en het commentaar op deze bronnen in de juridische vakliteratuur. Het relevante jurisprudentiemateriaal werd verzameld via rechtspraak.nl. Voor het verzamelen van relevante bijdragen in de juridische vakliteratuur heb ik gebruik gemaakt van de zoek- en de bladerfunctie van het juridisch portaal rechtsorde.nl.²⁹ De parlementaire geschiedenis werd geraadpleegd via Officiële publicaties.nl. Daarnaast is via de zoekmachine Google.nl gezocht naar niet-juridische bronnen, zoals rapporten van onderzoek-

28 Schlössels 2012b, par. 2.5.1.

29 Rechtsorde.nl is uitsluitend toegankelijk voor abonnees.

instellingen, documenten van het UWV en publicaties in niet-juridische vakbladen en overige niet-juridische bronnen.

Ten behoeve van het jurisprudentieonderzoek zijn uitspraken van de CRvB over een opgelegde loonsanctie wegens onvoldoende re-integratie-inspanningen in kaart gebracht, voor zover het gaat om uitspraken betreffende het hoger beroep zoals dat werd ingesteld door de werkgever of het UWV. De periode waarin is gezocht dateert van 28 oktober 2009 tot en met 31 maart 2014. De aanvangsdatum is de datum waarop de CRvB zich voor het eerst uitsprak over de huidige loonsanctie. De tweede datum is de datum waarop dit onderzoek werd afgesloten (zie hierna). Voor zover ik heb kunnen nagaan, zijn in genoemde periode 83 uitspraken van de CRvB over een inhoudelijke loonsanctie gepubliceerd, waarbij het hoger beroep werd ingesteld door de werkgever of het UWV. Dat uitsluitend is gezocht naar uitspraken van de CRvB heeft twee redenen. De eerste reden is dat de Raad, als hogerberoepsinstantie, de uitspraak van de bestuursrechter in eerste aanleg kan vernietigen dan wel zijn beslissing voor diens uitspraak in de plaats kan stellen. Ten tweede is hiervoor gekozen omdat nogal wat uitspraken van de bestuursrechter in eerste aanleg niet op internet zijn gepubliceerd. Voor de uitspraken van de CRvB geldt dit niet.³⁰ Voorts spitst dit onderzoek zich toe op de re-integratie-inspanningen van de *werkgever* en op de sanctie die het UWV hem oplegt, indien hij daarin tekortschiet. Deze beperking heeft ermee te maken dat uitsluitend de werkgever kan voldoen aan de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA.

Om het jurisprudentieonderzoek op een wijze te kunnen verrichten die past binnen het kader van dit onderzoek, is uit het totaal van 83 uitspraken een selectie gemaakt. Dit betreft om te beginnen uitspraken die de CRvB in de onderzochte periode heeft opgenomen in zijn jaaroverzichten (Bijlage II) en uitspraken waarnaar hij in uitspraken van latere datum verwijst (Bijlage III). Op grond hiervan is aangenomen dat het hier gaat om richtinggevende uitspraken. Onder vermindering van de uitspraken die in beide overzichten voorkwamen, heeft dit geleid tot een ‘basislijst’ met achttien uitspraken. Vanwege de representativiteit van het jurisprudentieonderzoek, werd die lijst aangevuld met nog eens zeventien uitspraken. Op twee na,³¹ dateren deze uitspraken van na de periode van de uitspraken van de basislijst (Bijlage IV). Deze zeventien uitspraken kunnen naar mijn mening eveneens bijdragen aan de duidelijkheid over de re-integratie-inspanningen van de werkgever, ook al zijn ze door de CRvB niet expliciet onder de aandacht gebracht. Dit heeft geleid tot een selectie van in totaal 35 uitspraken, die als basis heeft gediend voor het jurisprudentieonderzoek.

30 In deze zin: Marseille & Sietses, 2013, p. 609.

31 Het gaat daarbij om twee uitspraken, die vallen binnen de periode van de uitspraken van de basislijst, resp. CRvB 12 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM4243 en CRvB 12 januari 2011, ECLI:NL:2011:CRVB:BP0859.

Ter beantwoording van de hoofdvraag zal de selectie van de verzamelde uitspraken op drie manieren worden geanalyseerd: kwantitatief, procesrechtelijk en inhoudelijk. Met behulp van een *kwantitatieve* analyse zal onder meer inzicht worden gegeven in het aantal procedures over de inhoudelijke loonsanctie in enig jaar in de onderzochte periode. Ook zal door middel van die analyse de uitkomst van de verschillende procedures worden getoond. Op deze wijze kunnen de uitspraken van de CRvB in het juiste perspectief worden geplaatst. Daar de kwantitatieve analyses bij de beantwoording van de hoofdvraag vooral een ondersteunende functie vervullen, zijn ze opgenomen in de Bijlagen. Door middel van een *procesrechtelijk* analyse zal inzichtelijk worden gemaakt welke rol de beoordelingsvrijheid en de Beleidsregels vervullen bij de toetsingsintensiteit die de CRvB aan de dag legt. Voorts zal die analyse worden gebruikt om inzichtelijke te maken of de CRvB toepassing geeft aan de herkansingsfunctie van het hoger beroep. Een *inhoudelijke* analyse van de selectie van uitspraken tot slot, moet duidelijk maken op welke wijze de CRvB de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA uitlegt. Alsmede welke aanwijzingen ter zake van de re-integratie-inspanningen van de werkgever de CRvB eventueel geeft en wanneer kan worden gesproken van ‘voldoende re-integratie-inspanningen’. De inhoudelijke analyse moet tevens aan het licht brengen of de CRvB met zijn uitspraken over de loonsanctie op de grond ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’, bijdraagt aan de rechtsontwikkeling van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA.

Tot slot zij over de methode van onderzoek opgemerkt dat opmerkingen die niet rechtstreeks van belang zijn voor de hoofdtekst doch daar naar mijn mening wel iets aan toevoegen, een plaats hebben gekregen in een voetnoot.

1.4 Leeswijzer

De opzet van dit onderzoek is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader dat aan het praktijkonderzoek ten grondslag ligt. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de toepasselijke wet- en regelgeving, zoals neergelegd in Boek 7, Titel 10, van het BW, de Wet WIA, de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbowet)³², de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen³³ en de Algemene wet bestuursrecht (Awb).³⁴ Voorts behoren hiertoe de Regeling

32 Wet van 18 maart 1999, houdende bepalingen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden, *Stb.* 1999, 184, zoals laatstelijk gewijzigd op 6 juli 2011, *Stb.* 2011, 394 (i.w.tr. 20-08-2013).

33 Wet van 29 november 2001, houdende regels tot vaststelling van een structuur voor de uitvoering van taken met betrekking tot de arbeidsvoorziening en socialeverzekeringswetten, *Stb.* 2001, 624, zoals laatstelijk gewijzigd op 10 juli 2013, *Stb.* 2013, 316 (i.w.tr. 06-01-2014).

34 Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht, *Stb.* 1992, 315, zoals laatstelijk gewijzigd op 9 juli 2014, *Stb.* 2014, 280 (i.w.tr. 01-01-2015).

procesgang eerste en tweede ziektejaar³⁵ en de Beleidsregels. Bij deze bespreking zijn ook de parlementaire geschiedenis, de literatuur en de jurisprudentie betrokken. In het theoretisch kader wordt voorts kort ingegaan op een aantal begrippen uit bovengenoemde wet- en regelgeving, die in dit onderzoek een belangrijke rol spelen. Dit zijn de begrippen ‘re-integratie’, ‘loonsanctie’, ‘open normen’, ‘beoordelingsvrijheid’ en ‘beleidsregel’. Met betrekking tot die laatste twee begrippen wordt voorts aandacht besteed aan hun (mogelijke) invloed op de rechterlijke toetsingsintensiteit. Vanwege het jurisprudentieonderzoek dat in dit onderzoek centraal staat, is in dit hoofdstuk bovendien specifiek aandacht besteed aan de bestuursrechtelijke rechtsbescherming volgens de Awb en de beginselen van behoorlijk bestuur, die daarbij van belang zijn. In dit kader wordt tevens kort stil gestaan bij de wijzigingen van het bestuursprocesrecht per 1 januari 2013.

Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van de procesrechtelijke analyse met betrekking tot de rechterlijke toetsingsintensiteit. Hiermee wordt antwoord gegeven op dat deel van de hoofdvraag dat betrekking heeft op de betekenis van de beoordelingsvrijheid en de Beleidsregels voor de wijze waarop de CRvB de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA uitlegt. In dit hoofdstuk wordt tevens duidelijk gemaakt in hoeverre de CRvB toepassing geeft aan de herkansingsfunctie van het hoger beroep. Het hoofdstuk eindigt met een voorlopige conclusie.

In hoofdstuk 4 worden de uitkomsten van de inhoudelijke analyse gepresenteerd. Er wordt antwoord gegeven op dat deel van de hoofdvraag dat betrekking heeft op de uitleg van de CRvB van de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA en de aanwijzingen voor de re-integratie-activiteiten van de werkgever. Hierbij wordt regelmatig verwezen naar de Bijlagen. De verrichte analyse geeft inzicht in de gedragingen van de werkgever die naar het oordeel van de CRvB zijn aan te merken als ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’. Voor zover de inhoudelijke analyse daar uitsluitsel over gaf, zijn tevens de aanwijzingen van de CRvB voor de re-integratie-inspanningen van de werkgever in kaart gebracht. Dit geldt ook voor de uitleg van de CRvB van de norm ‘voldoende re-integratie-inspanningen’. De beschrijving van de uitkomsten van de inhoudelijke analyse vindt plaats aan de hand van acht thema’s, die uit de onderzochte uitspraken konden worden afgeleid. Dit zijn onder meer ‘de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de re-integratie’, ‘Re-integratie in het tweede spoor’ en ‘Re-integratie in het geval van een verstoorde arbeidsverhouding’ en ‘Re-integreren op basis van een klachtgerichte benadering’. Tot slot zal met behulp van deze analyse duidelijk worden gemaakt in hoeverre de CRvB met zijn uitspraken over de loonsanctie, bijdraagt aan de rechtsontwikkeling over invulling van de norm en toepassing van de sanctie van artikel

35 Regeling van 25 maart 2002, *Stcrt.* 2002, 60, zoals laatstelijk gewijzigd op 6 december 2006, *Stcrt.* 2006, 252 (i.w.tr. 01-01-2007), hierna ‘Regeling procesgang’.

25, negende lid, van de Wet WIA. Dit hoofdstuk eindigt eveneens met een voorlopige conclusie.

Tot slot volgt in hoofdstuk 5 een samenvatting van het voorafgaande en worden enkele eindconclusies getrokken met betrekking tot de hoofdvraag. Het hoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing.

Dit onderzoek is afgesloten op 31 maart 2014. Met latere wetgeving, jurisprudentie en literatuur is slechts incidenteel rekening gehouden.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader geschetst dat aan de basis ligt van het jurisprudentieonderzoek, waarvan verslag wordt gedaan in de hoofdstukken 3 en 4. Voor een goed begrip van de daarin aan de orde zijnde geschillen over de verrichte re-integratie-inspanningen van de werkgever, wordt hier eerst de relevante wet- en regelgeving besproken. Ook wordt ingegaan op enkele begrippen, die in de toepasselijke wet- en regelgeving en de jurisprudentie een belangrijke rol vervullen.

2.2 De arbeidsrechtelijke re-integratieverplichtingen van de werkgever

2.2.1 De re-integratieverplichtingen volgens het Burgerlijk Wetboek

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat het risico van ziekte van de werknemer de afgelopen twintig jaar steeds meer is geprivatiseerd. Dit heeft ertoe geleid dat de re-integratie bij ziekte van de werknemer thans primair de verantwoordelijkheid is van de werkgever en de werknemer. De relevante artikelen zijn opgenomen in Titel 10, van Boek 7, van het BW, betreffende de arbeidsovereenkomst. De re-integratieverplichtingen van de werkgever zijn geregeld in artikel 7:658a, van het BW. Volgens Klosse vormt dit artikel de belangrijkste juridische grondslag voor die verplichtingen.³⁶ De verplichtingen van de werkgever uit hoofde van artikel 7:658a, van het BW gelden jegens de *werknemer*. Krachtens artikel 7:658a, van het BW heeft de werkgever de verplichting om, kort gezegd, te bevorderen dat de werknemer terugkeert naar het arbeidsproces. Het eerste lid schrijft voor welke volgorde de werkgever bij de re-integratie moet aanhouden: eerst bevordert hij de terugkeer van de zieke werknemer in diens eigen, bedongen, arbeid. Als vaststaat dat dit onmogelijk is, bevordert de werkgever in tweede instantie dat de werknemer re-integreert in andere, passende arbeid in zijn bedrijf. Wat onder 'passende arbeid' moet worden verstaan, is te vinden in het vierde lid: 'alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevergd'. De zojuist beschreven stappen in het re-integratieproces staan in de praktijk bekend als re-integratie in het 'eerste spoor'. Is passende arbeid in het bedrijf van de werkgever niet voorhanden, dan bevordert de werkgever ten derde dat de werknemer het werk hervat in passende arbeid bij een andere werkgever: de re-integratie in het tweede spoor (eerste lid, tweede volzin).

36 Klosse 2012, p. 305. Artikel 7:658a BW werd in 2002, met de inwerkingtreding van de WVP, in het BW opgenomen. *Stb.* 2001, 658 en *Stb.* 2002, 607. De verplichting om de werknemer te re-integreren in passende arbeid bij een *andere werkgever* is op 1 januari 2004 in werking getreden, Besluit van 4 december 2002 tot wijziging van het Besluit van 13 december 2001 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet verbetering poortwachter, *Stb.* 2002, 607.

Die laatste verplichting is beperkt tot de periode waarin de werknemer recht heeft op doorbetaling van zijn loon (artikel 7:658a, eerste lid, van het BW). Door een aantal auteurs is erop gewezen dat vooral het moment waarop de re-integratie in het tweede spoor ter hand moet worden genomen, aanleiding geeft tot discussie tussen de werkgever en het UWV.³⁷ Daar komt bij dat al in 2009 de re-integratievolgorde van artikel 7:658a, eerste lid, van het BW in de rechtspraak is genuanceerd.³⁸

Bij het nakomen van zijn verplichting om de zieke werknemer te re-integreren in het arbeidsproces, moet de werkgever tijdig die maatregelen treffen en die aanwijzingen geven als redelijkerwijs nodig zijn om de zieke werknemer in staat te stellen zijn eigen werk of andere passende arbeid te verrichten (artikel 7:658a, tweede lid, van het BW). Ook moet de werkgever samen met de werknemer een zogenoemd plan van aanpak opstellen (artikel 7:658a, derde lid, van het BW, artikel 25, tweede lid, van de Wet WIA en artikel 4, van de Regeling procesgang). Volgens Klosse vormt het plan van aanpak een belangrijke schakel in het re-integratieproces, aangezien daarin verschillende zaken moeten worden vastgelegd zoals: wat ervoor nodig is om het werk te hervatten, wie het re-integratieproces begeleidt, wie optreedt als ‘casemanager’ en wanneer er wordt geëvalueerd, waaronder aan het eind van de eerste ziektejaar.³⁹

Met betrekking tot de re-integratie van de werknemer spreekt de regering in de memorie van toelichting bij de WVP over *bewerkstelligen*.⁴⁰ De redactie van artikel 7:658a, van het BW spreekt over *bevorderen*. Op deze wijze geformuleerd, heeft artikel 7:658a, eerste lid, van het BW het karakter van een inspanningsverplichting en niet van een resultaatsverplichting. Ook Roozendaal & Opdam gaan daar vanuit. Zij omschrijven het begrip ‘re-integreren’ als ‘het *streven naar* werkhervatting’⁴¹ [cursivering van mij, mge]. Het karakter van de re-integratieverplichtingen van de werkgever van artikel 7:658a, van het BW is in die zin van belang dat het UWV geen loonsanctie mag opleggen vanwege het enkele feit dat geen bevredigend resultaat is bereikt.⁴² Gezien het voorgaande kan de vraag worden gesteld hoe de resultaatsverplichting precies moet worden begrepen, die het UWV in paragraaf 3 van de Beleidsregels voorop stelt. Op die vraag wordt nader ingegaan in paragraaf 2.2.4.

37 Zie o.m. de noot van Rebel bij CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, RSV 2010, 2, de noot van Driessen bij CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1179, TRA 2010, 82, Klosse 2012 en Van der Krogt 2013.

38 CRvB in 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3717, r.o. 10.3, o.m. door de Raad herhaald in CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1179 en CRvB 12 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP0937.

39 Dit evaluatiemoment wordt ook wel ‘opschudmoment’ genoemd, zie par. 5, Beleidsregels.

40 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 678, nr. 3, p.14 (MvT).

41 Roozendaal & Opdam 2011, p. 103.

42 Fluit 2011, z.p..

2.2.2. De re-integratieverplichtingen en de sanctionering volgens de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen

De publiekrechtelijke re-integratieverplichtingen van de werkgever bij ziekte van de werknemer, zijn vastgelegd in de Wet WIA en nader uitgewerkt in de Regeling Procesgang en de Beleidsregels. Uit hoofde van artikel 25, van de Wet WIA, heeft de werkgever de volgende verplichtingen:

- de verplichting om een dossier bij te houden over het verloop van de ziekte en de re-integratie (eerste lid),
- de verplichting om, samen met de werknemer, een plan van aanpak op te stellen (tweede lid in samenhang met artikel 4, van de Regeling procesgang),
- de verplichting om een re-integratieverslag op te stellen, indien aan het eind van het tweede ziektejaar nog geen werkhervatting heeft plaatsgevonden (derde lid) en,
- de verplichting om zich ter zake van de re-integratie van de zieke werknemer, te laten bijstaan door een deskundige (vijfde lid).

Op grond van artikel 65, van de Wet WIA dient een aanvraag voor een WIA-uitkering als bedoeld in artikel 64, derde lid, van de Wet WIA, vergezeld te gaan van het zojuist genoemde re-integratieverslag.

In artikel 25, negende lid, van de Wet WIA is de sanctie geregeld die het UWV oplegt, indien de werkgever zich in de wachttijd onvoldoende voor de re-integratie van de werknemer heeft ingespannen.⁴³ De daar geregelde loonsanctie heeft zijn definitieve vorm gekregen in de Aanpassings- en verzamelwet WIA.⁴⁴ De loonsanctie kent een gemengd model: hij wordt zowel toegepast vanwege administratieve als vanwege inhoudelijke tekortkomingen.⁴⁵ Van administratieve tekortkomingen is kort gezegd sprake wanneer het re-integratieverslag niet compleet is.⁴⁶ Het UWV beoordeelt aan het einde van de wachttijd, bij de WIA-aanvraag, de redelijkheid van het behaalde re-integratieresultaat (artikel 65, van de Wet WIA en de Beleidsregels). Is geen (gedeeltelijke) werkhervatting bereikt

43 Krachtens het overgangsrecht van artikel 123b lid 1 Wet WIA zijn artikel 25 lid 9 en lid 10 tot en met 15 niet van toepassing op personen die voor 15 augustus 2004 arbeidsongeschikt zijn geworden.

44 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 318, nr. 6.

45 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 318, nr. 6, p. 19. Uit de uitspraken van de CRvB blijkt dat het UWV in een aantal gevallen een loonsanctie oplegt op administratieve gronden en die, ook na herstel van die tekortkoming, handhaaft wegens inhoudelijke tekortkomingen. Volgens de CRvB is in dat geval sprake van *voortzetting* van het opgelegde loonsanctiebesluit, zij het dat daartoe de grondslag wordt gewijzigd van het niet voldoen aan een administratieve verplichting in het 'geen of onvoldoende leveren van re-integratie-inspanningen'. Het UWV hoeft in dat geval derhalve geen nieuw besluit te nemen, zie CRvB 12 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM4397, r.o. 4.1.

46 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 318, nr. 6, p. 20.

en heeft de werkgever zich naar het oordeel van het UWV te weinig voor de re-integratie ingespannen zonder dat hij daar een deugdelijke grond voor heeft, dan legt hij een loonsanctie op. Om de eenduidigheid in zijn loonsanctiebeleid te waarborgen, heeft het UWV een interne commissie ingesteld: de zogenoemde Landelijke Loonsanctiecommissie (LLC). De LLC brengt een bindend advies uit over het voornemen van het UWV een loonsanctie op te leggen.⁴⁷

Indien het UWV een loonsanctie oplegt, wordt de WIA-aanvraag opgeschort (artikel 25, negende lid en artikel 64, zevende lid, van de Wet WIA). Naar huidig recht bestaat de sanctie uit een verlenging van de verplichte loondoorbetalingsperiode van artikel 7:629, eerste lid, van het BW. Het verlengde tijdvak van de loondoorbetaling bedraagt ten hoogste 52 weken (artikel 25, negende lid, van de Wet WIA). Volgens de regering wordt met het huidige loonsanctiesysteem het herstelkarakter van de sanctie versterkt: de werkgever die alsnog de gewenste actie onderneemt, ziet dit terug in de duur van de sanctie, terwijl de werkgever die in gebreke blijft de maximale sanctieduur van 52 weken riskeert.⁴⁸ In de rechtspraak is dit herstelkarakter van de loonsanctie aanvaard.⁴⁹ Vanwege de gerichtheid op het herstel van de tekortkomingen, kan de loonsanctie niet met terugwerkende kracht worden opgelegd.⁵⁰ Om die reden bepaalt artikel 25, elfde lid, van de Wet WIA dat het UWV na het einde van de wachttijd geen loonsanctiebeschikking meer kan afgeven. Heeft de werkgever zijn tekortkomingen hersteld, dan meldt hij dat bij het UWV, in welk geval hij het herstel dient aan te tonen (artikel 25, twaalfde lid, van de Wet WIA). Het UWV is gehouden om vervolgens binnen drie weken een beschikking af te geven waarin hij vaststelt of er sprake is van herstel (artikel 25, dertiende lid, van de Wet WIA). Als hij tot een zo een conclusie komt, dan eindigt de verlengde loondoorbetalingsperiode in beginsel zes weken na die vaststelling, maar nooit later dan na de maximale periode van 52 weken (artikel 25, veertiende lid, van de Wet WIA).⁵¹ Er wordt geen sanctie opgelegd indien de werknemer geen mogelijkheden meer heeft tot het verrichten van arbeid en geen herstel meer mogelijk is.

Naast verlenging van de periode van de verplichte loondoorbetaling van artikel 7:629, eerste lid, van het BW bij wijze van sanctie, kunnen de werkgever en de werknemer vrijwillig een gezamenlijk verzoek indienen tot zo een verlenging

47 Rapport Inspectie Werk en Inkomen, 2006, p. 14, voetnoot 24 alsmede CRvB 31 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL9851, r.o. 4.6. Van de LLC zijn o.m. lid stafverzekeringsartsen en stafarbeidsdeskundigen. De LLC komt wekelijks op twee verschillende plaatsen in het land bijeen (informatie verkregen via navraag bij het UWV).

48 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 318, nr. 6, p.19.

49 Zie o.m. CRvB 28 oktober 2011, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 10.

50 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 318, nr. 6, p. 20.

51 Zoals hiervoor reeds opgemerkt, zijn op grond van het overgangsrecht van artikel 123b lid 1 Wet WIA, artikel 25 lid 9 en lid 10 tot en met 15 niet van toepassing op personen die vóór 15 augustus 2004 arbeidsongeschikt zijn geworden.

(artikel 24, eerste lid, van de Wet WIA). Bijvoorbeeld als volledige re-integratie nagenoeg is gerealiseerd, alleen de terugkeer in het arbeidsproces iets meer tijd vergt dan de periode van de wachttijd van 104 weken. Uit hoofde van artikel 64, achtste lid, onderdeel b, van de Wet WIA, heeft de werknemer daarnaast de mogelijkheid een verzoek in te dienen tot bekorting van de loonsanctie, indien de arbeidsovereenkomst eindigt tijdens de loonsanctieperiode.⁵²

2.2.3 De re-integratieverplichtingen volgens de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar

De wettelijk grondslag voor de (ministeriële) Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar is gelegen in de Wet WIA, de Ziektewet⁵³ en de WAO. In paragraaf 2 wordt expliciet gesteld dat deze regeling geen nieuwe criteria bevat, maar is gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving en op de jurisprudentie over de re-integratieverplichtingen van de werkgever en de werknemer. De Beleidsregels zijn mede op de regeling procesgang gebaseerd. Sinds de inwerkingtreding van de WVP ziet de regeling naast het eerste, ook op het tweede ziektejaar. De regeling bevat een algemeen kader met de minimumeisen voor de gang van zaken in het eerste en tweede ziektejaar. Dit kader bestaat uit de procedureel-administratieve stappen die werknemer, werkgever en de arbodienst tenminste moeten zetten, indien sprake is van (dreigend) langdurig ziekteverzuim. Artikel 3 verplicht de werkgever een dossier bij te houden wanneer naar verwachting van de arbodienst of de bedrijfsarts sprake is van 'dreigend langdurig ziekteverzuim'. Artikel 4 regelt de verplichting tot het opstellen van een plan van aanpak.⁵⁴ Dit plan moet regelmatig worden geëvalueerd, waaronder in elk geval aan het einde van het eerste ziektejaar. Ook moet het plan op basis van die evaluatie(s) zo nodig worden bijgesteld.⁵⁵ In artikel 6 zijn de eisen uitgewerkt waaraan het reeds genoemde re-integratieverslag moet voldoen. Vanwege de uitbreiding van de werkingssfeer van de regeling, is het moment waarop het re-integratieverslag moet worden ingediend, verschoven naar het eind van het tweede ziektejaar.

2.2.4 De re-integratieverplichtingen volgens de Beleidsregels beoordelingskader poortwachter

In de Beleidsregels is het inhoudelijke kader neergelegd dat het UWV hanteert bij de beoordeling van de re-integratieverplichtingen van de werkgever en de werknemer. Volgens de rechtspraak zijn de Beleidsregels een uitwerking van de artikelen 65 en artikel 25, negende lid, van de Wet WIA en daar in beginsel niet

52 Dijkmans 2006, voetnoot 13.

53 Wet van 5 juni 1913 tot regeling der arbeidersziekteverzekering, *Stb.* 1929, 329, zoals laatstelijk gewijzigd op 27 november 2013, *Stb.* 2013, 216 (i.w.tr. 01-07-2014), hierna ZW.

54 Deze verplichting is eveneens vastgelegd in art 25 lid 2 Wet WIA.

55 Par. 5 van de Beleidsregels.

mee in strijd. Tevens sluiten zij aan bij artikel 7:658a, van het BW.⁵⁶ Eerder werd opgemerkt, dat de wetgever blijkens artikel 7:658a, eerste lid, van het BW ter zake van de re-integratie, uitgaat van een inspanningsverplichting en niet van een resultaatsverplichting. In paragraaf 3 van de Beleidsregels wordt evenwel gesteld dat bij de re-integratie het resultaat voorop staat. Dit hoeft evenwel niet optimaal te zijn; een bevredigend resultaat is voldoende. Daarvan is sprake indien het is gekomen tot gehele of gedeeltelijke structurele werkhervatting, die min of meer aansluit bij de resterende functionele mogelijkheden van de werknemer, in arbeid met een loonwaarde van tenminste 65% van het oude loon. Is een dergelijk resultaat bereikt, dan is de weg waarlangs voor het UWV niet relevant.⁵⁷ Op het eerste gezicht zou het resultaatsvereiste van paragraaf 3 van de Beleidsregels strijd kunnen opleveren met artikel 7:658a, eerste lid, van het BW. Hierbij moet evenwel worden bedacht dat de in artikel 7:658a, van het BW geregelde verplichtingen van de werkgever, verplichtingen zijn die hij heeft jegens de *werknemer*. Anders gezegd, de werkgever heeft tegenover de zieke werknemer de plicht zich voldoende in te spannen voor diens terugkeer in het arbeidsproces. De verplichting te zorgen voor een bevredigend re-integratieresultaat heeft de werkgever evenwel uit hoofde van de Wet WIA en de Beleidsregels, en geldt jegens het UWV. Dit vereiste dient volgens de CRvB aldus te worden uitgelegd dat bij het bereiken daarvan is voldaan aan de wettelijke eis van artikel 65, van de Wet WIA, dat de werkgever en de werknemer in redelijkheid konden komen tot de re-integratie-inspanningen die zijn verricht. Is het niet tot een bevredigend resultaat gekomen, dan wordt ‘ingezoomd’ op datgene wat door de werkgever en de werknemer daadwerkelijk is ondernomen (de poortwachterstoets), aldus de Raad.⁵⁸

Paragraaf 9 van de Beleidsregels schrijft de werkgever kort samengevat het volgende voor. Indien terugkeer van de werknemer in de bedongen arbeid in het bedrijf van de werkgever niet meer mogelijk is, dan is de werkgever tot het volgende gehouden. Hij dient in dat geval, binnen zijn onderneming, actief op zoek te gaan naar een alternatief ten behoeve van herplaatsing van de werknemer in andere passende arbeid. Daarbij geldt dat van de werkgever méér wordt verlangd naar mate:

- de beperkingen van de werknemer geringer zijn en relatief weinig aanpassingen in het bedrijf noodzakelijk zijn,

56 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3717, r.o. 13.3 - 13.4. De Raad verwijst hiertoe naar *Kamerstukken II* 2000/01, 27 678, nr. 13.

57 Par. 3 van de Beleidsregels.

58 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3717, r.o. 13.3.

- het bedrijf van de werkgever groter is, aangezien hij in dat geval ruimere mogelijkheden heeft om de werknemer binnen de eigen organisatie te herplaatsen,
- de vereiste aanpassingen van de werkzaamheden voor de bedrijfsvoering financieel minder belastend zijn.

Wanneer de werknemer eigener beweging met een aanbod voor ander werk komt, dan is de werkgever in beginsel gehouden daarop in te gaan, ook al zijn daarvoor technische of organisatorische aanpassingen nodig.

Re-integratie bij een andere werkgever (het tweede spoor), is sterk afhankelijk van de functionele mogelijkheden van betrokkene. Voorafgaand aan dat traject dient de werkgever daar dan ook duidelijkheid over te verkrijgen. Dit laatste geldt evenzeer voor de kennis, de ervaring en de persoonlijke eigenschappen van de werknemer. Als de werknemer volgens de bedrijfsarts of arbodienst op eigen kracht naar ander werk kan zoeken, dan mag de werkgever zijn eigen activiteiten beperken tot het faciliteren daarvan. Bijvoorbeeld door middel van de financiering van de benodigde omscholing. Heeft de werknemer begeleiding nodig, dan moet de werkgever hiervoor een (gespecialiseerd) re-integratiebedrijf of re-integratiedeskundige inschakelen. De verantwoordelijkheid van de werkgever voor het re-integreren van de werknemer is echter niet grenzeloos. Deze houdt op wanneer ondanks al deze inspanningen, een re-integratietraject mislukt en uit de (bijgestelde) probleemanalyse en het plan van aanpak blijkt dat, gezien de beperkingen, de leeftijd en de werkervaring, re-integratie in het tweede spoor niet zinvol is.

2.2.5 De verplichtingen volgens de Arbeidsomstandighedenwet

Eveneens publiekrechtelijk van aard zijn de verplichtingen ‘omtrent’ de re-integratie bij ziekte in de Arbowet. De verplichtingen voor de werkgever die uit deze wet voortvloeien, zijn evenwel geen re-integratieverplichtingen jegens de werknemer, maar zorgplichten die de werkgever heeft uit hoofde van het zijn van werkgever. Preventief van aard zijn de verplichtingen krachtens artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Arbowet. Deze houden in dat de werkgever verplicht is tot aanpassing van de arbeidsplaats, de werkzaamheden, de bij de arbeid gebruikte arbeidsmiddelen en de inhoud van de arbeid. Deze verplichting tot aanpassing geldt ook ten aanzien van de inrichting van zijn bedrijf, wanneer zulks nodig is om de werknemer het werk te laten hervatten. Krachtens artikel 13, eerste tot en met derde lid, van de Arbowet, dient de werkgever zich voorts bij de uitvoering van zijn arbeidsomstandighedenbeleid te laten bijstaan door deskundigen. In aanvulling op dit artikel is de werkgever verplicht zich voor de verzuimbegeleiding en de re-integratie te laten bijstaan door hetzij een gecertificeerde arbodienst (de vangnetregeling van artikel 14a, eerste tot en met derde lid,

van de Arbowet), hetzij een (gecontracteerde), geregistreerde bedrijfsarts (de maatwerkregeling van artikel 14, eerste lid, van de Arbowet).⁵⁹ Tot die deskundigen behoort ook het externe re-integratiebedrijf dat de werknemer ondersteunt bij zijn re-integratie in andere passende arbeid, bij de eigen of bij een andere werkgever. De deskundigen maken bij het uitoefenen van hun taak gebruik van protocollen, zoals het Claimbeoordelings- en Borgingssysteem (CBBS) van het UWV. Het CBBS wordt als hulpmiddel gebruikt bij het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid.⁶⁰ Daartoe wordt onder meer gebruik gemaakt van de zogenoemde Functionele Mogelijkheden Lijst (FML), waarmee de belastbaarheid van de werknemer wordt bepaald in het licht van zijn arbeidsbeperkingen. De vaststelling van de mate van belastbaarheid van een zieke werknemer is een medisch oordeel.⁶¹ De FML bevat zes rubrieken waarvoor normaalwaarden zijn gedefinieerd. Deze vertegenwoordigen het niveau van functioneren waartoe een gezond iemand in de leeftijd van 16 – 65 jaar, behorend tot de beroepsbevolking, minimaal in staat is. Per rubriek kunnen ten opzichte van die normaalwaarden, hooguit vier gradaties van beperkingen worden aangegeven. De zes rubrieken zijn: 1) persoonlijk functioneren, 2) sociaal functioneren, 3) aanpassing aan omgevings-eisen, 4) dynamische handelingen, 5) statische houdingen en 6) werktijden.

2.3 De re-integratieverplichtingen van de werknemer

Tot besluit volgt hier een korte bespreking van de re-integratieverplichtingen van de werknemer en de gevolgen bij het niet-nakomen daarvan, die in dit theoretisch kader niet mag ontbreken. De regering achtte indertijd voor het welslagen van de re-integratie, zowel de inzet van de werkgever als van de werknemer noodzakelijk.⁶² Tegen die achtergrond schrijft artikel 7:658a, eerste lid, van het BW voor dat de werkgever zijn aanbod betreffende passende arbeid dient af te stemmen op de belangen van de werknemer.⁶³ De re-integratieverplichtingen van de werknemer zijn vastgelegd in artikel 7:629, derde lid en artikel 7:660a, van het BW, artikel 28, van de Wet WIA en in de Beleidsregels. Deze verplichtingen komen er kort gezegd op neer dat de werknemer dient mee te werken aan de bevordering van zijn re-integratie in de bedongen arbeid, of in andere passende arbeid in het bedrijf van zijn eigen, of van een andere werkgever. Daartoe is de werknemer onder meer gehouden redelijke voorschriften van de werkgever, of

59 Aan een arbodienst kan een arboarts of een bedrijfsarts zijn verbonden. Een arboarts is een basisarts. Een bedrijfsarts heeft na zijn opleiding tot basisarts de vierjarige opleiding sociale geneeskunde gevolgd met het specialisme arbeid en gezondheid of bedrijfsgeneeskunde. Als zodanig is hij geregistreerd in het register van Sociaal Geneeskundigen. Een bedrijfsarts kan ook zelfstandig zijn gevestigd, zie: arboportaal.nl (zoek op *bedrijfsarts*) en knmg.artsenet.nl, (zoek op *sociaal geneeskundige*).

60 Van der Krogt 2013b, p. 17. De CBBS is te raadplegen via google.nl (zoek op *claimbeoordelings en borgingssysteem*).

61 Laagland 2009, par. 4.

62 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 678, nr. 3, p. 14 (MvT).

63 Roozendaal & Opdam 2011, p. 107.

van de deskundigen die hem begeleiden, op te volgen (artikel 7:660a, onderdeel a, van het BW, artikel 28, tweede lid, onderdeel a, van de Wet WIA en paragraaf 9 van de Beleidsregels). Tevens is hij gehouden mee te werken aan het opstellen, evalueren en bijstellen van het plan van aanpak (artikel 7:660a, onderdeel b, van het BW) en passende arbeid verrichten, indien de werkgever hem daartoe in de gelegenheid stelt (artikel 7:660a, onderdeel c, van het BW). Krachtens artikel 28, tweede lid, onderdeel b, van de Wet WIA is ook de werknemer verplicht voldoende re-integratie-inspanningen te verrichten. Meer in het algemeen heeft hij de verplichting het ontstaan van arbeidsongeschiktheid of verminderde arbeidsgeschiktheid, te voorkomen en het bestaan ervan te beperken. Dit geldt evenwel niet indien dat in redelijkheid niet van hem kan worden verwacht (artikel 28, eerste lid, van de Wet WIA). De werknemer is niet alleen gehouden mee te werken aan zijn genezing. Hij mag deze bovendien niet belemmeren of vertragen. Met het oog hier op is hij verplicht om voor zijn ziekte (of gebrek) een, naar algemene medische maatstaven adequate, behandeling te ondergaan. Verder wordt van de werknemer een positieve instelling verwacht alsmede enige flexibiliteit in het geval van het zoeken naar passende arbeid bij een andere werkgever. Indien de werknemer zijn re-integratieverplichtingen verzaakt, leidt dat in een aantal gevallen tot verval van zijn loonaanspraak, op grond waarvan de werkgever het loon kan inhouden.⁶⁴

2.4 De taken en bevoegdheden van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan dat is ingesteld met het oog op de zogenoemde regelgebonden uitvoering.⁶⁵ De taken van het UWV zijn opgenomen in Hoofdstuk 5, van de Wet SUWI en op onderdelen nader uitgewerkt in het Besluit SUWI.⁶⁶ Tot die taken behoren het verstrekken van uitkeringen betreffende, onder meer, de wettelijke arbeidsongeschiktheidswetten (WAO, Wet WIA, Wajong), de ZW en de WW. Ook heeft het UWV algemene taken, waaronder het beheer en de administratie van de in deze wet genoemde fondsen.⁶⁷ Ter zake van de Wet WIA vervult het UWV, aan het eind van het tweede ziektejaar, de rol van poortwachter, opdat het aantal WIA-uitkeringen op een aanvaardbaar niveau blijft.⁶⁸

64 Artikel 7:639 lid 3 aanhef en onder b tot en met c BW bevat een limitatieve opsomming van de gevallen waarin de loonaanspraak vervalt. In dit verband zij gewezen op een recente uitspraak van de Hoge Raad, waarin hij een prejudiciële vraag beantwoordt over (de reikwijdte van) het verval van de loonaanspraak van de werknemer bij weigering van passende arbeid. Zie: HR 6 juni 2014, ECLI:NL:HR:2014:1341.

65 Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (herziene versie), 19 april 2012, p.14.

66 Besluit van 20 december 2001, tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, en in verband daarmee van enige andere socialezekerheidswetten, *Stb.* 2001, 688, zoals laatstelijk gewijzigd op 22 januari 2014, *Stb* 2014, 41, (i.w.tr. 01-06-2014).

67 Artikel 30 Wet SUWI.

68 Zie p. 7.

In artikel 32, van de Wet SUWI is de mogelijkheid geregeld van een deskundigenoordeel of *second opinion* door een deskundige van het UWV. Aan een *second opinion* dient een *first opinion* van de bedrijfsarts vooraf te gaan.⁶⁹ Het deskundigenoordeel kan betrekking hebben op achtereenvolgens:

- het bestaan van ongeschiktheid tot werken in geval van een geschil over het recht op loondoorbetaling tussen de werknemer en de werkgever (eerste lid),
- de nakoming door de werknemer van zijn re-integratieverplichtingen die voortvloeien uit art. 7:660a, van het BW (tweede lid),
- de aanwezigheid van passende arbeid in de eigen onderneming van de werkgever (derde lid, onderdeel a) en
- de vraag of de werkgever in voldoende mate adequate re-integratie-inspanningen heeft verricht (derde lid, onderdeel b).

De mogelijkheid een beroep te doen op een deskundigenoordeel is gegeven aan zowel de werkgever als de werknemer. Daartoe moeten zij een verzoek indienen bij het UWV (artikel 32, eerste tot en met derde lid, van de Wet SUWI).

2.5 De Algemene wet bestuursrecht

2.5.1. Relevante begrippen en beginselen

Alvorens in te gaan op de bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt hier eerst een aantal, voor dit onderzoek relevante, begrippen en beginselen uit de Awb besproken.

Het loonsanctiebesluit van artikel, negende lid, van de Wet WIA is een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. De CRvB merkt het loonsanctiebesluit aan als een ‘door het UWV ambtshalve genomen besluit met een voor de werkgever belastend karakter’.⁷⁰ Vanwege het herstelkarakter is de loonsanctie tevens aan te merken als een herstelsanctie in de zin van artikel 5:2, onderdeel a, van de Awb. Bij een loonsanctie bestaat de overtreding die wordt gesanctioneerd uit het niet voldoen door de werkgever aan zijn re-integratieverplichtingen van artikel 7:658a, van het BW. In hoofdstuk 3, van de Awb is een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur gecodificeerd, dat ook van toepassing is op beschikkingen. Relevant voor dit onderzoek zijn onder meer het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Het UWV heeft de wettelijke

69 Zie Nota naar aanleiding van het verslag bij wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 i.v.m. een gewijzigde organisatie van de deskundige bijstand, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 814, nr. 6, p. 11.

70 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3717, r.o. 14. Uit artikel 8:3 lid 1 aanhef en onderdeel a Awb volgt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel. Hieruit volgt dat een werkgever aan wie een loonsanctie is opgelegd, geen beroep kan instellen tegen de Beleidsregels als zodanig, ook al is de beslissing van het UWV (mede) daarop gegrond.

verplichting om bij de voorbereiding van een loonsanctiebesluit de nodige kennis te vergaren over de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3:2, van de Awb). Ook dient hij die belangen tegen elkaar af te wegen (artikel 3:4, eerste lid, van de Awb). Voor de motivering van besluiten, is het UWV gebonden aan de algemene motiveringseis voor besluiten.⁷¹ Ten aanzien van de motivering van de beslissing op bezwaar gelden de motiveringseisen van artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.

Het begrip ‘beleidsregels’ wordt door Broeksteeg omschreven als ‘regels, die het bestuur vaststelt bij de uitoefening van een discretionaire bestuursbevoegdheid’. Met de vaststelling ervan wordt getracht eenduidig beleid tot stand te brengen en aldus willekeur en rechtsonzekerheid te voorkomen.⁷² Sinds het Avanti-arrest⁷³ worden beleidsregels onder voorwaarden geacht recht zijn in de zin van (thans) artikel 79, van de Wet op de Rechterlijke organisatie (Wet RO).⁷⁴ Beleidsregels binden in beginsel alleen het bestuursorgaan. Die gebondenheid geldt op grond van de wet en is geregeld in artikel 4:84, van de Awb. Krachtens dit artikel kan toepassing slechts achterwege blijven indien die voor de belanghebbende(n), wegens bijzondere omstandigheden, onevenredige gevolgen zou hebben in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen, aldus Tollenaar.⁷⁵ Het UWV heeft derhalve de wettelijke verplichting om bij de beoordeling van de re-integratie-inspanningen van de werkgever, de Beleidsregels toe te passen. De CRvB heeft de Beleidsregels aangemerkt als beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb.⁷⁶

2.5.2 Het uniforme bestuursprocesrecht volgens de Awb

In de Awb is het uniforme bestuursprocesrecht gecodificeerd. Het bestuursprocesrecht beoogt een algemeen procedureel kader te bieden voor het beslechten van een grote verscheidenheid aan bestuursrechtelijke geschillen, aldus Schlössels.⁷⁷ Ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab) en van enige andere wetten, heeft het bestuursprocesrecht per 1 januari en

71 Art. 3:46 Awb.

72 Broeksteeg 2009, p. 272.

73 HR 11 oktober 1985, *AB* 1986, 84, m.nt. FHvdB (*Stenekes/Staat*), r.o. 3.3. Avanti was de naam van het motorschip dat eigendom was van Stenekes, die het wilde slopen. Volgens de Hoge Raad kon de in het geding zijnde sloopregeling worden aangemerkt als recht, daar o.m. was voldaan aan de voorwaarde van openbaarmaking.

74 Wet op de Zamenstelling der Regterlijke Magt en het Beleid der Justitie van 18 april 1827, *Stb.* 1835, 10, zoals laatstelijk gewijzigd op 27 november 2013, *Stb.* 2013, 485 (i.w.tr. 01-04-2014). De op p. 9 in voetnoot 23 genoemde RIV-toets van het UWV, is geen beleidsregel en derhalve geen recht in de zin van art. 79 Wet RO.

75 Tollenaar 2006, p. 179.

76 Zie onder meer CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3717.

77 Schlössels 2012a, p. 87.

1 juli 2013 een aantal wijzigingen ondergaan.⁷⁸ Met de invoering van de Wab werd allereerst beoogd procedures te stroomlijnen en een effectieve en definitieve geschilbeslechting te bevorderen, hetgeen moet resulteren in een slagvaardiger bestuursrecht.⁷⁹ Dit laatste dient het belang van een goede rechtsbedeling. Daar kan de werkgever, die een loonsanctie opgelegd heeft gekregen, ook baat bij hebben. Ten tweede had de Wab ten doel een aantal technische wijzigingen door te voeren, gericht op uniformering van het bestuursprocesrecht in feitelijke instanties en concentratie daarvan in de Awb. Hiertoe zijn per 1 januari 2013 de procesrechtelijke bepalingen uit onder meer de Beroepswet overgebracht naar de Awb,⁸⁰ waardoor thans een uniform hogerberoepsrecht geldt (Titel 8.5 Awb). Ten derde bevat de Wab wijzigingen betreffende de bevoegdheidsverdeling tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de CRvB en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB).⁸¹ In verband met de inwerkingtreding van de Wab, is door deze colleges de ‘Procesregeling bestuursrechtelijke colleges 2014’ vastgesteld. Deze bevat regels voor procedures in hoger beroep.⁸²

2.5.3 De bezwaarschriftprocedure

Bezwaar is een voorziening tegen een besluit bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (art. 5:1, eerste lid, van de Awb). Het gaat in de bezwaarfase derhalve om een bestuurlijke heroverweging.⁸³ De toegang tot de bezwaarschriftprocedure is volledig afgeleid van de toegang tot de bestuursrechter.⁸⁴ Artikel 7:1, eerste lid, van de Awb bepaalt dat aan degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, eerst tegen dit besluit bezwaar moet maken. Hierop zijn uitzonderingen van toepassing.⁸⁵

Volgens Schlössels & Zijlstra heeft de wetgever aan de bezwaarschriftprocedure een aantal belangrijke functies verbonden, zoals de rechtsbeschermingsfunctie en

78 Wet van 20 december 2012 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht, *Stb.* 2012, 682. Deel A van deze wet is met ingang van 1 juli 2013 in werking getreden, *Stb.* 213, 258. de Wet van 31 januari 2013 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten), *Stb.* 2013, 50 en de Wet van 19 juni 2013 inzake herstel van wetstechnische gebreken in de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met de aanpassing bestuursprocesrecht (Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht), *Stb.* 2013, 226, (i.w.tr. 01-07-2013).

79 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 9 resp. 2-3 (MvT).

80 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 3 resp. 7 (MvT).

81 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 2-3 (MvT).

82 *Stcrt.* 2013, nr. 36139. Of, in de beschrijving van De Poorter, ‘rechterlijke beleidsregels’ betreffende ‘de invulling van normen die het werk van de rechter zelf betreffen’, De Poorter 2010, p. 6-8.

83 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1223.

84 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 307.

85 Schlössels & Zijlstra wijzen in dezen op de uitzondering van de artt. 7:1a en 8:54a Awb (prorogatieregeling), Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1226.

de verduidelijkingsfunctie.⁸⁶ De beslissing op een bezwaarschrift is altijd een besluit, ook als er geen beroep open stond bij een bestuursrechter. Het doel hiervan is de bestuursrechter hierover te kunnen laten oordelen, aldus Schlössels & Zijlstra.⁸⁷ Toegepast op artikel 25, negende lid, van de Wet WIA is de beslissing van het UWV om de werkgever een loonsanctie op te leggen, het primaire besluit. Hiertegen kan de werkgever bij het UWV een bezwaarschrift indienen. De beslissing of het bezwaar gegrond of ongegrond is, wordt vastgelegd in een nieuw besluit: het besluit op bezwaar. De werkgever kan tegen het besluit op bezwaar in beroep (zie paragraaf 2.5.4 hierna).

2.5.4 De beroepsprocedure

De inzet van een beroepsprocedure, is volgens Schlössels het bewerkstelligen van de vernietiging van een besluit in de zin van artikel 8:72, eerste lid, van de Awb.⁸⁸ Krachtens artikel 8:1, van de Awb komt het recht van beroep toe aan een belanghebbende. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, dient deze evenwel eerst bezwaar te maken bij het betreffende bestuursorgaan. In het geval van een loonsanctiebesluit zijn er twee belanghebbenden: de werkgever en de werknemer. Aangezien het loonsanctiebesluit is geadresseerd aan de werkgever, komt de beroepsprocedure uitsluitend toe aan de werkgever en kan de werknemer zich slechts als belanghebbende voegen in het proces.⁸⁹ De participatie in het proces van andere belanghebbenden dan de indiener(s) van het beroep en het verwerende bestuursorgaan, wordt geregeld in artikel 8:26, eerste lid, van de Awb.⁹⁰

Krachtens artikel 8:70, van de Awb zijn vier uitspraken mogelijk: ‘onbevoegdheid van de bestuursrechter (onderdeel a), ‘niet-ontvankelijkverklaring van het beroep’ (onderdeel b), ‘ongegrondverklaring van het beroep’ (onderdeel c) en ‘gegrondverklaring van het beroep’(onderdeel d).⁹¹ Marseille & Sietses stellen zich op het standpunt dat uitspraken van de bestuursrechter gaan over in het verleden genomen besluiten en idealiter duidelijkheid bieden over het besluit dat voor de toekomst geldt.⁹² Die duidelijkheid reserveren zij voor de dicta ‘beroep ongegrond’ en ‘beroep niet-ontvankelijk’, omdat deze ertoe leiden dat het bestreden besluit in tact blijft. Wordt het bestreden besluit vernietigd, dan schept dat volgens hen geen duidelijkheid, omdat het bestuursorgaan dan een nieuw

86 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1222.

87 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 308.

88 Schlössels 2011, p. 705.

89 Driessen 2008. Een voorbeeld hiervan is te vinden in CRvB 23 februari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP5702.

90 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1261.

91 In de onderzochte uitspraken van de CRvB, zijn uitsluitend de laatste twee aan de orde, zie Tabel 2 en 3 van Bijlage I.

92 Marseille & Sietses 2013, p. 606

besluit moet nemen en de uitkomst daarvan ongewis blijft.⁹³ In de visie van Schlössels & Zijlstra is de ongegrondverklaring van het beroep een inhoudelijk oordeel. De rechtbank (de bestuursrechter in eerste aanleg) oordeelt dat de aangevoerde gronden feitelijk noch juridisch doel treffen en dat hij overigens ambtshalve geen onrechtmatigheid van het besluit heeft kunnen vaststellen.⁹⁴ In het geval van gegrondverklaring wordt het besluit geheel of gedeeltelijk vernietigd (artikel 8:72, eerste lid, van de Awb), hetgeen de vernietiging van de rechtsgevolgen van (het betreffende deel van) het besluit meebrengt (artikel 8:72, tweede lid, van de Awb). De vernietiging heeft terugwerkende kracht: het bestreden besluit wordt geacht nooit te hebben bestaan.⁹⁵ Krachtens artikel 8:72, derde lid, van de Awb kan de bestuursrechter bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit niettemin in stand blijven. Op grond van artikel 8:72, vierde lid, onderdeel c, van de Awb kan de bestuursrechter tevens bepalen dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde (deel van het) besluit, in welk geval hij zelf in de zaak voorziet.⁹⁶ Tot slot zij in dit kader vermeld, dat de bestuursrechter na (gehele of gedeeltelijke) vernietiging, het bestuursorgaan kan opdragen om – met inachtneming van zijn aanwijzingen – een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten (artikel 8:72, vierde lid, van de Awb).

2.5.5 De procedure in hoger beroep

Zoals hiervoor reeds werd aangegeven, is ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wab, de procedure in hoger beroep per 1 januari 2013 geconcentreerd in de Awb.⁹⁷ Daartoe is aan hoofdstuk 8, van de Awb Titel 8.5 toegevoegd, en is het begrip ‘hogerberoepsrechter’ geïntroduceerd (artikel 1:4, tweede lid, van de Awb). Als hoofdregel geldt dat er bestuursrechtspraak plaatsvindt in twee feitelijke instanties. Als zodanig is het hoger beroep een gewoon rechtsmiddel.⁹⁸ Hoger beroep staat krachtens artikel 8:104, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Awb, open voor een belanghebbende en het bestuursorgaan. Dus niet alleen voor partijen in eerste aanleg.⁹⁹ Hoger beroep is slechts mogelijk tegen einduitspraken als bedoeld in artikel 8:66, eerste lid of artikel 8:67, eerste lid, van de Awb. Naast de controlefunctie, dient het openstellen van het hoger beroep volgens Schlössels & Zijlstra de individuele rechtsbedeling en het proces van rechts-

93 Hoewel deze redenering op zich is te volgen, gaat zij eraan voorbij dat in een beroepsprocedure het besluit van een bestuursorgaan voor de eerste keer wordt beoordeeld door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, die nieuw licht op de zaak kan werpen.

94 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1308.

95 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1310.

96 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1315.

97 Het per 1 januari 2013 in de Awb opgenomen incidenteel appel, zoals geregeld in art. 8:110 e.v. Awb, blijft hier onbesproken.

98 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1347 resp. p. 1345.

99 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1352. Dit dient volgens hen een proceseconomisch belang.

vorming. ‘Doordat een hogere instantie *opnieuw* over een zaak kan oordelen, kunnen juridische fouten worden hersteld. Ook kunnen onvolkomenheden – bijvoorbeeld in de sfeer van de feitenvaststelling – worden ondervangen (de zogenoemde *herstel- of herkansingsfunctie*)’.¹⁰⁰ Object van het hoger beroep is de uitspraak van de rechtbank, maar de vraag of het in eerste aanleg bestreden besluit al dan niet rechtmatig is, is volgens Schlössels & Zijlstra evenzeer van belang. Dit besluit kan in hoger beroep worden vernietigd.¹⁰¹ Het hoger beroep wordt ingesteld bij de bevoegde hogerberoepsrechter (artikel 8:105, eerste lid, van de Awb). De dicta van artikel 8:70, van de Awb en de afdoeningsmodaliteiten zijn ook in hoger beroep van toepassing.

2.6 Open normen en beoordelingsvrijheid in relatie tot enkele algemene rechtsbeginselen en de rechterlijke toetsingsintensiteit.

Met het voorgaande hangt samen de wijze waarop de rechter het aan hem voorgelegde geval toetst. Meer specifiek in het geval van het bestaan van open normen, beoordelingsvrijheid en beleidsregels, daar deze figuren van invloed zijn op de intensiteit waarmee de rechter toetst. Daar dit ook geldt voor de toetsing door de CRvB van geschillen over een inhoudelijke loonsanctie, wordt hier kort op het leerstuk van de rechterlijke toetsingsintensiteit ingegaan. In het inleidende hoofdstuk bij dit onderzoek is de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA, getypeerd als ‘open of vage’ norm. In 2004 omschreef de regering in het programma ‘Bruikbare rechtsorde’ open normen als ‘algemeen geformuleerde gedragsnormen’.¹⁰² Doel van dit overheidsprogramma was te komen tot ‘alternatieve, ruimtescheppende wetgevingsconcepten, die burgers ‘werkelijk ruimte laten en niet als onredelijk beperkend voor hun handelen worden ervaren’.¹⁰³ Daartoe rekent de regering ook open normen, waarvan zij het gebruik in wetgeving aanmoedigt, aangezien dit leidt tot vermindering van regeldruk.¹⁰⁴ Als kenmerk van open normen noemt Pavillon dat ze zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden en zo zijn ontworpen dat toekomstige ontwikkelingen er al in zijn verdisconteerd. ‘Hoe opener de norm, hoe ruimer de keuze aan potentieel mee te wegen omstandigheden’.¹⁰⁵ Het voorgaande wordt algemeen gezien als voordelen van open normen. Open normen hebben evenwel ook nadelen. Schlössels & Zijlstra noemen in dat verband de gebrekkige rechtszekerheid die open normen met zich meebrengen. ‘Daardoor lijkt wat mag en wat niet mag onvoorspelbaar, waardoor ook het gelijkheids-

100 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1345.

101 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1362.

102 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 9, p. 19 en de Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer, dd. 9 november 2006, 54511658/06, p. 5.

103 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 279, nr. 9, p. 2.

104 Ibidem.

105 Pavillon 2011, p. 2. In vergelijkbare zin Rijkema, 2001, p. 136.

beginsel in het gedrang zou kunnen komen'.¹⁰⁶ Bovendien kan dit strijd opleveren met het rechtszekerheidsbeginsel, dat 'duidelijkheid van het recht' en voorzienbaarheid van de toepassing ervan verlangt'.¹⁰⁷

In dit verband zij gewezen op hetgeen in hoofdstuk 1 werd opgemerkt over het gebrek aan duidelijkheid omtrent de re-integratie-inspanningen van de werkgever. Toch beroepen maar weinig werkgevers zich in rechte op strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. In het onderzochte jurisprudentiemateriaal is daar één voorbeeld van gevonden.¹⁰⁸ In deze zaak had de werkgever in hoger beroep aangevoerd dat het UWV het rechtszekerheidsbeginsel had geschonden, nu nergens uit bleek aan welke vereisten de re-integratie in het tweede spoor moest voldoen. Evenmin had het UWV concreet aangegeven welke re-integratie-inspanningen wél voldoende zijn.¹⁰⁹ De werkgever leek hier een belangrijk punt te hebben, maar de CRvB oordeelde anders. De Raad overwoog dat de verplichting voor de werkgever om zich in te spannen voor de re-integratie van de werknemer kenbaar is neergelegd in artikel 7:658a, eerste lid, van het BW. Dit geldt ook voor het risico op een loonsanctie, die kenbaar is neergelegd in artikel 25, negende lid, van de Wet WIA, aldus de Raad.¹¹⁰ Daar laat de Raad het verder bij.

Door gebruikmaking van een open (bevoegdheids)norm heeft de wetgever in artikel 25, negende lid, van de Wet WIA het UWV beoordelingsvrijheid toegekend. Hiervan is sprake wanneer de wetgever van het bestuursorgaan een exclusieve beoordeling (kwalificatie) van de feiten verwacht.¹¹¹ Toegepast op artikel 25, negende lid, van de Wet WIA, is het UWV derhalve exclusief bevoegd een oordeel te vellen over de vraag of de feitelijke re-integratie-inspanningen van de werkgever 'onvoldoende' zijn, in welk geval hij hem een loonsanctie oplegt.¹¹² In het vervolg wordt ingegaan op de invloed van de open normen, de beoordelingsvrijheid en de beleidsregels, op de rechterlijke toetsingsintensiteit. Meer specifiek op de rechterlijke toetsing van de kwalificatie van de feiten.

Anders dan in het burgerlijk proces, wordt de bestuursrechter (traditioneel) gezien als een niet-lijdelijke, actieve rechter.¹¹³ Dit is onder meer te zien aan artikel 8:69,

106 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 725. Het gelijkheidsbeginsel is neergelegd in art. 1 Gw.

107 Keus 2011, p. 810. Daarbij geldt het duidelijkheidsbeginsel als formele dimensie van het rechtszekerheidsbeginsel.

108 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB: 2009:BK1570.

109 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB: 2009:BK1570, r.o. 4.1.

110 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB: 2009:BK1570, r.o. 11.

111 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 167.

112 In dit verband zij gewezen op hetgeen Rijkkema ter zake opmerkt dat een rechtstreekse relatie tussen open normen en beoordelingsvrijheid in zijn algemeenheid niet kan worden aangenomen. Dit heeft ermee te maken dat een norm meer of minder open kan zijn geformuleerd, al naar gelang er (door de wetgever) meer of minder criteria worden aangereikt aan de hand waarvan de inhoud van de norm nader moet worden bepaald, Rijkkema 2001, p. 136. In deze zin ook Zijlstra 2012, p. 438.

113 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1115.

derde lid, van de Awb waarin de rechter de bevoegdheid is toegekend om ambtshalve feitenonderzoek te doen.¹¹⁴ De rechter kan zich in de procedure meer of minder actief opstellen. In de literatuur en de rechtspraak wordt daartoe onderscheiden tussen ‘marginale of terughoudende toetsing’ en ‘integrale of volle(dige) toetsing’. Bij marginale toetsing beantwoordt de rechter niet zelf de vraag waarvoor het bestuursorgaan zich geplaatst zag, maar controleert hij of het bestuursorgaan die vraag mocht beantwoorden zoals het heeft gedaan. Volgens De Waard gaat de rechter er in dat geval vanuit dat bij toepassing van het betreffende wettelijke voorschrift, meerdere aanvaardbare uitkomsten mogelijk zijn en grijpt hij pas in, als het bestuursorgaan een uitkomst kiest die niet binnen de gegeven grenzen gedaan kan zijn.¹¹⁵ Deze afstandelijke wijze van toetsen brengt de rechter in principe ook tot uitdrukking in een formulering die objectiviteit uitdrukt. Het gaat dan om de formulering dat een bepaalde beslissing ‘niet onjuist’ is, of ‘niet onredelijk’, of dat het betreffende bestuursorgaan ‘in redelijkheid niet tot het bestreden besluit heeft kunnen komen’, aldus De Waard.¹¹⁶ Bij een volledige toetsing vormt de rechter zich een eigen oordeel over de feiten, de kwalificatie van de feiten en de uitleg van wettelijke voorschriften en kan hij zijn oordeel zo nodig in de plaats stellen van dat van het betreffende bestuursorgaan. De vraag of marginaal dan wel integraal dient te worden getoetst, speelt een rol bij:

- de vaststelling van de feiten,
- de wijze waarop het bestuursorgaan de feiten heeft gekwalificeerd,
- de wijze waarop het bestuursorgaan de wettelijke norm heeft geïnterpreteerd,
- de beleids- of beoordelingsvrijheid, die aan het bestuursorgaan is toegekend,
- het gebruik van het bestuursorgaan van beleidsregels.

In de literatuur is het nodige geschreven over de vraag bij welke van deze gevallen marginale dan wel integrale toetsing aan de orde is.¹¹⁷ Het merendeel is het erover eens dat de rechter de vaststelling van de feiten integraal toetst, want ‘wanneer de feitelijke grondslag niet klopt, zal ook het daarop gebaseerde oordeel niet zal kloppen’, aldus Klap.¹¹⁸ Dit geldt ook voor de wetsinterpretatie, daar het bestuur anders zelf zou kunnen uitmaken welke van de mogelijke interpretaties het aan zijn oordeel ten grondslag legt ‘en dan zou kunnen kiezen voor de interpretatie, die hem het beste uitkomt’.¹¹⁹ In het geval van beleids- of beoordelings-

114 Schlössels & Zijlstra benadrukken overigens dat het hier een bevoegdheid betreft en geen verplichting, Schlössels & Zijlstra 2010, p. 1116.

115 De Waard 2009, p. 420.

116 De Waard 2009, p. 420. Met betrekking tot dit laatste spreekt De Waard ook van ‘willekeurformule’.

117 O.m. Barkhuysen, Damen e.a. 2007, Van Male 2007, Klap 1994, Schlössels 2012a, Tollenaar 2011, De Waard 2009.

118 Klap 1994, p. 255.

119 Klap 1994, p. 255.

vrijheid, is men het er in de literatuur in beginsel over eens dat een terughoudende toetsing is aangewezen.¹²⁰

Ook ten aanzien van beleidsregels dient de rechter zich terughoudend op te stellen, is de gedachte. Beleidsregels binden in beginsel alleen het bestuursorgaan. Wanneer de rechter een oordeel moet vellen over de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid door het bestuursorgaan, dat daarvoor een beleidsregel heeft vastgesteld, dan kan de rechter volgens Tollenaar daar evenwel niet omheen. De bestuursrechter toetst in dat geval marginaal en hanteert de beleidsregels als referentiekader.¹²¹ Over de toetsingsintensiteit van de feitenkwalificatie wordt in de literatuur verschillend gedacht.¹²² Schlössels & Zijlstra wijzen erop dat in de rechtspraak tussen marginale en integratie toetsing evenwel geen sprake is van een zwart-witonderscheid. Het is volgens hen dan ook uiteindelijk aan de rechter om de intensiteit van de toetsing te bepalen.¹²³ De procesrechtelijke analyse van het verzamelde jurisprudentiemateriaal, die in hoofdstuk 3 wordt besproken, moet uitwijzen hoe intensief de CRvB de feitenkwalificatie door het UWV toetst.

120 Schlössels 2012a, p. 85. In deze zin ook Schlössels & Zijlstra 2010 en De Waard 2009.

121 Tollenaar 2006, p. 183.

122 Klap 1994 en Van Male 2007 bepleiten volledige toetsing van de feitenkwalificatie, terwijl Schlössels & Zijlstra 2010 ter zake marginale toetsing voorstaan. Hierbij zij evenwel gewezen op de nuancering van deze laatste auteurs, die aan het slot van deze paragraaf wordt vermeld.

123 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 167.

3 Het jurisprudentieonderzoek naar de toetsingsintensiteit in het licht van de beoordelingsvrijheid en de Beleidsregels

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de uitkomsten weer van de procesrechtelijke analyse van de geselecteerde uitspraken van de CRvB. Deze analyse maakt duidelijk welke toetsingsintensiteit de CRvB aan de dag legt ten aanzien van het oordeel van het UWV over de re-integratie-inspanningen van de werkgever. Daarmee wordt antwoord gegeven op het gedeelte van de hoofdvraag dat refereert aan de beoordelingsvrijheid en de Beleidsregels met betrekking tot de uitleg van de CRvB van de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’. Deze beantwoording ligt aan de basis van de inhoudelijke analyse van het jurisprudentiemateriaal, waarvan in hoofdstuk 4 verslag wordt gedaan. De procesrechtelijke analyse laat zien in hoeverre de beoordelingsvrijheid en de Beleidsregels voor de CRvB reden zijn om de feitenkwalificatie door het UWV terughoudend te toetsen. Door middel van de verrichte analyse is tevens inzichtelijk gemaakt of de CRvB toepassing geeft aan de herkansingsfunctie van het hoger beroep. Dit hoofdstuk eindigt met een voorlopige conclusie.

3.2 De werkwijze van de CRvB bij de beoordeling van inhoudelijke loon-sanctiebesluiten

Om te beginnen blijkt uit verrichte analyse dat de CRvB niet zelf aangeeft of hij het aan hem voorgelegde geschil marginaal dan wel integraal heeft getoetst. Om die reden diende het antwoord op de vraag naar de toetsingsintensiteit te worden afgeleid uit de context van de onderzochte uitspraken, hetgeen heeft geleid tot de volgende uitkomst. In het merendeel van de onderzochte uitspraken vermeldt de CRvB met betrekking tot het voorliggende geval, tal van relevante feiten en omstandigheden uit de gedingstukken. Daarbij legt hij een grote mate van gedetailleerdheid aan de dag, waardoor over het algemeen een goed beeld van de betreffende casus kan worden verkregen. De feiten en omstandigheden die de CRvB in veel gevallen vermeldt, geven bijzonderheden met betrekking tot:

- de functie die de werknemer vervulde voordat hij ziek werd;
- de datum waarop de werknemer is uitgevallen en in verband waarmee. Bijvoorbeeld de werknemer die op een bepaalde datum als projectleider was uitgevallen in verband met hersenbloedingen.¹²⁴ Of de werknemer die werkzaam was als timmerman en zich op een bepaalde datum had ziek

124 CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1179, r.o. 4.1.

- gemeld met reumatische klachten aan met name handen, armen, benen en voeten;¹²⁵
- de vraag of het gaat om partiële of volledige uitval en of nadien werkhervatting heeft plaatsgevonden, waaruit de werkzaamheden in dat geval bestonden, voor hoeveel uur per week het werk is hervat en met welk succes;
 - het opleidingsniveau van de betrokken werknemer;
 - de fysieke en/of psychische klachten waaraan de werknemer lijdt, zoals klachten van het bewegingsapparaat, neurologische klachten of depressieve klachten. Daarbij wordt soms de medische benaming van de aandoening vermeld, zoals ‘fybromyalgie’¹²⁶ of ‘obesitas’;¹²⁷
 - de ernst van de klachten en in hoeverre sprake is (geweest) van een ziekenhuisopname, opname in een revalidatiecentrum of in een psychiatrische instelling;
 - de uitval als gevolg van een bedrijfsongeval, indien aan de orde. Zoals de werknemer, die werkzaam was in een recyclingbedrijf en ten gevolge van een bedrijfsongeval was uitgevallen met letsel aan zijn linker enkel, nadat daar een gewicht van ca. 600 kilogram op was gevallen;¹²⁸
 - de uitval aan het begin of tijdens de wachttijd als gevolg van een ander soortig ongeval, indien aan de orde;¹²⁹
 - de verstoorde werkrelatie tussen de werknemer en de werkgever, indien aan de orde;
 - de mogelijkheden tot het verrichten van arbeid en de beperkingen waarmee bij de hervatting rekening moet worden gehouden, zoals ‘streng rugbesparende arbeid met frequente wisseling van houding’;¹³⁰
 - het type werkzaamheden of functies dat de werknemer met zijn beperkingen nog kan vervullen;¹³¹
 - de mate en de duur van de arbeidsongeschiktheid, dikwijls uitgedrukt door middel van de formulering dat er ‘(geen) sprake is van een situatie van geen duurzaam benutbare mogelijkheden’, alsmede van de eventuele toe- of afname daarvan gedurende de wachttijd;

125 CRvB 31 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL9815, r.o. 1.

126 CRvB 22 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV6617.

127 De casus van de zieke werknemer met obesitas en knieklachten, wordt hierna uitvoerig besproken.

128 CRvB 12 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP0937, r.o. 1.1.

129 Zoals de werknemer in de zaak die voorlag in CRvB 12 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM4243, die in de wachttijd een bromfietsongeval was overkomen, r.o. 4.3.

130 CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:2011:BQ3921, r.o. 5.4.

131 Soms geeft die rapportage aanleiding tot discussie. Zo was de werkgever volgens de CRvB in CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1179, uitgegaan van een verkeerde lezing. Op grond van de rapportage van de arbeidsdeskundige had de werkgever in hoger beroep aangevoerd dat het werk van installatietechnicus voor de werknemer passend was, terwijl volgens de Raad in de betreffende rapportage slechts was vermeld dat dit werk *mogelijk* passend was, r.o. 4.6.

- de concrete re-integratie-activiteiten die de werkgever in de wachttijd heeft ondernomen;
- hetgeen door partijen ter zitting naar voren is gebracht.

Het komt echter ook voor dat de CRvB voor de relevante feiten en omstandigheden volstaat met een verwijzing naar de overwegingen van de bestuursrechter. Dit is vooral het geval wanneer deze daar reeds uitvoerig op is ingegaan.¹³²

Uit de analyse blijkt dat in de meeste uitspraken het geschil in hoger beroep zich toespitst op de vraag of het UWV zich terecht op het standpunt kon stellen dat de werkgever zich onvoldoende voor de re-integratie van de werknemer heeft ingespannen. Indien de CRvB deze vraag bevestigend beantwoordt, bouwt hij zijn betoog veelal op dezelfde wijze op. Doorgaans begint de Raad met een bespreking van het toepasselijke wettelijk kader. Bij deze bespreking betreft hij veelal ook de wetshistorie. Daarna gaat hij in op de juridische status en de betekenis van de Regeling procesgang en de Beleidsregels. In de meeste gevallen volgt hij dan een van de volgende routes. In het ene geval begint hij met de weergave van zijn eendoordeel dat de stukken voldoende steun bieden voor de conclusie van het UWV, dat de werkgever zich onvoldoende voor de re-integratie heeft ingespannen. Vervolgens geeft hij een opsomming van de gedingstukken waarop het standpunt van het UWV berust. Hierna gaat hij over tot een inhoudelijke bespreking van de feiten en omstandigheden die daarin naar voren komen, waarbij hij de uitspraak van de rechtbank betreft en het verweerschrift van de werkgever. Dit vult hij aan met hetgeen partijen in hoger beroep ter zitting naar voren hebben gebracht. Vervolgens sluit hij af met zijn eendoordeel. In het andere geval gaat hij omgekeerd te werk en begint hij met de opsomming en bespreking van de gedingstukken, om te eindigen met zijn oordeel.

In dit verband komt uit de analyse naar voren dat de CRvB in het merendeel van de onderzochte uitspraken de wijze waarop het UWV de feiten van het voorliggende geval heeft gekwalificeerd, aan een intensieve toetsing onderwerpt. Alvorens over te gaan tot de bespreking van de wijze waarop het UWV de feiten heeft gekwalificeerd, toetst hij of het UWV bij zijn beoordeling *alle* relevante feiten en omstandigheden heeft betrokken. Dit blijkt al direct uit zijn eerste uitspraak over de huidige loonsanctie.¹³³ In deze zaak had naar het oordeel van de CRvB, het UWV ten onrechte bij zijn beoordeling een aantal relevante feiten niet betrokken. Die ontbrekende feiten worden vervolgens door de Raad zelf aangevuld. Op grond daarvan komt hij tot het oordeel dat de betreffende werk-

132 De CRvB geeft in zijn uitspraken soms een samenvatting van de betreffende overwegingen van de bestuursrechter, maar soms ook niet. In het laatste geval konden de feiten van het betreffende geval niet worden achterhaald, daar de betreffende uitspraak van de bestuursrechter niet op rechtspraak.nl gepubliceerd bleek te zijn.

133 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570. Zie de uitvoerige bespreking van deze uitspraak op p. 39 e.v..

gever voldoende re-integratie-inspanningen heeft verricht en gaat hij over tot vernietiging van het besluit op bezwaar. In die gevallen, waarin het UWV naar zijn oordeel wél alle relevante feiten en omstandigheden bij zijn oordeel heeft betrokken, loopt hij die allemaal langs. In een enkel geval doet hij dat door te verwijzen naar hetgeen de rechtbank daaromtrent heeft overwogen, en dat expliciet te onderschrijven. Een andere keer komt hij op basis van de relevante feiten zelf tot een kwalificatie.¹³⁴

Uit de procesrechtelijk analyse blijkt ook dat de CRvB voor zijn eindoordeel dat aan de norm van artikel 25, lid 9, van de Wet WIA is voldaan, veelal een standaardformulering gebruikt.¹³⁵ Deze luidt: ‘Uit hetgeen onder [volgt vermelding van de relevante rechtsoverwegingen, mge] is overwogen, volgt dat het UWV op grond van alle beschikbare gegevens terecht heeft geconcludeerd dat werkgeefster zonder deugdelijke grond onvoldoende re-integratie-inspanningen heeft verricht’.¹³⁶ Voor zijn oordeel dat *niet* aan de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA is voldaan, gebruikt hij achtereenvolgens de volgende formulering: ‘Uit hetgeen onder [volgt vermelding van de relevante rechts-overwegingen, mge] is overwogen, volgt dat het UWV niet aannemelijk heeft gemaakt dat de werkgever onvoldoende re-integratie-inspanningen heeft verricht’.¹³⁷ In CRvB 20 juli 2011¹³⁸ wordt deze passage gevolgd door de stellingname dat het UWV ‘dan ook [kan] worden gehouden aan het deskundigenoordeel, inhoudende dat appellante tot dat moment voldoende re-integratie-inspanningen had verricht’. Het bestreden besluit was naar het oordeel van de Raad derhalve ondeugdelijk gemotiveerd en werd vernietigd’.¹³⁹ Uit de hier verrichte analyse blijkt aldus dat de CRvB voor zijn eindoordeel geen gebruik maakt van een dubbele ontkenning. Bijvoorbeeld door te stellen dat het oordeel van het UWV dat de werkgever onvoldoende re-integratie-inspanningen heeft verricht, ‘niet onjuist’ of ‘niet onredelijk’ is. Dan wel dat het UWV zich ‘in redelijkheid op het standpunt kon stellen dat’ de werkgever onvoldoende re-integratieverplichtingen heeft verricht. Ook hieruit kan worden afgeleid dat de CRvB de feitenkwalificatie door het UWV aan een intensieve beoordeling onderwerpt. Ter illustratie van het

134 Vergelijk CRvB 31 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL9850. In dat geval gebruikt hij de formulering ‘te zullen doen, wat de rechtbank had behoren te doen, dat wil zeggen de stelling van het UWV beoordelen dat betrokkene onvoldoende re-integratie-inspanningen heeft verricht’, waarna hij overgaat tot bespreking van de relevante feiten’, r.o. 4.3.

135 Van een dergelijk oordeel is sprake in 33 van de 35 geselecteerde uitspraken. Slechts in twee uitspraken was de CRvB van oordeel dat het UWV zijn standpunt dat de werkgever zich onvoldoende voor de re-integratie van de werknemer had ingespannen niet aannemelijk had gemaakt. Dit zijn CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570 en CRvB 20 juli 2011, ECLI:NL:CRVB: 2011:BR2382.

136 CRvB 1 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ8987, r.o. 5.

137 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 14.4.

138 CRvB 20 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR2382.

139 CRvB 20 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR2382, r.o. 4.4.

voorgaande, worden nu twee praktijkvoorbeelden besproken. In het eerste voorbeeld oordeelde de CRvB dat de werkgever zich *onvoldoende* voor de re-integratie van de werknemer had ingespannen. In het tweede voorbeeld kwam de CRvB, in afwijking van het UWV, tot het oordeel dat de werkgever zich *voldoende* voor de re-integratie had ingespannen.

In de zaak die aan de orde was in CRvB 12 januari 2011¹⁴⁰ ging het om een werknemer, die werkzaam was als machine-operator en zich op een bepaalde moment had ziek gemeld in verband met hart- en knieklachten. Ook kampte hij met overgewicht. In de wachttijd was de werknemer op enig moment met spoed opgenomen in het ziekenhuis wegens hartklachten, waarvan hij evenwel spoedig was hersteld. Ter beoordeling of het UWV zich terecht op het standpunt had gesteld dat de werkgever zich onvoldoende voor de re-integratie van de werknemer had ingespannen, bespreekt de CRvB concreet de volgende feiten en omstandigheden. Medisch onderzoek had uitgewezen dat de betreffende werknemer een versleten kniegewricht had, zodat hij in aanmerking kwam voor een knieprothese. Een knieoperatie was echter uitsluitend mogelijk wanneer de werknemer zijn gewicht zou terugbrengen tot onder de 100 kg. Om dat te bereiken, hadden zijn behandelaars een maagverkleining voorgesteld. In verband daarmee had de bedrijfsarts geprobeerd de werknemer hoger op de wachtlijst voor een maagoperatie geplaatst te krijgen, hetgeen niet was gelukt. Nader medisch advies van zijn kant was uitgebleven. Afgezien van de bestaande wachtlijst, was de maagbandoperatie alleen mogelijk wanneer de werknemer eerst (op eigen kracht) 10 kg zou afvallen. Uit de rapportages waaruit de Raad citeert, bleek evenwel dat de werknemer zich in de wachttijd voor deze gewichtsreductie onvoldoende had ingespannen. Door zijn inactiviteit was zijn gewicht zelfs verder toegenomen. Daarmee blokkeerde de werknemer zijn re-integratie.

In hoger beroep verweet het UWV de werkgever dat hij de werknemer niet op dit inadequate herstelgedrag had aangesproken. De CRvB is het daarmee eens. Naar zijn oordeel had de werkgever verschillende concrete pogingen kunnen ondernemen om bij de werknemer gewichtsverlies te bereiken. Zoals overleg met en verwijzing naar de behandelend artsen en behandeling in een obesitaskliniek, ook al stond het resultaat van die acties niet bij voorbaat vast. Wat betreft de noodzakelijke gewichtsreductie, hadden naar het oordeel van de Raad ook van de bedrijfsarts meer inspanningen mogen worden verwacht.¹⁴¹ Aan het slot stelt de Raad het oordeel van de rechtbank, voor zover het betreft de onvoldoende re-integratie-inspanningen van de werkgever, te volgen. Anders dan de rechtbank, is

140 CRvB 12 januari 2011, ECLI:NL:2011:CRVB:BP0859. In deze zaak was het UWV in hoger beroep gegaan tegen de uitspraak van de rechtbank die, met het UWV, van oordeel was dat de werkgever onvoldoende re-integratie-inspanningen had verricht. De rechtbank achtte dat verzuim evenwel verschoonbaar, daar het te wijten was aan de inadequate begeleiding door de bedrijfsarts.

141 CRvB 12 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP0859, r.o. 5.5.

de CRvB evenwel van oordeel dat de falende aanpak van de bedrijfsarts de werkgever niet kan baten, daar hij immers verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de dienstverlening van de door hem ingeschakelde derden.

In CRvB 28 oktober 2009,¹⁴² waarin de CRvB voor het eerst uitspraak deed over de inhoudelijke loonsanctie, had het UWV zich op het standpunt gesteld dat de werkgever onvoldoende re-integratie-inspanningen had verricht. Daartoe had hij aangevoerd dat de werkgever slechts had volstaan met het signaleren van de nodige belemmeringen voor de re-integratie, zonder suggesties te doen voor een oplossing, een haalbare koers of een plan van aanpak.¹⁴³ De werkgever, die ten behoeve van het tweede spoortraject een extern re-integratiebureau had ingeschakeld, stelde zich op het standpunt dat hij binnen de grenzen van het redelijke, al het mogelijke had gedaan om de werkneemster te re-integreren.¹⁴⁴ De CRvB somt vervolgens alle concrete activiteiten op, die het re-integratiebureau had ondernomen. Eerst had het met de werkneemster een intakegesprek gehad, waarna zij was begeleid bij het zoeken naar vacatures en bij haar oriëntatie op de arbeidsmarkt. Ook had de werkneemster begeleiding ontvangen in het omgaan met haar klachten. Bovendien had een psychologisch onderzoek plaatsgevonden, ten behoeve van het in kaart brengen van de capaciteiten van de werkneemster. Daarnaast was nog een beroepskeuzetest afgenomen en was getracht voor de werkneemster een proefplaatsing te realiseren.¹⁴⁵

Met deze opsomming toonde de CRvB aan dat de betreffende werkgever veel meer had gedaan dan het enkel signaleren van beperkingen, zoals het UWV had aangevoerd. Daarnaast was uit de rapportage van het re-integratiebureau gebleken dat de afstand tot de arbeidsmarkt niet kon worden opgeheven door een opleiding of door een voorziening. Dit bracht de CRvB ertoe op te merken er dan ook vanuit te gaan dat van de werkgever in redelijkheid niet kon worden gevergd om zich in te spannen voor (om)scholing van de werkneemster of voor het inzetten van voorzieningen.¹⁴⁶ Voorts wees hij er op dat uit de rapportages bleek dat de medische beperkingen en de daaruit voortvloeiende geringe mobiliteit van de werkneemster een grote afstand tot de arbeidsmarkt meebrachten, waardoor de mogelijkheden tot re-integratie bij een andere werkgever beperkt waren.¹⁴⁷ De CRvB volgde de werkgever, die ter zake had aangevoerd dat de medische beperkingen van de werkneemster een omstandigheid zijn waarop zij geen invloed kan uitoefenen en dat van hem in dit kader in redelijkheid geen verdergaande inspanningen gevergd konden worden.¹⁴⁸ Deze uitvoerige overwegingen bracht de CRvB tot zijn

142 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570.

143 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 14.1.

144 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 4.1.

145 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 14.2

146 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 14.3.

147 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 14.3.

148 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 14.3.

eindoordeel dat het UWV niet aannemelijk had kunnen maken dat de werkgever onvoldoende re-integratie-inspanningen had verricht en dat de loonsanctie derhalve onterecht was opgelegd.

3.3 Voorlopige conclusie

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten besproken van de procesrechtelijke analyse van het verzamelde jurisprudentiemateriaal. Met behulp van deze analyse is een voorlopig antwoord gegeven op de hoofdvraag met betrekking tot de betekenis van de beoordelingsvrijheid en de Beleidsregels voor de uitleg van de CRvB van de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA. De voorlopige conclusie die hieruit kan worden getrokken is als volgt. In het merendeel van de onderzochte uitspraken zijn de beoordelingsvrijheid en de Beleidsregels voor de CRvB kennelijk geen aanleiding om terughoudend te toetsen. De CRvB toetst niet alleen de vaststelling van de feiten integraal, doch ook de kwalificatie daarvan door het UWV. In verband hiermee geeft de CRvB veelal eerst uitvoerig de relevante feiten en omstandigheden weer, om vervolgens vrijwel even uitvoerig in te gaan op de wijze waarop het UWV die heeft gewogen. Daarbij zijn de toepasselijke wet- en regelgeving en Beleidsregels uitgangspunt. In dit verband wijst ook het feit dat de CRvB voor zijn eindoordeel een vaste formulering gebruikt zonder dubbele ontkenning op een volledige toetsing. De wijze waarop de CRvB in de gegeven voorbeelden de feitenkwalificatie door het UWV toetst, is ook aangetroffen in de andere uitspraken die in het kader van dit onderzoek zijn onderzocht. Deze intensieve toetsing is in het belang van het duidelijkheidsbeginsel, waarop in hoofdstuk 1 is gewezen.¹⁴⁹ Doordat de CRvB de relevante feiten en omstandigheden veelal uitvoerig weergeeft en de kwalificatie daarvan intensief toetst wordt meer inzicht verkregen in de gedachtegang van het UWV, die ten grondslag heeft gelegen aan het opleggen van een loonsanctie en aan de beoordeling daarvan door de CRvB. Tot besluit kan op basis van de procesrechtelijke analyse worden geconcludeerd dat de CRvB, door uitvoerig in te gaan op de wijze waarop het UWV de relevante feiten van het betreffende geval heeft gewogen, naast de controlefunctie ook toepassing geeft aan de herkansingsfunctie.

149 Zie p. 11.

4 Het jurisprudentieonderzoek naar de uitleg van de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ en naar aanwijzingen voor de re-integratie-inspanningen van de werkgever

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt de beantwoording plaats van de hoofdvraag betreffende de uitleg van de CRvB van de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA. Ook wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de vervolgvraag betreffende de eventuele aanwijzingen die de Raad geeft voor de door de werkgever te verrichten re-integratie-inspanningen.

Een van de uitkomsten van de procesrechtelijke analyse die in hoofdstuk 3 is beschreven, is dat de CRvB de feitenkwalificatie van het UWV meest integraal toetst. De inhoudelijke analyse, waar in dit hoofdstuk verslag van wordt gedaan, is daar een vervolg op. De uitkomst van deze analyse maakt duidelijk dat, en op welke wijze, die intensieve toetsing bijdraagt aan het verkrijgen van meer duidelijkheid over de uitleg van de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’. In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt welke gedragingen van de werkgever, of van de door hem ingeschakelde deskundigen, door de CRvB worden aangemerkt als ‘onvoldoende’. En, voor zover de analyse daarover uitsluitsel gaf, welke aanwijzingen de CRvB geeft voor de re-integratie-inspanningen van de werkgever. Tevens maakt deze analyse inzichtelijk op welke wijze de uitspraken van de CRvB over de inhoudelijke loonsanctie bijdragen aan de rechtsontwikkeling van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA. De beschrijving van de uitkomsten van de inhoudelijke analyse vindt plaats aan de hand van acht thema’s, die uit de onderzochte uitspraken konden worden afgeleid. Deze hebben betrekking op een bepaalde handelwijze van de werkgever of van de door hem ingeschakelde deskundige, die ertoe heeft geleid dat de re-integratieresultaten zijn achtergebleven of re-integratiekansen zijn gemist. De acht thema’s die aldus zijn benoemd, zijn achtereenvolgens:

- de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de re-integratie,
- de re-integratie van de werknemer in het algemeen,
- re-integratie in het tweede spoor,
- de klachtcontingente benadering van de werknemer,
- re-integratie bij een samenloop van uiteenlopende factoren,
- re-integratie in het geval van een verstoorde arbeidsverhouding,
- re-integratie van een onwelwillende werknemer,
- re-integratie na een deskundigenoordeel over de vraag of de werkgever zich voldoende voor de re-integratie heeft ingespannen.

Voorafgaand aan de bespreking van de uitkomst van het jurisprudentieonderzoek met betrekking tot deze thema's, wordt kort ingegaan op de redactie van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA.

4.2 De uitleg van de CRvB van de norm 'onvoldoende re-integratie-inspanningen' en eventuele aanwijzingen voor de werkgever

4.2.1 Re-integratie-inspanningen of re-integratie-inspanning?

De redactie van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA spreekt over 'onvoldoende re-integratie-inspanningen'. Voor het opleggen van een loonsanctie is volgens dit artikellid derhalve vereist dat de werkgever ter zake van de re-integratie van de werknemer, in meerdere opzichten tekort is geschoten. Dit komt ook uit de inhoudelijke analyse naar voren. In het merendeel van de geselecteerde uitspraken had de werkgever op meerdere terreinen steken laten vallen en was hem op grond daarvan een loonsanctie opgelegd. Tegelijkertijd komt uit de analyse naar voren dat in de onderzochte uitspraken dikwijls één gedraging of één nalatigheid van de werkgever extra nadruk krijgt. Die specifieke gedraging of nalatigheid merkt de CRvB in elk geval aan als onvoldoende, al is die over het algemeen op zichzelf niet voldoende om te voldoen aan de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA. Dit geldt evenwel niet voor de attitude, waarbij de werkgever geen verantwoordelijkheid neemt voor de achterblijvende re-integratieresultaten en daarvoor verwijst naar de door hem ingeschakelde deskundigen. Uit de analyse blijkt dat de CRvB in die gevallen altijd tot de slotsom komt dat de werkgever onvoldoende re-integratie-inspanningen heeft verricht (zie hierna).

4.2.2 De verantwoordelijkheid van de werkgever voor de re-integratie

Uit de inhoudelijke analyse blijkt de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de re-integratie van de werknemer, het thema te zijn dat het vaakst terugkeert in de uitspraken van de CRvB.¹⁵⁰ Dit thema speelt vooral een rol wanneer er weinig tot geen re-integratieresultaten zijn geboekt, en dat onvoldoende resultaat in hoofdzaak is te wijten aan de achterblijvende kwaliteit van de door de werkgever ingeschakelde derden, zoals de bedrijfsarts of de arbeidsdeskundige. Wanneer het UWV vervolgens een loonsanctie oplegt op de grond 'onvoldoende re-integratie-inspanningen', voert de werkgever in rechte dikwijls aan dat hij redelijkerwijs mocht vertrouwen op het oordeel van zijn eigen deskundige. Ter illustratie volgt hierna de bespreking van de standaarduitspraak over dit thema.¹⁵¹

150 Zie Bijlage III, p. 70.

151 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3713. De CRvB heeft in de onderzochte periode veertig maal naar deze uitspraak verwezen, zie Bijlage III op p. 70.

In deze zaak was de werknemer uitgevallen na een ongeval vanwege klachten van hoofdpijn, nekpijn, moeheid en concentratieproblemen. Uit de medische bijlage bij de rapportage van de bedrijfsarts, bleek dat de werknemer tijdens de spreekuurcontacten steeds volledig arbeidsongeschikt werd geacht voor haar eigen werk. In dat kader was met haar gesproken over aangepast werk bij de eigen werkgever, maar de realisatie daarvan was niet mogelijk gebleken, vanwege de omvang van het bedrijf. In de eerstejaarsevaluatie had de werkgever echter aangegeven dat de werknemer geen duurzaam benutbare mogelijkheden had. Het UWV verweet de werkgever ten onrechte te zijn afgegaan op het, onjuiste, medische oordeel van de arbodienst. Er had een activerend beleid moeten worden gevolgd en er had moeten worden onderzocht welke bijkomende factoren verantwoordelijk waren voor het verzuim van de werknemer. Dit leidde tot het oordeel dat sprake was van onvoldoende re-integratie-inspanningen. In hoger beroep voerde de werkgever onder meer aan dat hem ter zake geen verwijt trof, omdat hij het oordeel van de door hem ingeschakelde deskundige had gevolgd en niet zelf op de stoel van de bedrijfsarts kon gaan zitten om te beoordelen of zijn werknemer op medische gronden zijn werk wel of niet kon hervatten.¹⁵² De CRvB volgde de werkgever in deze stellingname niet. Ter onderbouwing hiervan citeert de Raad een passage uit de parlementaire geschiedenis, die kan gelden als aanwijzing voor de werkgever:

‘De werkgever is en blijft verantwoordelijk voor de re-integratie met inbegrip van de werkzaamheden van degene die hij daarbij inschakelt.’ Indien (...) de werkgever het loon langer moet doorbetalen, kan het zijn dat de oorzaak van de onvoldoende re-integratie-inspanningen bij de begeleidende arbodienst of andere deskundige (bedrijfsarts en/of ingeschakelde derde) ligt. In dat geval kan de werkgever de betrokken dienstverlener civielrechtelijk aansprakelijk stellen.¹⁵³

Hier voegt de CRvB aan toe dat de verantwoordelijkheid van de werkgever, verantwoordelijkheid impliceert voor de kwaliteit van de geleverde diensten door ingeschakelde deskundigen, zoals de arbodienst. ‘De grief van betrokkene dat zij redelijkerwijs mocht vertrouwen op het oordeel van haar deskundige, kan dan ook niet slagen.¹⁵⁴ In dit verband kan tevens als aanwijzing worden gezien de stelling van de CRvB dat van de werkgever tegenover de (verrichtingen van de) door hem ingeschakelde externe deskundigen een kritische en actieve houding mag worden

152 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3713, r.o. 4.11. Uit de analyse blijkt dat een dergelijk betoog door werkgevers ook wordt aangevoerd als deugdelijke grond voor het niet verrichten van re-integratie-inspanningen.

153 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3713, r.o. 4.11. De CRvB citeert hier een passage uit de Memorie van Toelichting bij de gewijzigde Arbwet. In dit verband zij gewezen op het artikel van Laagland 2009 over de aansprakelijkheid van de bedrijfsarts bij verzuimbegeleiding en ontwikkelingen ter zake in de bestuursrechtspraak in 2008.

154 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3713, r.o. 4.11.

verwacht.¹⁵⁵ Dit kan worden gezien als ‘vergewisplicht’.¹⁵⁶ In het verlengde hiervan is de werkgever in de visie van de CRvB tevens verantwoordelijk voor de concrete invulling van de re-integratie-inspanningen, zo blijkt. Bij de beoordeling van de re-integratie-inspanningen van de werkgever gaat het naar het oordeel van de Raad om de vraag of de werkgever in redelijkheid heeft kunnen komen tot de re-integratie-inspanningen die zijn verricht.¹⁵⁷ Pakt die beoordeling negatief uit en volgt er een loonsanctie, dan dient het UWV het daaraan ten grondslag liggende besluit deugdelijk te motiveren, met inachtneming van de uitgangspunten van de Regeling procesgang en de Beleidsregels, aldus de Raad. Uit de inhoudelijke analyse blijkt evenwel dat de werkgever daar niet al te veel van hoeft te verwachten. De motivering van het loonsanctiebesluit moet weliswaar zodanig zijn dat het de werkgever op grond daarvan duidelijk is waaruit zijn tekortkoming bestaat, zodat hij daadwerkelijk in de gelegenheid wordt gesteld die te herstellen. Volgens de CRvB gaat die motivering echter niet zover dat het UWV concreet moet invullen welke inspanningen de werkgever moet verrichten. Dat is in de visie van de CRvB de verantwoordelijkheid van de werkgever en niet van het UWV.¹⁵⁸

Deze stellingname werkt de CRvB verder uit in andere uitspraken. In één van de zaken waarover de CRvB zich op 18 november 2009 uitsprak,¹⁵⁹ had het UWV een loonsanctie opgelegd wegens onvoldoende re-integratie-inspanningen in het tweede spoor. In hoger beroep voerde de werkgever het verweer dat hij in de wachttijd tot de conclusie was gekomen dat re-integratie geen zin meer had en hem financieel onevenredig zou belasten. Dit vond zijn oorzaak in de medische beperkingen van de werkneemster, haar beperkte opleidingsniveau, het geringe aantal uren per week waarop zij inzetbaar was en de kosten van een extern re-integratietraject. De CRvB volgde de werkgever hierin niet en stelde zich op het standpunt dat het aan de werkgever is om een keuze te maken ten aanzien van de

155 CRvB 22 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV6617, r.o. 4.3. Zie in dit verband ook par. 4.2.5 op p. 50 e.v., waarin wordt ingegaan op de zogenoemde klachtcontingente benadering.

156 Tollenaar in zijn noot bij CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3713.

157 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 4.11. De Raad citeert hier het slot van art. 65 Wet WIA.

158 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 14.2. Het gevolg van deze stellingname zou kunnen zijn dat van de CRvB ter zake van de invulling van de re-integratie-inspanningen in het vervolg van dit onderzoek, weinig valt te verwachten. Dit blijkt in de praktijk evenwel niet het geval. Ten eerste zij in herinnering gebracht hetgeen op p. 32 is opgemerkt, t.w. dat de bestuursrechter de wetsinterpretatie door het bestuursorgaan altijd integraal toetst, daar het bestuur anders zelf zou kunnen uitmaken welke van de mogelijke interpretaties het aan zijn oordeel ten grondslag legt en dan zou kunnen kiezen voor de interpretatie, die hem het beste uitkomt. Ten tweede werden in hoofdstuk 3 reeds twee praktijkvoorbeelden besproken, waarin de CRvB zich wel heeft uitgesproken over de invulling van de concrete re-integratie-inspanningen.

159 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3708.

concrete re-integratie-activiteiten en de daarmee gepaard gaande kosten.¹⁶⁰ In een uitspraak van latere datum breidt de CRvB deze stellingname uit door te stellen dat het in lijn hiermee ‘op de weg van de werkgever [ligt] om aannemelijk te maken dat met de re-integratie zodanige kosten zijn gemoeid, dat deze in geen verhouding staan tot de kosten van loondoorbetaling’.¹⁶¹

Naast het al te kritiekloos opvolgen van de adviezen van de deskundigen die de werkgever heeft ingeschakeld, blijkt uit de inhoudelijke analyse echter ook dat het *niet* opvolgen van de adviezen van de ingeschakelde derden de werkgever kan worden aangerekend. Daarvan is over het algemeen sprake wanneer de deskundigen de werkgever aansporen om actie te ondernemen, maar deze daar vervolgens niets mee doet. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de casus die aan de orde was in CRvB 14 april 2010.¹⁶² In deze zaak achtte de bedrijfsarts de werkneemster ongeschikt voor haar eigen werk als schoonmaakster, wegens klachten aan één van haar handen. Op grond daarvan had de, door de werkgever ingeschakelde, arbeidsdeskundige, geadviseerd een psychologisch onderzoek te laten uitvoeren naar andere mogelijk geschikte functies in het bedrijf van de werkgever of daarbuiten. Afhankelijk van de uitkomst van dat onderzoek zou een coachingstraject in gang worden gezet of zou bij het UWV een deskundigenoordeel worden aangevraagd. Vanuit de overtuiging dat er voor de werknemer geen benutbare arbeidsmogelijkheden meer bestonden, had de werkgever dit advies evenwel gelaten voor wat het was. Op grond daarvan had het UWV de werkgever verweten geen gevolg te hebben gegeven aan de adviezen van de bedrijfsarts en de ingeschakelde arbeidsdeskundige. Daarmee had hij zich onvoldoende voor de re-integratie van de werknemer ingespannen. In hoger beroep werd deze stellingname van het UWV door de CRvB bevestigd.¹⁶³ Als aanwijzing ter zake kan worden gezien hetgeen de CRvB uitlegt over het doel van de toepasselijke wet- en regelgeving:¹⁶⁴

‘Nadat een werknemer wegens ziekte of gebrek is uitgevallen, gaat de werkgever in samenwerking met de arbodienst onderzoeken of er – direct dan wel op termijn – mogelijkheden bestaan om de werknemer in het bedrijf van de werkgever de eigen dan wel andere passende arbeid te doen verrichten. Wanneer is gebleken dat dit niet tot de mogelijkheden behoort, dan dient de werkgever, zeker ter gelegenheid van de evaluatie van het eerste ziektejaar (het opschudmoment), te onderzoeken wat daartoe de mogelijkheden zijn in het bedrijf van een andere werkgever.’¹⁶⁵

160 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3708, r.o. 4.10.

161 CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2009:BM1194, r.o. 4.12. Hierbij betreft hij hetgeen met betrekking tot de financiering van de re-integratietraject in de Beleidsregels is opgemerkt.

162 CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1194.

163 CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1194, r.o. 4.9.

164 De Raad noemt in dit verband: art. 25 lid 9 WIA, art. 7:658a BW, de Regeling procesgang, de Beleidsregels.

165 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009: BK3713, r.o. 4.11.

4.2.3 De re-integratie van de werknemer in het algemeen

Uit de inhoudelijke analyse blijkt dat de CRvB de navolgende gedragingen, die betrekking hebben op de re-integratie van de werknemer als zodanig, als *onvoldoende* aanmerkt.¹⁶⁶

- Indien de werkgever bij zijn re-integratie-inspanningen niet de zieke werknemer centraal stelt, maar zich vooral laat leiden door bedrijfseconomische belangen en de wensen van zijn klanten.¹⁶⁷
- Indien de werkgever wel met de werknemer *praat* over het hervatten in aangepast werk en omscholing doch het initiatief daartoe geheel bij de werknemer legt en zelf geen concrete actie onderneemt die is gericht op re-integratie.¹⁶⁸
- Indien de werkgever er te lang genoeg mee neemt dat de werknemer in het kader van zijn re-integratie werkzaamheden verricht zonder loonwaarde, dan wel met een loonwaarde van minder dan 20%.¹⁶⁹ In het verlengde hiervan is ook het (enkel) aanbieden van arbeidstherapeutisch werk onvoldoende, daar dit werk geen einddoel is.¹⁷⁰ Als aanwijzing met betrekking tot dit thema blijkt uit de analyse dat in de visie van de CRvB werken op arbeidstherapeutische basis beperkt dient te blijven tot een periode van ongeveer zes weken en dat de werkervaring die de werknemer daarmee opdoet, dient te worden gebruikt voor de invulling van het verdere re-integratietraject.¹⁷¹
- Indien de werkgever de zoekacties naar ander werk beperkt tot de vestigingsplaats waar de werknemer voor zijn uitval het laatst heeft gewerkt, hoewel sprake is van een groot concern met meerdere vestigingen. In de zaak waarin dit speelde, overwoog de Raad dat de door de bedrijfsarts vastgestelde beperkingen bij het aspect ‘zitten’ niet in de weg hadden hoeven te staan aan reizen met het openbaar vervoer. De werkgever had dus ook moeite moeten doen om de werkgever te herplaatsen in één van de andere vestigingen van het concern.¹⁷²
- Indien de werkgever uit de uitspraak in een civiele (hogerberoeps)-procedure, waarin een loonvordering van de werknemer is afgewezen omdat

166 Het gaat hier om een specifieke gedraging die, als zodanig, geldt als onvoldoende re-integratie-inspanning. Uit de omstandigheden van het specifieke geval blijkt of daarnaast nog andere tekortkomingen zijn die uiteindelijk tot een loonsanctie hebben geleid.

167 CRvB 3 oktober 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX9052, r.o. 4.6.

168 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK371, r.o. 15.4.

169 CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1194, r.o. 4.7. Daarnaast had deze werkgever geen voorbereidingen getroffen voor de re-integratie in het tweede spoor, zoals in de visie van de Raad had moeten.

170 CRvB 9 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW6053, r.o. 4.2.

171 CRvB 20 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2506, r.o. 4.2.

172 CRvB 15 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4602, r.o. 4.3.

zijn werkgever hem passend werk heeft aangeboden, de conclusie trekt dat hij zich voldoende voor de re-integratie van de werknemer heeft ingespannen.¹⁷³

De inhoudelijke analyse levert ter zake van de re-integratie van de werknemer als aanwijzing voorts nog op dat de werknemer niet volledig arbeidsongeschikt is, zolang hij niet is opgenomen in een ziekenhuis of instelling, niet bedlegerig is en het hem niet ontbreekt aan zelfredzaamheid wegens lichamelijk of psychische oorzaken. In dat geval zijn er dus nog benutbare mogelijkheden op grond waarvan de werkgever gehouden is zich in te spannen voor de terugkeer van de werknemer in het arbeidsproces.¹⁷⁴ Daarbij geldt in de visie van de CRvB dat de werkgever zich voor de re-integratie van de werknemer dient in te spannen, *voor zover* de medische beperkingen dat toelaten, aangezien de werkgever daarop geen invloed kan uitoefenen.¹⁷⁵ Met betrekking tot dit thema kan ook het volgende als aanwijzing gelden. Uit de toekenning aan de werknemer van een WIA-uitkering naar een mate van arbeidsongeschiktheid van 80 – 100% na afloop van de wachttijd, mag de werkgever geen conclusies trekken met betrekking tot de vraag of hij in de wachttijd voldoende re-integratie-inspanningen heeft verricht. Voor de toekenning van een WIA-uitkering gelden andere beoordelingsmaatstaven dan voor de beoordeling van de re-integratie-inspanningen van de werkgever in het kader van de poortwachterstoets, aldus de CRvB.¹⁷⁶ Tot slot is uit de analyse als aanwijzing naar voren gekomen dat de werkgever het (enkele) mislukken van een werkhervatting niet kan aanvoeren als bewijs voor een onvermogen tot werken op medische gronden.¹⁷⁷

4.2.4 Re-integratie in het tweede spoor

De uitkomst van de inhoudelijke analyse laat zien dat een relatief groot aantal van de onderzochte uitspraken betrekking heeft op een opgelegde loonsanctie wegens onvoldoende re-integratie-inspanningen in het tweede spoor.¹⁷⁸ Uit de analyse blijkt dat de CRvB de navolgende inspanningen van de werkgever ten aanzien van de re-integratie in het tweede spoor, als *onvoldoende* aanmerkt.

173 CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3800, r.o.4.5.

174 CRvB 29 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:221, r.o. 4.4.

175 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 14.2 – 14.3.

176 CRvB 15 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4602, r.o. 4.5. De redenering waarvan de CRvB hier melding maakt, wordt door werkgevers regelmatig aangevoerd als deugdelijke grond voor de onvoldoende re-integratie-inspanningen. De CRvB volgt de werkgever daarin niet, zoals in CRvB 12 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY4957, r.o. 5.3. Deze uitspraak maakt geen deel uit van de lijst met 35 uitspraken, die voor de inhoudelijke analyse is gebruikt.

177 CRvB 22 februari 2012, ECI:NL:CRVB:2012:BV6617, r.o. 4.3. In dit kader zij gewezen op hetgeen ter zake van het mislukken van een werkhervattingstraject is opgemerkt op p. 22.

178 In deze zin ook Van der Krogt 2013a.

- Indien de werkgever geen initiatieven neemt tot re-integratie ten aanzien van het tweede spoor, omdat re-integratie in het eerste spoor nog mogelijk is.¹⁷⁹ In de visie van de CRvB kan het soms nodig zijn dat de werkgever voor twee ankers gaat liggen en het eerste én het tweede spoor naast elkaar volgt. Dit is volgens de Raad ook in lijn met het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan de Wet WIA, te weten het bewerkstelligen van een zo snel mogelijke en duurzame re-integratie bij de eigen of bij een andere werkgever.¹⁸⁰
- Indien het tegen het eind van het eerste ziektejaar niet tot werkhervatting is gekomen in het bedrijf van de werkgever, en deze vervolgens de eerstejaarsevaluatie niet aangrijpt om te onderzoeken wat de re-integratiemogelijkheden zijn in het bedrijf van een andere werkgever.¹⁸¹ De CRvB volgt hierin het UWV dat ter zake wijst op de Beleidsregels, waarin is opgenomen dat de eerstejaarsevaluatie ter zake van de re-integratie in het tweede spoor een extra dimensie heeft.¹⁸²
- Indien de werkgever nalaat re-integratie-activiteiten ten aanzien van het tweede spoor in gang te zetten, hoewel al vroeg in de periode van de wachttijd duidelijk is geworden dat de kans op terugkeer van de werknemer naar het eigen werk nagenoeg is uitgesloten. Bijvoorbeeld omdat hij alleen nog bepaalde werkzaamheden kan verrichten, die niet in het bedrijf van de werkgever voorhanden zijn en inmiddels duidelijk is dat de werknemer niet geschikt is voor de andere functies binnen het bedrijf.¹⁸³ Eenzelfde lijn volgt de CRvB in het geval waarin de werkgever verzuimd had om al in een vroeg stadium de re-integratie in het tweede spoor op te starten, hoewel het thuiswerk dat de werknemer op advies van de bedrijfsarts verrichtte geen structureel karakter had.¹⁸⁴
- Activiteiten op arbeidstherapeutische basis, die niet het doel hebben om de werknemer daarmee een arbeidsplaats met een reële loonwaarde te laten innemen, zoals het werken bij een dierenasiel, de kinderboerderij en de opvang van chinchilla's. Dit type activiteiten kan niet als re-integratie-inspanningen in het tweede spoor worden aangemerkt.¹⁸⁵
- Indien een loopbaanonderzoek heeft uitgewezen dat de werknemer voldoende zelfstandig en initiatiefrijk is om zelf aan de slag te gaan met

179 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3717, r.o. 10.3.

180 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3717, r.o. 10.3.

181 CRVB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3713, r.o. 4.11.

182 CRvB 12 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP0937, r.o. 5.7.

183 CRvB 12 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP0937, r.o. 5.4. In dit geval was de betreffende werknemer ongeschikt voor het verrichten van zittend werk en was sprake van slechts twee andere functies in het bedrijf van de werknemer. Dit waren de functies bedrijfsleider (één functie) en chauffeur (zes functies). Uit de relevante rechtsoverweging blijkt dat de betreffende werknemer voor de eerste niet in aanmerking kwam en de functie van chauffeur af viel, omdat de werknemer geen rijbewijs had.

184 CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3800, r.o. 4.3.

185 CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2009:BN8678, r.o. 4.10.

netwerken en solliciteren, maar dat op niets uitloopt en de werkgever vervolgens niet ingrijpt door het aanbieden van begeleiding.¹⁸⁶

In deze gevallen werd de werkgever aangerekend dat hij de re-integratie te aanzien van het tweede spoor *te laat* had ingezet. Het omgekeerde komt evenwel ook voor. Uit de inhoudelijke analyse blijkt dat het de werkgever evenzeer kan worden aangerekend dat hij het tweede spoortraject *te vroeg* inzet, zoals in de volgende casus. In CRvB 4 mei 2011¹⁸⁷ had de werkgever ten behoeve van de re-integratie een arbeidsdeskundige ingeschakeld. Deze was tot de conclusie gekomen dat er voor de werknemer in het bedrijf van de werkgever geen re-integratiemogelijkheden waren. De werkgever had daarop vertrouwd en had het tweede spoortraject in gang gezet. Naar het oordeel van de CRvB was de betreffende werkgever niet alleen ‘al te gemakkelijk’ uitgegaan van de juistheid van dit oordeel, hem werd bovendien verweten dat hij het tweede spoortraject *te vroeg* had ingezet.¹⁸⁸

Als aanwijzing van de CRvB voor de re-integratie-inspanningen in het tweede spoor kan worden gezien, hetgeen de Raad hierover uitlegt in zijn eerste uitspraak over de huidige loonsanctie. In deze uitspraak wijst de Raad op de gehoudenheid van de werkgever tot het verrichten van inspanningen tot bevordering van de re-integratie in het tweede spoor. Die verplichting is volgens de CRvB kenbaar neergelegd in artikel 7:658a, eerste lid, van het BW.¹⁸⁹ In aanvulling hierop verwijst de CRvB naar hetgeen ter zake is opgenomen de Beleidsregels. Daarin is onder meer bepaald dat de re-integratie-inspanningen ten aanzien van het tweede spoor slechts achterwege kunnen blijven indien er nog concreet perspectief op werkhervatting bestaat in het eigen bedrijf van de werkgever.¹⁹⁰ Voorts geeft de CRvB nog als aanwijzing dat een (in de arbeidsovereenkomst opgenomen) concurrentiebeding geen belemmering is voor het verrichten van re-integratie-inspanningen in het tweede spoor. Zo een beding kan volgens de Raad ook niet afdoen aan de re-integratieverplichtingen die voortvloeien uit de Wet WIA.¹⁹¹ Tot besluit van de bespreking van de uitkomst van de analyse over dit thema, zij voor de invulling van de norm ‘voldoende re-integratie-inspanningen’ verwezen naar het praktijkvoorbeeld dat in hoofdstuk 3 is besproken. Daaruit blijkt dat de CRvB de inspanningen van de werkgever als ‘voldoende’ kwalificeert, indien het door de werkgever ingeschakelde re-integratiebureau een reeks van concrete re-integratie-activiteiten ten aanzien van het tweede spoor verricht.

186 CRvB 12 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM4243, r.o. 4.5

187 CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3921.

188 CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3921, r.o. 5.4.

189 CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, r.o. 12.5. Hierbij kan de kanttekening worden geplaatst dat met de kenbaarheid van die verplichting nog geen duidelijkheid is gegeven over de invulling daarvan. De CRvB zegt daar echter niets over.

190 CRvB 12 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP0937, r.o. 5.7.

191 CRvB 18 augustus 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN4419, r.o. 6.6.

4.2.5 De klachtcontingente benadering van de werknemer

Uit de inhoudelijke analyse blijkt met betrekking tot dit thema, dat in een aantal gevallen de werkgever in zee gaat met een externe deskundige, die een zogenoemde klachtcontingente benadering van de zieke werknemer voorstaat. Bij een klachtcontingente aanpak worden het tempo en de mate waarin het werk wordt hervat, afhankelijk gesteld van het verloop van de (pijn)klachten van de werknemer. Daar tegenover staat de zogenoemde tijdcontingente benadering, waarin de werkhervatting plaatsvindt op basis van een vooropgesteld tijdschema.¹⁹² Wanneer een werkgever mee gaat in de klachtcontingente benadering van de zieke werknemer en aldus een weinig activerend re-integratiebeleid voert, geldt die gedraging als onvoldoende re-integratie-inspanning. Daar komt bij dat aan het oordeel dat op zo een benadering is gebaseerd, een objectieve onderbouwing ontbeert, hetgeen de CRvB de werkgever in het bijzonder aanrekent, zo blijkt.

In de zaak waarover de CRvB op 11 april 2012 uitspraak deed,¹⁹³ was het re-integratiebedrijf dat de werkgever had ingeschakeld tot de conclusie gekomen dat de werknemer niet herplaatsbaar was. De werkgever was daar in meegegaan. Het re-integratiebureau had zijn oordeel volgens de Raad echter vooral gebaseerd op de gezondheidsklachten zoals die door de werknemer werden *beleefd*. Dus zonder daaraan *objectieve*, medische en arbeidskundige bevindingen ten grondslag te leggen, zoals had moeten. Door op een dergelijk, ondeugdelijk onderbouwd, oordeel af te gaan, had de werkgever zich onvoldoende voor de re-integratie ingespannen, aldus de Raad.¹⁹⁴ In CRvB 22 februari 2012¹⁹⁵ was sprake van een werkgever die uit de rapportage van de bedrijfsarts had opgemaakt dat de werknemer geen duurzaam benutbare mogelijkheden had. Dit oordeel werd naderhand onderschreven door het, door de werkgever ingeschakelde, re-integratiebedrijf. Het bureau had geconcludeerd dat er voor de werknemer geen arbeidsmogelijkheden waren en had voorgesteld de re-integratie-activiteiten te beëindigen. De CRvB wijst er in dezen evenwel op dat uit een Quickscan, die het bureau had gemaakt, valt af te leiden dat bij de werknemer pijngedrag aanwezig was dat van invloed was geweest op de resultaten van het onderzoek. Bovendien had het bureau zijn rapportage nauwelijks onderbouwd.¹⁹⁶ Door hier op af te gaan en het re-integratietraject al na korte tijd te staken, had de werkgever onvoldoende re-integratie-inspanningen verricht. Ook de werkgever die was af gegaan op het oor-

192 *Medisch Contact* 2005, nr. 46, z.p. Het promotieonderzoek uit 2005, waarvan in dit artikel verslag wordt gedaan, wijst uit dat arboartsen een klachtcontingente aanpak nog altijd het meest toepassen, ook al heeft (eerder) onderzoek aangetoond dat een vooropgesteld tijdschema er juist voor zorgt dat werknemers sneller aan het werk gaan.

193 CRvB 11 april 2012, ECLI:NL:CRVB:2012: BW2233.

194 CRvB 11 april 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW2233, r.o. 4.5.

195 CRvB 22 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV6617.

196 CRvB 22 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV6617, r. o. 4.3.

deel van de bedrijfsarts die, zonder verdere medische onderbouwing, tot de conclusie was gekomen dat de werknemer thuiswerk moest verrichten omdat hij overdag thuis moest zijn, had daar geen genoegen mee mogen nemen.¹⁹⁷

Zoals hiervoor reeds opgemerkt, blijkt uit de inhoudelijke analyse dat de CRvB in de hierboven beschreven gevallen, van de werkgever een kritische en actieve attitude verwacht. Dat geldt bijvoorbeeld ook wanneer de bedrijfsarts tot het oordeel komt dat de werknemer volledig arbeidsongeschikt is. In de visie van de CRvB moet de werkgever daar niet zonder meer genoegen mee nemen, maar moet dat (juist) aanleiding zijn om daarover in contact te treden met de werknemer en met zijn bedrijfsarts.¹⁹⁸

4.2.6 Re-integratie bij een samenloop van uiteenlopende factoren

Uit de inhoudelijke analyse valt ook af te leiden dat werkgevers soms geneigd zijn om niet actief met de re-integratie van de werknemer aan de slag te gaan. Dit heeft dan te maken met een samenloop van uiteenlopende factoren die, naar hun oordeel, de terugkeer van de werknemer naar het arbeidsproces buitengewoon lastig, zo niet onmogelijk, maken. Een dergelijk betoog (in de vorm van een grief dan wel een deugdelijke grond) wordt door de CRvB niet aanvaard. De Raad volgt in dat geval het UWV (en eventueel de rechtbank) dat de werkgever, door zo te handelen, zich onvoldoende voor de re-integratie van de werknemer heeft ingespannen. Dit kan worden geïllustreerd met de navolgende praktijkvoorbeelden.

In de zaak waarover de CRvB op 18 november 2009 uitspraak deed,¹⁹⁹ voerde de werkgever in hoger beroep aan dat de combinatie van de medische beperkingen van de werknemer, zijn beperkte opleidingsniveau, het geringe aantal uren waarop hij inzetbaar was en de hoge kosten van het eventuele in te zetten re-integratietraject, de re-integratie verhinderde.²⁰⁰ En in CRvB 11 juli 2012²⁰¹ had de werkgever aangevoerd dat de leeftijd van de werknemer, zijn handicap, de economische crisis en de bouwvakvakantie, het ingang zetten van een re-integratietraject hadden belemmerd.²⁰² In hoger beroep baatte dat betoog hem evenwel niet. Ook in CRvB 29 september 2010²⁰³ kwam de Raad tot het oordeel dat geen sprake was van belemmerende factoren.²⁰⁴ In deze zaak was de werk-

197 CRvB 27 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5760, r.o. 2.

198 CRvB 18 augustus 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN4419, r.o. 6.5.

199 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3708.

200 CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3708, r.o. 4.9 - 4.10 en 4.4.

201 CRvB 11 juli 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX1195.

202 CRvB 11 juli 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX1195, r.o. 2.2 en 4.2.

203 CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN8780.

204 CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN8780, r.o. 4.3. In dit verband zij herinnerd aan hetgeen op p. 22 is opgemerkt. Daar werd gesteld dat ongunstige factoren, zoals de beperkingen van de werknemer, zijn leeftijd en zijn werkervaring, ertoe kunnen →

nemer uitgevallen wegens psychische problemen. Op grond van de informatie die naar voren kwam uit een brief van de behandelend psychiater en de rapporten van de verzekeringsarts, alsmede uit hetgeen deze ter zitting naar voren had gebracht, oordeelde de CRvB dat gedurende de wachttijd ‘geen sprake was van een psychose, die werknemer belette om enige arbeid te verrichten’. De Raad vervolgt: ‘Dat werknemer destijds medicijnen gebruikte, brengt de Raad niet tot een ander oordeel. Naast de therapie was ook een re-integratietraject mogelijk.’

Ten behoeve van dit soort gevallen geeft de CRvB de aanwijzing dat juist bij een werknemer met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, van de werkgever een meer intensieve en professionele begeleiding mag worden verwacht.²⁰⁵ Daarbij dient de werkgever in de visie van de CRvB de maatstaf te hanteren dat, zolang de werknemer niet verkeert in een situatie van ‘geen duurzaam benutbare mogelijkheden’, er nog re-integratiemogelijkheden zijn.²⁰⁶ Zo hoeven naar het oordeel van de CRvB lopende medische behandelingen niet aan het starten met daadwerkelijke werkhervatting in de weg te staan.²⁰⁷ Of, indien de re-integratie van de werknemer daadwerkelijk een aanvang heeft genomen na een periode van revalidatie, is het enkele feit dat die (revalidatie)behandeling weer moet worden opgestart, geen reden om niet door te gaan met verdere re-integratie-inspanningen.²⁰⁸ Indien de werknemer in de wachttijd enige tijd vanwege psychische klachten niet tot integreren in staat is, betekent dat in geen geval dat de werkgever daardoor is vrijgesteld tot het doen van re-integratie-inspanningen, zo blijkt uit de analyse.²⁰⁹

4.2.7 Re-integratie in het geval van een verstoorde arbeidsverhouding

In hoofdstuk 2 werd erop gewezen dat reeds bij de invoering van de WVP, de regering voor het welslagen van de re-integratie van de werknemer, een gezamenlijke inzet van de werkgever en de werknemer noodzakelijk achtte. De CRvB lijkt daar ook vanuit te gaan, zoals blijkt uit de volgende praktijkvoorbeelden.

In CRvB 12 mei 2010²¹⁰ was reeds vanaf de datum van de ziekmelding sprake van een verstoorde arbeidsverhouding. De werkgever had gedurende de wachttijd

leiden dat de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de re-integratie van de werknemer ophoudt. Deze situatie is evenwel eerst aan de orde *nadat* de werkgever daadwerkelijk heeft geprobeerd de werknemer het werk te laten hervatten en dat traject is mislukt. De werkgever kan dus niet op voorhand aanvoeren dat hij op grond van de hier besproken factoren niet tot re-integratie-inspanningen is gehouden.

205 CRvB 11 juli 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX1195, r.o. 2.2.

206 CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3921, r.o. 5.5. In het kader van de beoordeling van het verweer van het UWV, kiest de Raad in de betreffende rechtsoverweging het perspectief van het UWV.

207 CRvB 26 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP2229, r.o. 5.4.

208 CRvB 22 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:V6612, r.o. 5.6.

209 CRvB 12 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM4397, r.o. 4.6.

210 CRvB 12 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM4397.

evenwel geen inspanningen verricht die waren gericht op verbetering van die relatie. Dit werd aangemerkt als een ‘onvoldoende re-integratie-inspanning’.²¹¹ Ook in de zaak waarover de CRvB op 18 augustus 2010 uitspraak deed,²¹² was de betreffende werkgever op dit punt nalatig geweest. In deze zaak had de werkgever gedurende de wachttijd met de zieke werknemer geen enkel contact onderhouden, hetgeen mede was ingegeven door de verslechterde relatie. De CRvB verweet de werkgever dat hij geen, specifiek daarop gerichte, interventie zoals *mediation*, had ingezet.²¹³ In de uitspraak van de CRvB van 1 mei 2013²¹⁴ was in de wachttijd tussen de werkgever en de werknemer ter zake van de re-integratie een fors verschil van mening ontstaan. Na een jaar was de relatie niet verbeterd. De Raad onderschrijft het oordeel van de rechtbank te dien aanzien. Voor zover de werknemer zijn werk wegens het verschil van mening niet had kunnen hervatten, had het volgens de rechtbank voor de hand gelegen dat de werkgever zou proberen het verschil van inzicht voortvarend op te lossen door middel van daarop gericht overleg of *mediation*.²¹⁵ Ook deze nalatigheid van de werkgever geldt als ‘onvoldoende re-integratie-inspanning’. Uit de inhoudelijke analyse kon geen specifieke aanwijzing van de CRvB met betrekking tot dit thema worden afgeleid. Uit de hiervoor besproken praktijkvoorbeelden valt evenwel a contrario af te leiden dat de werkgever, in het belang van de re-integratie, blijvend moet werken aan een goede verstandhouding met de werknemer.

4.2.8 Re-integratie van een onwelwillende werknemer

Uit de analyse van de onderzochte uitspraken is in het kader van dit thema één prominent praktijkvoorbeeld naar voren gekomen. Dit betreft het voorbeeld dat reeds in hoofdstuk 3 is besproken, betreffende de werknemer met knie- en hartklachten en ernstig overgewicht. In die zaak was het vooral de bedrijfsarts, die tegen het inadequate herstelgedrag van de werknemer had behoren op te treden. Voor dit falen van zijn bedrijfsarts werd de werkgever verantwoordelijk gehouden.²¹⁶ Ten aanzien van dit thema is in de onderzochte uitspraken slechts in één uitspraak ter zake een aanwijzing aangetroffen. In de zaak die aan de orde was in CRvB 15 augustus 2012²¹⁷ had het beperkte aantal re-integratieactiviteiten in het eerste en het tweede spoor nauwelijks tot concrete resultaten geleid. De houding van de werknemer was daar mede debet aan, zo bleek uit het door het UWV uitgebrachte deskundigenoordeel. De CRvB stelt vervolgens. ‘Voor zover die resultaten mede zijn beïnvloed door de omstandigheid dat de werknemer

211 CRvB 12 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM4397, r.o. 4.5.

212 CRvB 18 augustus 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN4419.

213 CRvB 18 augustus 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN4419, r.o. 6.6.

214 CRvB 1 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ8987.

215 CRvB 1 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ8987, r.o. 4.3.

216 Zie p. 39.

217 CRvB 15 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4602.

onvoldoende meewerkte aan het re-integratietraject, hadden van de werkgever meer acties mogen worden verwacht om de werknemer te bewegen tot (meer) medewerking aan dat traject, zoals opschorting en stopzetting van het loon'.²¹⁸

4.2.9 Re-integratie na een deskundigenoordeel over de vraag of de werkgever zich voldoende voor de re-integratie heeft ingespannen.

Met betrekking tot dit thema blijkt uit de inhoudelijke analyse dat aan werkgeverszijde regelmatig de vraag rijst waartoe hij als werkgever is gehouden, nadat een deskundigenoordeel is afgegeven waarin is gesteld dat hij zich voldoende voor de re-integratie heeft ingespannen. De inhoudelijke analyse heeft ter zake van dit thema twee praktijkvoorbeelden opgeleverd. In het eerste voorbeeld kwam de CRvB tot het oordeel dat de werkgever zich *voldoende* voor de re-integratie van de werknemer had ingespannen. In het tweede voorbeeld was sprake van *onvoldoende* re-integratie-inspanningen.

In CRvB 20 juli 2011²¹⁹ had de werkgever op twee verschillende momenten om een deskundigenoordeel verzocht. Beide keren had het UWV geoordeeld dat de werkgever, tot aan de datum van het betreffende deskundigenoordeel, voldoende re-integratie-inspanningen had ontplooid om de werknemer te begeleiden naar passende arbeid. Naderhand had het UWV evenwel aangegeven dat aan die deskundigenoordelen geen waarde kon worden toegekend.²²⁰ De rechtbank was hier in meegegaan. Volgens de bestuursrechter mocht en kon de werkgever begrijpen dat het deskundigenoordeel niet een allesomvattende beoordeling inhield en had hij aan dat oordeel niet de zekerheid mogen ontleen dat de door de arboarts gehanteerde uitgangspunten voor de re-integratie mede waren beoordeeld en bevestigd.²²¹ De CRvB komt evenwel tot een ander oordeel. Gelet op de vraagstelling van de werkgever en de beide antwoorden van het UWV, kon het de werkgever naar het oordeel van de CRvB niet duidelijk zijn dat hij niet mocht uitgaan van het deskundigenoordeel. Van enig voorbehoud bij de door de arboarts gehanteerde uitgangspunten was niet gebleken. Het UWV kon dan ook aan dat oordeel worden gehouden. Op basis daarvan lag het ook voor de hand dat de werkgever de ingeslagen weg tot het einde van de wachttijd had vervolgd.²²² Op grond hiervan oordeelde de CRvB dat de werkgever zich *voldoende* voor de re-integratie van de werknemer had ingespannen en dat het UWV ten onrechte een loonsanctie had opgelegd.

218 CRvB 15 augustus 2012, ECLI:NL:CVRB:2012:BX4602, r.o. 4.4.

219 CRvB 20 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR2382.

220 CRvB 20 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR2382, r.o. 3.1.

221 CRvB 20 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR2382, r.o. 2.

222 CRvB 20 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR2382, r.o. 4.4.

Samengevat komt de stellingname van de CRvB er op neer dat wanneer het UWV de vraag van de werkgever, of de re-integratie-inspanningen tot op dat moment voldoende zijn geweest, bevestigend heeft beantwoord, de werkgever (in beginsel) mag uitgaan van de juistheid van dat deskundigenoordeel. In de zaak waarover de CRvB op 20 maart 2013 uitspraak deed,²²³ werkt hij deze stellingname verder uit. De CRvB legt hierin uit dat het deskundigenoordeel over de vraag of de werkgever zich voldoende voor de re-integratie heeft ingespannen, een momentopname is. Het is volgens de Raad dan ook niet ondenkbaar dat zich nadien in het bedrijf van de werkgever veranderingen voordoen (en) of nadien de belastbaarheid van de werknemer toeneemt. Dit moet voor de werkgever aanleiding zijn om zich te bezinnen op de re-integratiemogelijkheden van de werknemer en eerder verworpen alternatieven te herijken, aldus de Raad.²²⁴

4.3 Voorlopige conclusie

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten beschreven van de inhoudelijke analyse van de verzamelde uitspraken van de CRvB over de inhoudelijke loonsanctie. Met behulp van deze analyse is een voorlopig antwoord gegeven op de hoofdvraag met betrekking tot de uitleg van de CRvB van de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA. Ook is antwoord gegeven op de vraag of de CRvB aanwijzingen geeft voor de re-integratie-inspanningen van de werkgever. Uit de inhoudelijke analyse kan om te beginnen worden geconcludeerd dat de intensieve toetsing van de feitenkwalificatie door de CRvB, die in hoofdstuk 3 ter sprake kwam, bijdraagt aan het verkrijgen van meer duidelijkheid over de wijze waarop de CRvB de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’ uitlegt en aan het achterhalen van aanwijzingen van de Raad voor het re-integreren van de werknemer. De gedetailleerde weergave van de relevante feiten en omstandigheden, alsmede de intensieve en zorgvuldige bespreking daarvan door de Raad, leiden ertoe dat meer inzicht wordt verkregen in de gedachtegang van het UWV die aan een opgelegde loonsanctie ten grondslag heeft gelegen. Aldus kan meer inzicht worden verkregen in de wijze waarop het UWV de feiten en omstandigheden heeft gewogen en hoe de CRvB die weging nadien heeft beoordeeld.

Uit de inhoudelijke analyse kan voorts worden geconcludeerd dat op de hoofdvraag naar de uitleg van de CRvB van de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA en de aanwijzingen die de Raad geeft ter zake van de re-integratie-inspanningen van de werkgever, niettemin geen eenduidig antwoord kan worden gegeven. Dit heeft ermee te maken dat de selectie van uitspraken van de CRvB over de inhoudelijke loonsanctie tamelijk casuïstisch zijn. Er zijn maar weinig uitspraken waarin de Raad van het voor hem liggende geval abstraheert en de

223 CRvB 20 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ4852.

224 CRvB 20 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ4852, r.o. 4.2.

grote lijn uitzet. In zoverre dient de aanname die in hoofdstuk 1 werd gedaan, dat de geselecteerde uitspraken die zijn opgenomen in Bijlage II en III richtinggevend zijn, dan ook te worden genuanceerd. De uitspraken waarin de Raad wel een richting heeft uitgezet, betreffen in hoofdzaak twee thema's. Dit zijn ten eerste 'de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de re-integratie van de werknemer' en ten tweede 'de re-integratie in het tweede spoor'. In het licht van de beantwoording van de hoofdvraag is de voorlopige conclusie ten aanzien van deze twee thema's als volgt.

Met betrekking tot het thema van de verantwoordelijkheid van de werkgever geldt het volgende. De werkgever die voor het uitblijven van re-integratieactiviteiten of voor het missen van re-integratiekansen geen verantwoordelijkheid neemt, maar die neerlegt bij de door hem ingeschakelde deskundigen, voldoet naar het oordeel van de CRvB *altijd* aan de norm 'onvoldoende re-integratie-inspanningen'. De aanwijzing die de Raad in dit verband geeft, is dat de werkgever verantwoordelijk is en blijft voor de re-integratie van de werknemer, waaronder mede is begrepen de kwaliteit van de geleverde diensten van de door hem ingeschakelde deskundigen, zoals de arbodienst en het re-integratiebedrijf. De CRvB verwacht van de werkgever dat deze zich tegenover hen kritisch en actief opstelt en hun adviezen niet zonder meer accepteert. In het verlengde hiervan is in de visie van de CRvB de werkgever ook zelf verantwoordelijk voor de concrete invulling van zijn re-integratie-inspanningen. Het is aan hem om de keuze te maken welke concrete re-integratie-instrumenten moeten worden ingezet en wat de hoogte mag zijn van de daarmee gepaard gaande kosten. Ook is in de uitleg van de CRvB sprake van onvoldoende re-integratie-inspanningen wanneer de deskundigen die de werkgever heeft ingeschakeld een bepaald activeringsbeleid adviseren, maar de werkgever daaraan geen gehoor geeft. Ter zake van dit thema zijn geen voorbeelden aangetroffen van re-integratie-inspanningen, die de Raad als voldoende aanmerkt.

Betreffende het thema van de re-integratie in het tweede spoor geldt dat aan de norm 'onvoldoende re-integratie-inspanningen' is voldaan wanneer de werkgever geen initiatieven neemt tot re-integratie in het tweede spoor omdat re-integratie in het eerste spoor nog mogelijk is. Of wanneer de werkgever de eerstejaarsevaluatie niet aangrijpt om te onderzoeken wat de re-integratiemogelijkheden zijn in het tweede spoor. Ook is in de uitleg van de Raad sprake van onvoldoende re-integratie-inspanningen ten aanzien van het tweede spoor wanneer de werkgever nalaat re-integratie-activiteiten in dat spoor in gang te zetten, hoewel al vroeg in de periode van de wachttijd duidelijk is dat de kans op terugkeer in het eigen bedrijf van de werkgever nagenoeg is uitgesloten. Ten aanzien van dit thema geldt als aanwijzing van de Raad dat re-integratie-inspanningen ten aanzien van het tweede spoor slechts achterwege kunnen blijven, indien er nog daadwerkelijk perspectief bestaat op werkhervatting in het eigen bedrijf van de werkgever.

De hier besproken analyse heeft ter zake van dit thema één voorbeeld opgeleverd, waarin de CRvB invulling geeft aan de norm ‘voldoende re-integratie-inspanningen’. Daarvan is volgens de Raad sprake, indien het door de werkgever ingeschakelde re-integratiebureau ten behoeve van de externe re-integratie van de werknemer, uiteenlopende re-integratie-activiteiten heeft ondernomen.

Naast de conclusies met betrekking tot de hiervoor besproken thema’s kan ter beantwoording van de hoofdvraag, de volgende conclusie worden getrokken met betrekking tot het thema ‘re-integratie bij een samenloop van uiteenlopende factoren’. Werkgevers die in hoger beroep aanvoeren dat omstandigheden als de medische beperkingen van de werknemer, zijn beperkte opleidingsniveau, zijn leeftijd, zijn gebruik van psychofarmaca en de economische crisis, de re-integratie hebben verhinderd, krijgen daarvoor bij de CRvB geen gehoor. De CRvB geeft als aanwijzing ter zake dat de werknemer niet volledig arbeidsongeschikt is, zolang hij niet is opgenomen in een ziekenhuis of instelling, niet bedlegerig is en het hem niet ontbreekt aan zelfredzaamheid vanwege lichamelijke of psychische oorzaken. Hieruit volgt dat de werknemer benutbare mogelijkheden heeft en de werkgever dus re-integratie-inspanningen moet verrichten. Voorts spant de werkgever zich volgens de CRvB onvoldoende voor de re-integratie van de werknemer in wanneer hij een verstoorde arbeidsverhouding met de werknemer laat voortduren, dus zonder extra inzet op verbetering daarvan via bijvoorbeeld *mediation*. Als aanwijzing ter zake stelt de CRvB dat de werkgever met de zieke werknemer steeds contact moet zoeken of onderhouden.

Geconcludeerd kan worden dat de CRvB ten aanzien van de hiervoor besproken thema’s gezorgd heeft voor meer duidelijkheid over de door de werkgever te verrichten re-integratie-inspanningen. Op veel andere terreinen, zijn de uitspraken van de CRvB dikwijls zodanig toespitst op het individuele geval, dat het voor werkgevers in zijn algemeenheid lastig is om daar houvast aan te ontlenen. Dit betekent dat werkgevers in veel gevallen in onzekerheid zullen blijven verkeren over hetgeen het UWV ter zake van de re-integratie van de werknemer van hen verlangt.

Tot besluit kan op grond van de inhoudelijke analyse worden geconcludeerd dat de CRvB, vooral ten aanzien van twee thema’s heeft bijgedragen aan de rechtsontwikkeling van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA. Dit is ten eerste het thema van de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de re-integratie van de werknemer en ten tweede het thema van de re-integratie in het eerste spoor.

5 Samenvatting en conclusie

5.1 Inleiding

De werkgever die heeft te maken met langdurige ziekte van de werknemer, heeft naast de verplichting om gedurende twee jaar het loon door te betalen, tevens de verplichting om de werknemer te re-integreren in het arbeidsproces. Is aan het eind van het tweede ziektejaar geen werkhervatting bereikt, dan wordt de behandeling van de WIA-aanvraag opgeschort en worden de re-integratie-inspanningen van de werkgever en de werknemer onderworpen aan de poortwachterstoets. Deze toets houdt in dat het UWV beoordeelt of de werkgever en de werknemer in redelijkheid hebben kunnen komen tot de re-integratie-inspanningen die zijn verricht. Indien het UWV tot het oordeel komt dat de re-integratie inspanningen onvoldoende zijn, dan legt hij een loonsanctie op. Uit hoofde daarvan is de werkgever verplicht het loon van de werknemer maximaal 52 weken langer door te betalen, welke periode hij dient te gebruiken om zijn tekortkomingen te herstellen. De juiste invulling van de te verrichten re-integratie-inspanningen, is voor de werkgever met veel onzekerheid omgeven. Dit heeft er mee te maken dat in de wet geen definities zijn opgenomen van de norm 'onvoldoende re-integratie-inspanningen' en van de norm 'voldoende re-integratie-inspanningen'. Ook de Beleidsregels met het beoordelingskader, dat het UWV bij de poortwachterstoets hanteert, helpen de werkgever niet. Naar zijn aard is dit kader slechts in algemene bewoordingen geformuleerd. Vanwege deze rechtsonzekerheid hebben werkgevers er belang bij vooraf te weten wat voor re-integratie-inspanningen het UWV van hen verlangt, zodat zij het risico op een loonsanctie kunnen verkleinen.

In dit onderzoek is de vraag gesteld wat de uitleg is van de CRvB van de norm 'onvoldoende re-integratie-inspanningen' van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA, gegeven de beoordelingsvrijheid die het UWV is toegekend en gegeven de Beleidsregels. In het verlengde hiervan is de vraag gesteld of de Raad ook aanwijzingen geeft voor de re-integratie-inspanningen van de werkgever. Alvorens toe te komen aan de bespreking van de uitkomst van het jurisprudentie-onderzoek, ter beantwoording van deze vragen, werd eerst in hoofdstuk 2 het theoretisch kader geschetst. Dit vond plaats aan de hand van drie deelvragen die betrekking hadden op, respectievelijk, de toepasselijke wet- en regelgeving ter zake van de re-integratie van de zieke werknemer, de betekenis van enkele relevante begrippen in die wet- en regelgeving en de jurisprudentie, de betekenis van de rechtsfiguren 'beoordelingsvrijheid' en 'beleidsregel' en de invloed daarvan op de rechterlijke toetsingsintensiteit. Ook werd het uniforme bestuursprocesrecht van de Awb beschreven. De inhoud van hoofdstuk 2 laat zich als volgt samenvatten.

De re-integratieverplichtingen die de werkgever heeft jegens de werknemer, zijn geregeld in artikel 7:658a, van het BW, artikel 25, negende lid, van de Wet WIA, de Regeling procesgang en de Beleidsregels. Hieruit volgt dat bij (dreigende) langdurige ziekte van de werknemer, de werkgever al die maatregelen moet treffen die redelijkerwijs nodig zijn om de werknemer te re-integreren in het arbeidsproces. Het streven dient daarbij te zijn gericht op gehele of gedeeltelijke, structurele werkhervatting. Die hervatting dient min of meer aan te sluiten bij de resterende functionele mogelijkheden van de werknemer en dient plaats te vinden in arbeid met een loonwaarde van tenminste 65% van het oude loon. Om dat te bereiken, moet de werkgever met zijn arbodienst onderzoeken of er direct, dan wel op termijn, mogelijkheden bestaan om de werknemer in zijn bedrijf de eigen dan wel andere passende arbeid te doen verrichten. Hierbij worden van de werkgever meer inspanningen verwacht naar mate de beperkingen van de werknemer geringer zijn, relatief weinig aanpassingen in het bedrijf noodzakelijk zijn, het bedrijf van de werkgever groter is en de aanpassingen voor de bedrijfsvoering financieel minder belastend zijn. Is gebleken dat re-integratie in het bedrijf van de werkgever niet tot de mogelijkheden behoort, dan dient de werkgever te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn in het bedrijf van een andere werkgever. Dit laatste geldt in elk geval ter gelegenheid van de evaluatie van het eerste ziektejaar, hetgeen in de praktijk bekend staat als het ‘opschudmoment’. Van het ziekteverloop en de re-integratievorderingen dient de werkgever een dossier bij te houden. Ook dient hij een plan van aanpak op te stellen en een re-integratieverslag te maken indien aan het eind van het tweede ziektejaar geen werkhervatting heeft plaatsgevonden. Op grond van de Arbowet dient de werkgever zich bij de re-integratie van de werknemer te laten bijstaan door een gecertificeerde arbodienst of geregistreerde bedrijfsarts.

Ter zake van open normen in het bestuursrecht werd in hoofdstuk 2 opgemerkt dat deze kunnen worden omschreven als ‘algemeen geformuleerde gedragsnormen’ of ‘ruimtescheppende wetgevingsconcepten’, die burgers ruimte laten en niet als onredelijk beperkend voor hun handelen worden ervaren. Dit leidt tot een vermindering van regeldruk. Kenmerkend voor open normen is dat ze zich aanpassen aan veranderende omstandigheden en op een wijze zijn ontworpen dat toekomstige ontwikkelingen er al in zijn verdisconteerd. Dit wordt algemeen als voordeel gezien. Een nadeel van open normen is de gebrekkige rechtszekerheid, waardoor onvoorspelbaar lijkt wat mag en wat niet mag. In hoofdstuk 2 werd voorts, ter zake van de rechtsfiguur van de beoordelingsvrijheid, gesteld dat daarvan sprake is wanneer de wetgever van het bestuursorgaan een exclusieve beoordeling (kwalificatie) van de feiten verwacht. Beleidsregels zijn in dit hoofdstuk omschreven als ‘regels, die het bestuur vaststelt bij de uitoefening van een discretionaire bestuursbevoegdheid teneinde eenduidig beleid tot stand te

brengen'. In het geval van beleids- of beoordelingsvrijheid, wordt in de literatuur algemeen aanvaard dat in beginsel een terughoudende toetsing door de rechter is aangewezen. Eveneens wordt terughoudendheid van de rechter aangenomen, indien hij een oordeel moet vellen over de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid door het bestuursorgaan, dat daarvoor een beleidsregel heeft vastgesteld. De rechter kan beleidsregels evenwel niet negeren en zal ze daarom doorgaans gebruiken als referentiekader. In hoofdstuk 2 werd gesteld dat van volledige toetsing sprake is, indien de rechter zich een eigen oordeel vormt over de feiten, de kwalificatie van de feiten en de uitleg van wettelijke voorschriften en hij zijn oordeel zo nodig in de plaats kan stellen van dat van het betreffende bestuursorgaan. Daarbij werd er evenwel op gewezen dat in de literatuur wordt aangenomen dat het onderscheid tussen terughoudende en volledige toetsing niet zwart-wit is en het uiteindelijk aan de rechter is om de intensiteit van de toetsing te bepalen. Tot besluit werd in hoofdstuk 2 tevens het uniforme bestuursprocesrecht geschetst, zoals dat thans in de Awb is vastgelegd. In dat kader werd gesteld dat in het bestuursprocesrecht sprake is van beroep bij twee feitelijke instanties. Voor zaken met betrekking tot de socialezekerheid is de CRvB de hogerberoepsinstantie.

5.2 Eindconclusies met betrekking tot de hoofdvraag

In de hoofdstukken 3 en 4 werden op grond van het jurisprudentieonderzoek, ter beantwoording van de hoofdvraag, enkele voorlopige conclusies getrokken. In deze paragraaf volgen de eindconclusies.

Uit het onderzoek komt met betrekking tot de rechtsvraag het volgende naar voren. In het merendeel van de zaken in hoger beroep over de inhoudelijke loonsanctie, dient de CRvB de vraag te beantwoorden of het oordeel van het UWV dat de norm 'onvoldoende re-integratie-inspanningen' door de concrete gedragingen van de betreffende werkgever is vervuld, terecht is en de opgelegde loonsanctie dientengevolge in rechte stand kan houden. Dit betekent dat de CRvB zich een oordeel moet vormen over de wijze waarop het UWV de relevante feiten heeft gekwalificeerd. Geconcludeerd kan worden dat ondanks de beoordelingsvrijheid die het UWV is toegekend en ondanks de Beleidsregels, de CRvB de feitenkwalificatie door het UWV meest integraal toetst. Daarbij zijn de Beleidsregels uitgangspunt. Deze intensieve toetsing blijkt onder meer uit de uitvoerige weergave door de CRvB van de relevante feiten en omstandigheden (die soms door hem nog worden aangevuld), gevolgd door een gedetailleerde bespreking daarvan. Voorts is deze intensieve toetsing af te leiden uit de formulering die de CRvB voor zijn eindoordeel kiest. De Raad maakt meestal geen gebruik van bewoordingen die objectiviteit uitdrukken, zoals de formulering dat het standpunt van het UWV dat de werkgever zich onvoldoende voor de re-

integratie van de werknemer heeft ingespannen ‘niet onjuist’ of ‘niet onredelijk’ is. Indien de CRvB het UWV volgt in zijn oordeel dat er sprake is geweest van onvoldoende re-integratie-inspanningen, stelt de CRvB dat het UWV zich terecht op dat standpunt heeft mogen stellen. Indien hij het UWV niet volgt, stelt hij dat het UWV niet aannemelijk heeft kunnen maken dat de werkgever in de re-integratie van de werknemer is tekortgeschoten. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat deze werkwijze van de Raad leidt tot meer inzicht in de weging van de feiten en omstandigheden die het UWV aan een loonsanctiebesluit ten grondslag heeft gelegd, alsmede in de beoordeling daarvan door de CRvB. Daaruit kan tevens worden afgeleid dat de CRvB toepassing geeft aan de herkansingsfunctie, hetgeen met name in het belang is van de werkgever, die het in rechte moet opnemen tegen een bestuursorgaan.

Dit betekent evenwel niet dat daarmee tevens het antwoord helder is op de vraag met betrekking tot de uitleg door de CRvB van de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA en de aanwijzingen van de Raad voor de re-integratie-inspanningen van de werkgever. Het verrichte onderzoek leidt namelijk ook tot de conclusie dat die vraag niet eenduidig is te beantwoorden. Dit kan worden verklaard door het casuïstische karakter van de uitspraken van de CRvB over de inhoudelijke loonsanctie. Uitspraken waarin de Raad van het voorliggende geval abstraheert en de grote lijn uitzet ten aanzien van de wetsuitleg met betrekking tot de re-integratie-inspanningen van de werkgever, zijn maar weinig aangetroffen. Dienaangaande kon de aanneming die in hoofdstuk 1 is gedaan dat de uitspraken die zijn vermeld in Bijlagen II en III richtinggevend zijn, niet in alle gevallen door het jurisprudentieonderzoek worden bevestigd. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat de uitspraken van de CRvB die wel als richtinggevend kunnen worden aangemerkt, hoofdzakelijk betrekking hebben op de thema's ‘de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de re-integratie’ en ‘de re-integratie in het tweede spoor’. De uitleg die de CRvB geeft aan de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA in relatie tot deze twee thema's is als volgt.

Met betrekking tot het eerste thema kan in antwoord op de hoofdvraag worden geconcludeerd dat volgens de CRvB de werkgever, die voor het uitblijven van re-integratie-inspanningen of het missen van re-integratiekansen, verwijst naar de door hem ingeschakelde deskundigen, altijd voldoet aan de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’. Dit geldt ook wanneer de werkgever zich op het standpunt stelt dat de concrete invulling van de te ondernemen re-integratie-inspanningen een taak is van het UWV en niet van hem. Als aanwijzing voor de re-integratie-inspanningen van de werkgever kan het uitgangspunt van de CRvB gelden dat de werkgever verantwoordelijk is en blijft voor de re-integratie van de werknemer, met inbegrip van de kwaliteit van de diensten van de door hem ingeschakelde deskundigen. In de visie van de CRvB hangt hiermee samen dat de werkgever ook verantwoordelijk is voor de concrete invulling van de re-

integratie-inspanningen, de keuze van de in te zetten re-integratie-instrumenten en de daarmee gepaard gaande kosten. De hiervoor genoemde verantwoordelijkheden van de werkgever brengen volgens de Raad met zich mee dat deze de adviezen van de door hem ingeschakelde deskundigen kritisch tegemoet treedt en overigens met hen nauw contact houdt. Dit ontslaat de werkgever evenwel niet van de verplichting hun adviezen op te volgen, indien zij ter zake van de re-integratie van de betreffende werknemer een activerend beleid adviseren. Met betrekking tot het hier aan de orde zijnde thema heeft het jurisprudentieonderzoek geen voorbeeld opgeleverd van de invulling door de CRvB van de norm ‘voldoende re-integratie-inspanningen’.

Met betrekking tot het tweede thema kan in antwoord op de hoofdvraag worden geconcludeerd dat, volgens de CRvB, de werkgever die geen initiatieven neemt tot re-integratie in het tweede spoor omdat er nog re-integratiemogelijkheden zijn in zijn eigen bedrijf, vrijwel steeds voldoet aan de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’. Dit geldt evenzeer voor de werkgever die de eerstejaarsevaluatie niet aangrijpt om de mogelijkheden van werkhervatting bij een andere werkgever te onderzoeken. En ook voor de werkgever die verzuimt re-integratie-activiteiten in het tweede spoor in gang te zetten, hoewel al vroeg in de periode van de wachttijd duidelijk is dat de kans op werkhervatting in het eigen bedrijf zo goed als uitgesloten is. Als aanwijzing voor de werkgever kan de stellingname van de CRvB worden gezien, dat re-integratie-inspanningen in het tweede spoor slechts achterwege kunnen blijven indien er nog daadwerkelijk perspectief bestaat op werkhervatting bij het eigen bedrijf van de werkgever. Met betrekking tot dit thema geeft de CRvB in één geval invulling aan de norm ‘voldoende re-integratie-inspanningen’. Hiervan is sprake indien het re-integratiebureau dat de werkgever heeft ingeschakeld ten behoeve van de re-integratie van de werknemer meerdere, uiteenlopende, re-integratie-activiteiten heeft ondernomen.

Naast de conclusies met betrekking tot de hiervoor besproken thema’s kan in antwoord op de hoofdvraag ten aanzien van het thema ‘re-integratie bij een samenloop van uiteenlopende factoren’ het volgende worden geconcludeerd. In de visie van de CRvB voldoen werkgevers aan de norm ‘onvoldoende re-integratie-inspanningen’, indien zij als verklaring voor het niet verrichten van re-integratie-inspanningen omstandigheden aanvoeren die de re-integratie hebben verhinderd. Daarbij moet worden gedacht aan een combinatie van factoren als ‘de leeftijd van de werknemer’, ‘zijn handicap’, ‘het geringe aantal uren waarop de werknemer inzetbaar is’, ‘lopende behandelingen op fysiek of psychisch vlak’ en ‘de hoogte van de kosten van een in gang te zetten re-integratietraject’. Als aanwijzing voor de re-integratie-inspanningen van de werkgever ten aanzien van dit thema kan het volgende uitgangspunt van de CRvB worden gezien. De Raad stelt dat zolang de werknemer niet is opgenomen in een ziekenhuis of instelling, niet bedlegerig is en

het hem niet ontbreekt aan zelfredzaamheid vanwege lichamelijke of psychische oorzaken er geen sprake is van volledige arbeidsongeschiktheid. In dat geval heeft de werknemer dus nog benutbare mogelijkheden en dient de werkgever altijd re-integratie-activiteiten te ontplooien. Tot besluit kan als aanwijzing van de Raad nog worden gezien dat juist bij werknemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, van de werkgever wordt verwacht dat hij zorgt voor een intensievere en meer professionele begeleiding. Gezien het voorafgaande kan worden geconcludeerd ter zake van de re-integratie van de zieke werknemer aan de werkgever zware eisen worden gesteld en dat het door hem bestreden besluit ter zake van de loonsanctie in hoger beroep meestal standhoudt.

Ter afsluiting van deze paragraaf zij opgemerkt dat de CRvB met zijn uitspraken over de inhoudelijke loonsanctie, vooralsnog vooral ten aanzien van de hiervoor expliciet besproken thema's, heeft bijgedragen aan de rechtsontwikkeling omtrent de invulling van de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA.

5.3 Slotbeschouwing

Met het voorafgaande onderzoek werd beoogd en bijdrage te leveren aan het verkrijgen van duidelijkheid voor de werkgever over de door hem te verrichten re-integratie-inspanningen, zodat hij het risico op een loonsanctie kan verkleinen. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat de CRvB met zijn uitspraken over de inhoudelijke loonsanctie ten aanzien van een beperkt aantal thema's inderdaad voor meer duidelijkheid heeft gezorgd. Het is evenwel niet gezegd dat de CRvB in de komende tijd ook ten aanzien van de andere in dit onderzoek genoemde thema's, de grote lijn zal uitzetten. Daardoor blijft het probleem van de onzekerheid voor werkgevers omtrent de door hen te verrichten re-integratie-inspanningen deels onopgelost.

Dit doet de vraag rijzen of de oplossing mogelijk in een andere richting moet worden gezocht? Is bijvoorbeeld het opnemen van heldere definities van de normen 'onvoldoende re-integratie-inspanningen' en 'voldoende re-integratie-inspanningen' in de wet een effectieve oplossing? Dat lijkt een voor de hand liggende gedachte en het zou ook ten goede komen aan de rechtszekerheid, maar werkgevers zouden daar naar mijn idee niet daadwerkelijk mee zijn gebaat. Dit heeft ermee te maken dat ter zake slechts zeer ruim geformuleerde definities voor opname in de wet in aanmerking zullen komen. Het is immers onvermijdelijk dat inspanningen om een zieke werknemer met fysieke dan wel psychische beperkingen (of beide) het werk te laten hervatten in een beperkt aantal, door de arbeidsdeskundige geduide, functies van geval tot geval verschillen. Daardoor zal al snel sprake zijn van bijzondere gevallen waarvan niet direct duidelijk is of ze wel of niet onder de wettelijke definitie vallen. Dit kan leiden tot tal van

discussies tussen de werkgever en het UWV over de wijze waarop aan de re-integratie vorm is gegeven. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn dat het aantal gerechtelijke procedures over de inhoudelijke loonsanctie toeneemt. Dit is niet in het belang van de werkgever. Ook de rechterlijke macht heeft geen belang bij een dergelijke toename van de werklust.

Een andere mogelijke oplossing zou kunnen zijn dat de vrijheid die aan het UWV is toegekend ter zake van de beoordeling of de normconditie door de feiten is vervuld, door de wetgever wordt inperkt. De wetgever zou daartoe de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA minder open dienen te formuleren. De vraag is evenwel of een striktere normstelling in de wet in de praktijk werkbaar is. Door middel van de open norm die thans is opgenomen in artikel 25, negende lid, van de Wet WIA, heeft de wetgever het aan het UWV overgelaten om op grond van zijn expertise te beoordelen in hoeverre aan die norm is voldaan. Daarbij beoordeelt hij een groot aantal, zeer uiteenlopende, gevallen. Over de expertise die daarvoor nodig is, beschikt de wetgever niet. Het zal daarom voor de wetgever lastig zijn om de norm van artikel 25, negende lid, van de Wet WIA zo te formuleren, dat ook meer complexe – niet-eenduidige – re-integratiezaken (in beginsel) aan de norm kunnen voldoen. Zou de wetgever daar in slagen, dan zou die strikte wettelijke norm voor het UWV mogelijk kunnen leiden tot een toename van de werkdruk. Hij zal dan immers met de wet in de hand, heel precies moeten aangeven waarom in het gegeven geval aan die specifieke, afgebakende norm is voldaan. Een striktere normstelling in de wet zou er voorts toe kunnen leiden dat de norm op minder gevallen van toepassing kan worden verklaard, waardoor minder loonsancties kunnen worden opgelegd. Het gevolg zou zijn dat het UWV WIA-aanvragen eerder in behandeling moet nemen en mogelijk meer WIA-aanvragen moet toekennen. In dat geval zal immers de herstelfunctie van de loonsanctie minder vaak zijn benut. Een dergelijke oplossing, die mogelijk leidt tot een stijging van de instroom in een WIA-uitkering, zou indruisen tegen het overheidsbeleid en is als zodanig weinig kansrijk.

Gezien het voorgaande moet de oplossing ter zake mijns inziens van de CRvB komen. Uit het onderzoek waarvan hier verslag is gedaan, is gebleken dat de uitspraken waarin de Raad met betrekking tot een bepaald thema een duidelijke lijn uitzet, in hoofdzaak dateren uit de periode eind 2009 – medio 2011. Dit roept de vraag op in hoeverre de CRvB er sedertdien nog dezelfde denkbeelden en standpunten op na houdt dan wel of hij eerder gedane uitspraken thans zou nuanceren. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan zijn (ruime) opvatting dat er nog benutbare mogelijkheden zijn en de werkgever zich dus voor de re-integratie van de werknemer dient in te spannen, zolang de werknemer niet bedlegerig is, niet is opgenomen in een ziekenhuis of instelling of niet zelfredzaam is vanwege fysieke of psychische oorzaken. De vraag is of de CRvB hier

thans, in het licht van de veranderde arbeidsmarkt, nog steeds volledig achter staat. Zo zijn er meer voorbeelden te geven. In dit licht bezien, is het mijns inziens in het belang van werkgevers dat de CRvB in de komende periode niet volstaat met het verwijzen naar zijn uitspraken van enkele jaren geleden. Daarentegen is het juist wenselijk dat de Raad zijn denkbeelden over en zijn standpunten met betrekking tot de re-integratie-inspanningen van de werkgever opnieuw voor het voetlicht brengt.

Ook zou de CRvB een verdere bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de bestaande onduidelijkheden omtrent de re-integratie-inspanningen van de werkgever door, ten aanzien van meer thema's dan de in het voorgaande onderzoek genoemde, richtinggevende uitspraken te doen. Daarnaast zou in dit kader de werkgever ermee zijn gediend wanneer de CRvB in zijn jaaroverzichten standaard een aantal uitspraken opneemt die betrekking hebben op de inhoudelijke loonsanctie.

Tot besluit zij opgemerkt dat het ook in het belang van de werkgever is dat de Raad de feitenkwalificatie door het UWV integraal blijft toetsen. Aldus kunnen in het kader van de controlefunctie niet alleen feiten zo nodig ambtshalve worden aangevuld en juridische fouten worden hersteld, ook krijgt de werkgever in het kader van de herkansingsfunctie de mogelijkheid om zijn zaak opnieuw door een onafhankelijke rechter te laten bekijken.

Bijlage 1: Kwantitatieve analyses²²⁵

Tabel 1 Aantal uitspraken van de CRvB over de inhoudelijke loonsanctie naar jaartal en in totaal

Jaartal	Aantal
2009 ²²⁶	7
2010	19
2011	23
2012	16
2013	13
2014 ²²⁷	5
Totaal:	83

Tabel 1 laat het totaal aantal uitspraken over de loonsanctie wegens onvoldoende re-integratie-inspanningen van de CRvB zien in de onderzochte periode, naar jaartal. Het betreft uitsluitend uitspraken, waarin het hoger beroep werd ingesteld door de werkgever of het UWV.²²⁸

Tabel 2 Aantal beroepsprocedures over de inhoudelijke loonsanctie

Jaar	Beroep werkgever <i>gegrond</i> op inhoudelijke gronden, bestreden besluit vernietigd	Beroep werkgever <i>gegrond</i> op formele gronden, bestreden besluit vernietigd	Beroep werkgever <i>ongeground</i> op inhoudelijke gronden, bestreden besluit blijft in stand	Totaal
2009 ²²⁹	2		5	7
2010	13	2 ²³⁰	4	19
2011	9	1 ²³¹	13	23
2012	5	1 ²³²	10	16
2013	5	1 ²³³	7	13
2014 ²³⁴	-	-	5	5
Totaal	34	5	44	83

Tabel 2 toont het aantal keren dat een werkgever een beroepsprocedure instelde, nadat het UWV zijn bezwaar tegen een opgelegde loonsanctie had afgewezen, voor zover dat kon worden afgeleid uit de

225 De getallen in de tabellen zijn absoluut.

226 Dit betreft de periode 28 oktober – 31 december 2009.

227 Dit betreft de periode 1 januari – 31 maart 2014.

228 Zie hierover par. 1.3 (Methode en afbakening) op p. 12.

229 Dit betreft de periode 28 oktober – 31 december 2009.

230 CRvB 31 maart 2010, ECLI: NL:CRVB:2010:BL9815, is proces technisch een ingewikkelde zaak, waarbij de werkgever tegen één besluit in hoger beroep was gegaan en de CRvB dit beroep ambtshalve tevens achtte te zijn ingesteld tegen een tweede besluit, waarin de werkgever geen hoger beroep had ingesteld. De Raad oordeelde het hoger beroep tegen besluit 1 gegrond en tegen besluit 2 ongegrond. Uit CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN8691, valt af te leiden dat de bestuursrechter in eerste aanleg het bestreden besluit vernietigde wegens schending van art. 7:9 Awb (nader horen i.v.m. novum) met instandhouding van de rechtsgevolgen op inhoudelijke gronden, zie), r.o. 2.

231 De formele grond betrof hier 'strijd met het motiveringsbeginsel' in de zin van art. 7:12 lid 1 Awb, CRvB 26 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP2226, r.o. 2.

232 De formele grond betrof hier eveneens 'strijd met het motiveringsbeginsel ex art. 7:12 lid 1 Awb', CRvB 8 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5428, r.o. 2.

233 De formele grond betrof hier 'schending van art. 7:9 Awb', (nader horen i.v.m. novum), waarbij de rechtsgevolgen op inhoudelijke gronden in stand bleven.

234 Dit betreft de periode 1 januari – 31 maart 2014.

uitspraken van de CRvB.²³⁵ Indien de gehele onderzochte periode in ogenschouw wordt genomen, blijkt dat de bestuursrechter in eerste aanleg het beroep van de werkgever tegen een opgelegde loonsanctie vaker *ongegrond* dan *gegrond* acht. Dit geldt te meer wanneer daarbij in ogenschouw wordt genomen dat de bestuursrechter in vijf gevallen het beroep van de werkgever weliswaar gegrond achtte, doch de rechtsgevolgen in stand liet.

Tabel 3 Aantal procedures in hoger beroep in de onderzochte periode, per jaar, met de uitkomst

Beslissing CRvB	2009 ²³⁶		2010		2011		2012		2013		2014 ²³⁷		Tot
	Appellant		Appellant		Appellant		Appellant		Appellant		Appellant		
	wg	uwv	wg	uwv	wg	uwv	wg	uwv	wg	uwv	wg	uwv	
Hoger beroep gegrond/ uitspraak Rb. dat beroep wg gegrond is, <i>bevestigd</i>			2 ²³⁸	1	1					2 ²³⁹			6
Hoger beroep ongegrond/ uitspraak Rb. dat beroep wg gegrond is <i>vernietigd</i>		2		12		9		6		4			33
Hoger beroep gegrond/ uitspraak Rb. dat beroep wg ongegrond is, <i>vernietigd</i>	1												1
Hoger beroep ongegrond/ uitspraak Rb. dat beroep wg ongegrond is, <i>bevestigd</i>	4		4		13		10 ²⁴⁰		7		5		43
Totaal	7		19		23		16		13		5		83

Tabel 3 is een vervolg op Tabel 2. Deze tabel laat de uitkomst van de hoger beroepsprocedures zien in de onderzochte periode, in enig jaar, alsmede of de werkgever dan wel het UWV het hoger beroep had geëntameerd. Het beeld dat bij de beroepsprocedures naar voren kwam, blijkt in de hoger beroepsprocedures te worden bevestigd. In 33 gevallen achtte de CRvB het hoger beroep tegen de

235 In de uitspraken van de CRvB zijn de namen van de werkgevers geanonimiseerd. Daardoor kon niet worden achterhaald of er mogelijk sprake is van dezelfde werkgever, die tegen meerdere besluiten op bezwaar beroep heeft aangetekend. Dit geldt niet voor CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3726, waarin de Raad verwijst naar een eerdere hogerberoepsprocedure van dezelfde appellant.

236 Dit betreft de periode 28 oktober – 31 december 2009.

237 Dit betreft de periode 1 januari – 31 maart 2014.

238 Zie Tabel 2, derde kolom en de toelichting in voetnoot 228. In het eerste daar beschreven geval werd het hogerberoep van de werkgever tegen besluit 1 gegrond verklaard. De gerichtheid van het hoger beroep tegen besluit 2, dat de CRvB ambtshalve had aangenomen, werd evenwel ongegrond verklaard.

239 In CRvB 9 januari 2013, CRvB ECLI:NL:CRVB:2013:BY8055, ging de werkgever in hoger beroep tegen beëindiging van de loonsanctie op een door de rechtbank bepaalde datum, omdat hij zich op het standpunt stelde dat de loonsanctie *volledig* teniet moest worden gedaan.

240 In de zaak die aan de orde was in CRvB 15 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX5807, hadden zowel de werkgever als het UWV hoger beroep ingesteld. De werkgever tegen het oordeel van de rechtbank dat terecht een loonsanctie was opgelegd, welk beroep werd afgewezen. Het UWV tegen de uitleg van de rechtbank van art. 25 lid 9 – 14 Wet WIA (te laat afgeven van een besluit), op grond waarvan de bestuursrechter de duur van de loonsanctie met elf dagen had bekort. Dit hoger beroep slaagde wel.

uitspraak van de bestuursrechter dat het beroep van de werkgever tegen een opgelegde loonsanctie gegrond was, *ongegrond* en werd die uitspraak vernietigd. In 43 gevallen *bevestigde* de CRvB in hoger beroep de uitspraak van de bestuursrechter dat het beroep van de werkgever tegen een opgelegde loonsanctie *ongegrond* was. Indien beide uitkomsten tezamen worden genomen, kan daaruit de conclusie worden getrokken dat in 76 van de 83 zaken in hoger beroep over een opgelegde loonsanctie wegens onvoldoende re-integratieverplichtingen, de Raad de opgelegde loonsanctie *rechtmatig* achtte. Dit brengt mee dat het UWV de partij is, die in de hoger beroepsprocedures doorgaans aan het langste eind trekt.

Bijlage II: Overzicht met de uitspraken over de inhoudelijke loonsanctie in zijn jaaroverzichten

Jaaroverzicht	Uitspraak	Betreffende onderwerp(en)
2009	CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570	De aard van de loonsanctie en de juridische kwalificatie van de Beleidsregels en het loonsanctiebesluit.
	CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3713	De reikwijdte van de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer voor de re-integratie.
	CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3717	De re-integratie in het tweede spoor, de uitleg van het loonsanctiesysteem, geen sprake van rechtsongelijkheid.
2010	CRvB 31 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL9815	Het toepassingsbereik van art. 9 Schattingsbesluit in relatie tot de re-integratieverplichtingen van de werkgever.
	CRvB 31 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL9850	De vraag of het vooraf niet voorleggen van het beoogde loonsanctiebesluit aan de LLC strijd oplevert met een 'bij of krachtens de wet gestelde regel'.
	CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1179	Het afwijzende besluit naar aanleiding van een hersteldmelding
	CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1194	Het karakter van de loonsanctie en de uitleg van art. 7:629 lid 11 BW (loondoorbetaling wegens te laat indienen van een WIA-aanvraag).
	CRvB 12 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM4397	De invulling van de norm 'onvoldoende re-integratie-inspanningen zonder deugdelijk grond' wanneer de werknemer korte tijd niet tot re-integreren in staat is en de motiveringseisen die aan een loonsanctiebesluit worden gesteld.
	CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:BN8678	Het belang van de eerstejaarsevaluatie.
2011	CRvB 12 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP0937	De eerstejaarsevaluatie en de re-integratie in het tweede spoor.
	CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3800	De afwijzing door het hof van een loonvordering van de werknemer wegens het aanbieden van passende arbeid door de werkgever in relatie tot de re-integratie-inspanningen van de werkgever en de relatie tussen de toekenning van een WGA-uitkering en de benutbare mogelijkheden van de werknemer.
	CRvB 20 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR238	Het deskundigenoordeel
Totaal aantal uitspraken: 12		

Dit overzicht toont de uitspraken in hoger beroep over een opgelegde loonsanctie wegens onvoldoende re-integratie-inspanningen, die werden ingesteld door hetzij de werkgever, hetzij het UWV. Deze uitspraken vond de CRvB kennelijk van voldoende belang om op te nemen in zijn jaaroverzichten, die hij jaarlijks op rechtspraak.nl publiceert. Zoals is te zien gaat het daarbij om niet meer dan enkele uitspraken per jaar. In zijn jaaroverzichten van 2012 en 2013 heeft de Raad geen uitspraken over de inhoudelijke loonsanctie opgenomen, die door de werkgever of het UWV werden geëntameerd. Wel bevat het jaaroverzicht 2012 één uitspraak waarin het hoger beroep door de werknemer werd ingesteld.

Bijlage III: Overzicht met de uitspraken van de CRvB over inhoudelijke loonsanctie waarnaar hij in latere uitspraken verwijst

Uitspraak CRvB	Onderwerp en rechtsoverweging	Aantal verwijzingen per rechtsoverweging
CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570	<ul style="list-style-type: none"> • Herstelkarakter van de loonsanctie van art. 25 lid 9 Wet WIA (r.o. 10.); • De relatie tussen de beleidsregels en de artt. 65 en 25 lid 9 Wet WIA (r.o. 5.3.); • De maatstaven voor het aannemen van het bestaan van re-integratiemogelijkheden.²⁴¹ 	1 2 1
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		4
CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3704	De verantwoordelijkheid van de werkgever en de werknemer voor de re-integratie in relatie tot de daartoe geleverde diensten door derden (r.o. 4.11.)	2
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		2
CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3708	<ul style="list-style-type: none"> • Medische beperkingen in relatie tot de verplichting tot re-integratie in het tweede spoor (r.o. 4.8.e.v.); • De keuze van de concrete re-integratie-activiteiten en daarmee gepaard gaande kosten bepaalt (r.o. 4:10.). 	3 1
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		4
CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3713	<ul style="list-style-type: none"> • Het belang van de eerstejaarsevaluatie bij de beoordeling van de re-integratie-inspanningen (r.o. 4.10.); • De verantwoordelijkheid, en aansprakelijkheid, voor de re-integratie en voor de tekortkomingen en adviezen van de daartoe ingeschakelde derden (r.o. 4.11.). 	1 40
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		41
CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3717	<ul style="list-style-type: none"> • De re-integratie in het eerste en tweede spoor (r.o. 10.3.); • De systematiek van de loonsanctie van art. 25 lid 9 Wet WIA en het karakter ervan in relatie tot art. 6 EVRM (r.o. 11.); • De juridische kwalificatie van de Beleidsregels en het daarin vastgelegde beoordelingskader in relatie tot de artt. 65 en 25 lid 9 Wet WIA en art. 7:658a BW (r.o. 13.4.); • De motiveringseisen die aan een loonsanctiebesluit worden gesteld (r.o. 14.); • Art. 25 lid 14 Wet WIA m.b.t. de gevolgen van het niet tijdig nemen van een besluit (r.o. 19.). 	4 3 2 2 1
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		13 ²⁴²
CRvB 31 maart 2010 ECLI:NL:CRVB:2010:BL9815	De getalscriteria van art. 9 SB m.b.t. de minimaal bij een schatting in aanmerking te nemen functies en arbeidsplaatsen zijn niet v.t.p. op de vraag of er voldoende basis is om te re-integratie te starten (r.o. 5.4.2.).	1
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		1

241 In CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3911, r.o. 5.5. verwijst de CRvB naar een passage met deze strekking in CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:BK1570. Ik heb de betreffende passage echter niet kunnen vinden.

242 In dit totaal is mede begrepen de verwijzing van de Raad in CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3726 naar deze uitspraak, vanwege dezelfde (gemachtigde van) appellant.

CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1179	<ul style="list-style-type: none"> • Het parallel lopen van de re-integratie in het eerste en tweede spoor (r.o. 4.4); • Het oordeel dat het UWV bij een te laat genomen loonsanctiebesluit de vertraging moet compenseren, indien herstel van de tekortkoming plaatsvindt (r.o. 5.3.e.v.) 	2 1
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		3
CRvB 18 augustus 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN4419	De beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid van de werknemer i.k.v. een WIA-aanvraag in relatie tot de beoordeling van de re-integratie-inspanningen in de wachttijd (r.o.6.7)	2
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		2
CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN8780	De toekenning van een loongerelateerde WGA-uitkering met een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80 tot 100% in relatie tot de beoordeling van de re-integratie-inspanningen in de wachttijd (r.o. 4.13).	10
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		10
CRvB 26 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP2229	De toekenning van een WIA-uitkering op arbeidskundige gronden met een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80 tot 100% in relatie tot de beoordeling van de re-integratie-inspanningen in de wachttijd (r.o. 5.6).	1
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		1
CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3921	De maatstaven voor het aannemen van het bestaan van re-integratiemogelijkheden (r.o. 5.5.). De betekenis van 'duurzaam geen arbeidsmogelijkheden' en 'geen duurzaam benutbare mogelijkheden' (r.o. 5.5.). De gevolgen van het te laat nemen van het loonsanctiebesluit (r.o. 5.6.)	1 1 1
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		3
CRvB 20 juli 2011 ECLI:NL:CRVB:2011:BR2382	De vraag wanneer de werkgever mag afgaan op het deskundigenoordeel van het UWV (r.o. 4.2.):.	2
Totaal aantal verwijzingen naar deze uitspraak:		2
Totaal alle uitspraken waarnaar de CRvB in de onderzochte periode verwijst:		12
Totaal aantal verwijzingen:		86

Dit overzicht laat zien dat de CRvB in zijn rechtspraktijk aanzienlijk meer uitspraken en rechtsoverwegingen ter zake van de loonsanctie en de re-integratie-inspanningen van de werkgever van belang vindt om naar te verwijzen dan in zijn jaaroverzichten. In de onderzochte periode verwees de Raad in totaal 86 keer naar overwegingen in twaalf verschillende uitspraken van hemzelf van een eerdere datum. Daarbij valt op dat de CRvB vooral verwijst naar zijn uitspraken vanaf 28 oktober 2009 – toen de Raad voor het eerst uitspraak deed over de huidige loonsanctie – en de eerste jaren daarna.

Bijlage IV: Overzicht met de aanvullende uitspraken van de CRvB over de inhoudelijke loonsanctie.

Uitspraak
CRvB 12 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM4243
CRvB 12 januari 2011 ECLI:NL:2011:CRVB:BP0859
CRvB 22 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV6612
CRvB 22 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV6617
CRvB 11 april 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW2233
CRvB 9 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW6053
CRvB 11 juli 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX1195
CRvB 15 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4602
CRvB 3 oktober 2012, ECLI:NL:CRVB:2012: BZ9052
CRvB 9 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013: BY8056
CRvB 20 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013: BZ4852
CRvB 27 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013: BZ5759
CRvB 27 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013: BZ5760
CRvB 27 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013: BZ5762
CRvB 1 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013: BZ8987
CRvB 20 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013: 2506
CRvB 29 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014: 221

Dit overzicht laat de zeventien uitspraken zien, die zijn geselecteerd in aanvulling op de basislijst met de achttien uitspraken die de CRvB, heeft opgenomen in zijn jaaroverzichten (Bijlage II) en de uitspraken waarnaar hij in latere uitspraken verwijst (Bijlage III). Het merendeel van deze uitspraken is gedaan op een datum, die is gelegen na de datum van de laatste uitspraak van de basislijst.²⁴³

243 Zie hierover par. 1.3 (Methode en afbakening) op p. 12.

Aangehaalde literatuur

Asscher-Vonk e.a. 2007

I.P. Asscher-Vonk e.a., *De zieke werknemer* (Monografieën Sociaal Recht). Deventer: Kluwer, 2007.

Barkhuysen e.a. (red.) 2009

T. Barkhuysen, J.E.M. Polak, B.J. Schueler, R.J.G.M. Widdershoven (red.). *AB Klassiek, Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*. Deventer: Kluwer 2009.

Barkhuysen, Damen e.a. 2007

T. Barkhuysen, L.J.A. Damen e.a. *Feitenvaststelling in beroep*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2007.

Broeksteeg 2009

J.L.W. Broeksteeg. 'Beleidsregels in de gemeentelijke bestuurspraktijk. A. Tollenaar, Gemeentelijk beleid en beleidsregels. De toegevoegde waarde van beleidsregels voor de kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingsverlening.' [boekbespreking], *RMThemis* 2009-6, p. 272 – 276.

Damsteegt 2010

A.C. Damsteegt, 'De loonsanctie', annotatie bij CRvB 18 november 2009, nr. 08/4004, 08/4046 WIA, LJN 3713, AB 2010, 10 (m.nt. A. Tollenaar), *USZ* 2010/2 (m.nt. Fluit).

Dijkmans 2006

V.E. Dijkmans, 'De loonsanctie onder de WIA', *ArbeidsRecht* 2006, 62.

Disselkoen 2003

V. Disselkoen, 'De zieke werknemer: re-integratie vanuit de civielrechtelijke invalshoek'. *ArbeidsRecht* 2003, 40, z.p.

Van den Elsaker 2012

J.J.B. van den Elsaker, 'Re-integratie-inspanningen anno 2012: do's en don'ts', *TRA* 2012/65, z.p.

Fluit 2011

P.S. Fluit, 'De loonsanctie na 104 weken in de praktijk.' *ArbeidsRecht* 2011/27.

Fluit 2009

P.S. Fluit, Annotatie bij CRvB 28 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570 *USZ* 2009, 349.

De Groot-van Leeuwen & den Tonkelaar(red.) 2012

L.E. de Groot-van Leeuwen & J.D.A. Tonkelaar. *Rechtsvinding op veertien terreinen*. (Onderzoekscentrum voor Staat en Recht). Radboud Universiteit Nijmegen. Deventer: Kluwer, 2012.

C.E.C. Jansen e.a. (red.) 2011

C.E.C. Jansen e.a. (red.) *Zorgplichten in publiek- en privaatrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011.

Keus 2011

L.A.D. Keus. 'Het rechtszekerheidsbeginsel'. *WPNR* 6901 (2011).

Klap 1994

Arnout Klap *Vage normen in het bestuursrecht* (diss. Universiteit Leiden). Zwolle: Tjeenk Willink, 1994.

Klosse 2012

S. Klosse, *Socialezekerheidsrecht*. Deventer: Kluwer 2012.

Van der Krogt 2013a²⁴⁴

C. van der Krogt 'Het tweede-spoortraject als struikelblok voor een juiste re-integratie van de zieke werknemer', *ArbeidsRecht* 2013/58.

Laagland 2009

F.G. Laagland 'Aansprakelijkheid van de bedrijfsarts bij verzuimbegeleiding'. *TRA* 2009, 64.

Van Male 2007

R.M. van Marle, 'Van toetsing naar rechtsvinding'. *NTB* 2007,12.

Marseille en Sietses 2013

Bert Marseille en Derek Sietses, 'De finaliseringsslag in het bestuursrecht'. *NJ* 2013, afl. 10, p. 606-613.

Noordam 2003

F.M. Noordam 'De loonsanctie, beslist niet het mooiste kind van de poortwachter', *SMA* oktober 2003, nr. 10, p.439-455.

Pavillon 2011

C.M.D.S. Pavillon, *Open normen in het Europees consumentenrecht. De oneerlijkheidsnorm in vergelijkend perspectief*. (Recht en Praktijk Contractentrecht), Deventer: Kluwer, 2011.

De Poorter 2010

J.C.A. de Poorter, 'De rechter als regelgever. Over rechtersregelingen en rechtsvorming door de (bestuurs)rechter', *RegelMaat* 2010 (25) 1, p. 3-16.

Rijkema 2001

Peter Rijkema, *Rechtersrecht. Over de rechtsvormende rol van de rechter in een democratische rechtsstaat*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2001.

Roozendaal & Opdam 2011

W.L. Roozendaal & M. Opdam 'De zorg voor de zieke werknemer en de rol van de bedrijfsarts'. In: C.E.C. Jansen e.a. (red.) 2011, p. 103-121.

244 Voor Van der Krogt 2013b zie hierna bij 'Overige stukken'.

Schlössels 2012a

R.J.N. Schlössels, 'Bestuursrechter, procesrecht en methoden van rechtsvinding. Rechtsvinding in het bestuursprocesrecht'. In: De Groot-van Leeuwen & Den Tonkelaar (red.) 2012, p. 83-105.

Schlössels 2012b

R.J.N. Schlössels, Beginselen van behoorlijk bestuur, *NTB* 2012/22, z.p..

Schlössels 2011

R.J.N. Schlössels, 'Procesrechtelijke osmose: het bestuursproces en de cassatiefunctie', *AA* 2011, p. 704-716.

Schlössels & Zijlstra 2010

R.J.N. Schlössels & S.W. Zijlstra *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*. Deventer: Kluwer, 2010.

Tollenaar 2006

A. Tollenaar, 'Het is maar wat je bijzonder noemt. Rechterlijke toetsing aan beleid en beleidsregels'. *JBplus*, 2006, p. 175 – 187.

De Waard 2009

B.W.N. de Waard 'Maxis en Praxis. Verbod van Willekeur. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 9 mei 1996'. In: T. Barkhuysen e.a. (red.) 2009. p. 417-427.

Westerveld 2011

M. Westerveld, 'Re-integratierecht, plichten, sancties, samenhang – Voor iedereen die straf verdient, straf.' *TRA* 2011/68.

Zijlstra 2012a

S.E. Zijlstra 'Considerans, centrale gedragsnormen en inwerkingtreding' In: S.E. Zijlstra (red.) 2012, p. 401 - 433.

Zijlstra 2012b

S.E. Zijlstra 'Bevoegdheidstoedeling en organisatie', In: S.E. Zijlstra (red.) 2012, p. 433 – 485.

Zijlstra (red.) 2012

S.E. Zijlstra (red.) *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*. Deventer: Kluwer, 2012.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 3
Kamerstukken II 2005/06, 30 318, nr. 6
Kamerstukken II 2004/05, 30 034, nr. 3
Kamerstukken II 2004/05, 29 814, nr. 6
Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9
Kamerstukken II 2003/04, 29 231, nr. 3
Kamerstukken II 2000/01, 27 678, nr. 18
Kamerstukken II 2000/01, 27 678, nr. 3
Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3

Overige stukken

Van der Krogt 2013b

C. van der Krogt, *De verplichtingen van de werkgever bij de re-integratie van de zieke werknemer. Een interne rechtsvergelijking van de re-integratie-verplichtingen uit de verschillende wettelijke stelsels (Wet WIA, BW en WGBH/CZ)* (masterscriptie Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden), 2013 (niet gepubliceerd).

‘Extra maatregelen tegen instroom WAO’, Trouw 15 april 2000, google.nl (zoek op *maatregelen instroom WAO*).

‘Steun aan de zieke werknemer helpt niet’, [redactionele bespreking van het proefschrift van Maaike Post, Rijksuniversiteit Groningen], Medisch Contact 2005, nr. 46, z.p., medischcontact.artsennet.nl (zoek op *zieke werknemer*).

Jurisprudentielijst

Centrale Raad van Beroep (in socialezekerheidszaken)

De oude loonsanctie wegens onvoldoende inhoudelijk re-integratie-inspanningen

CRvB 20 februari 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC5404, m.nt. Driessen, *SR* 2008, 30.

De huidige loonsanctie wegens onvoldoende inhoudelijke re-integratie-inspanningen

CRvB 28 oktober 2009 ECLI:NL:CRVB:2009:BK1570, *JB* 2009/278, *NJB* 2009, 211, *RVS* 2010, 2, met annotatie door A.H. Rebel, *USZ* 2009/349, met annotatie door P.S. Fluit.

CRvB 18 november 2009 ECLI:NL:CRVB:2009:BK3704

CRvB 18 november 2009 ECLI:NL:CRVB:2009:BK3708

CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3713, *AB* 2010/10 m.nt. Tollenaar, *ARS Updates* 2009-0904 W. Roozendaal, *RVS* 2010/28, *USZ* 2010/2 m.nt. Fluit.

CRvB 18 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK3717, *RSV* 2010, 27, *USZ* 2010/1

CRvB 18 november 2009 ECLI:NL:CRVB:2009:BK3725

CRvB 18 november 2009 ECLI:NL:CRVB:2009:BK3726

CRvB 31 maart 2010 ECLI:NL:CRVB:BL9815

CRvB 31 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL9850, *USZ* 2010, 115

CRvB 31 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL9851

CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1179, *RSV* 2010,133, *TRA* 2010, 83 m.nt. Driessen, *USZ* 2010/130 m.nt. red..

CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1194, *AB* 2010/234 met annotatie door A. Tollenaar en A.M.P. Rijpkema, *USZ* 2010/189 met annotatie door Red.

CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1246

CRvB 14 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1422, *ROT* 2010/48

CRvB 12 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM4243

CRvB 12 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM4397, *USZ* 2010/196

CRvB 26 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM5895, *RSV* 2010/188, *USZ* 2010/227

CRvB 18 augustus 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN4419

CRvB 18 augustus 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN5506

CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN8678

CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN8691

CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN8765

CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN8767

CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN8768

CRvB 29 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN8780

CRvB 22 december 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO9042

CRvB 12 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP0859

CRvB 12 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP0937, *USZ* 2011/49
CRvB 26 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP2226, *RSV* 2011, 116
CRvB 26 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP2229
CRvB 26 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP2230, *RSV* 2011, 115
CRvB 9 februari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP3894
CRvB 23 februari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP8922
CRvB 23 februari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP8923
CRvB 23 februari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP8924
CRvB 23 februari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP8931
CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3678
CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3800
CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3921
CRvB 4 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ4320
CRvB 18 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ5693
CRvB 25 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ6045
CRvB 20 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR2382
CRvB 27 juli 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR3512
CRvB 17 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR5270, *RSV* 2011, 302
CRvB 23 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU5534
CRvB 23 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU5538
CRvB 30 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU6605
CRvB 14 december 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU7955
CRvB 22 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV6612
CRvB 22 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV6617
CRvB 11 april 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW1523
CRvB 11 april 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW2233
CRvB 18 april 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW3134
CRvB 9 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5428

CRvB 9 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5838
CRvB 9 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW6053
CRvB 11 juli 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX1195
CRvB 11 juli 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX1211
CRvB 15 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4602, *JAR* 2012, 260, m.nt. F.G. Laagland
CRvB 15 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX5807, *RSV* 2012, 285
CRvB 26 september 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX8357
CRvB 3 oktober 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX9052
CRvB 3 oktober 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX9074
CRvB 12 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY5947
CRvB 9 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY8055
CRvB 9 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY8056
CRvB 9 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY8774, *RSV* 2013, 90
CRvB 20 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ4852
CRvB 27 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5759
CRvB 27 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5760
CRvB 27 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5762
CRvB 27 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5764
CRvB 1 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ8987
CRvB 21 augustus 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1481
CRvB 21 augustus 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1485
CRvB 20 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2504
CRvB 20 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2506
CRvB 29 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:221
CRvB 29 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:232
CRvB 5 februari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:317
CRvB 26 februari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:599
CRvB 5 maart 2014, ECLI:NL:2014:780

Samenloop loonsanctie en verstrekking uitkering krachtens de WAZO
CRvB 26 mei 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM5859, USZ 2010, 227.

Hoge Raad

HR 11 oktober 1985, AB 1986, 84, m.nt. FHvdB (Stenekes/Staat)