

Reg.nr. 104663 HK-UWV CBA-postregistratie

Behandelaar: DIR-SBK

Ontv.datum: 14 JULI 2023

Copie t.k.p.: RUIJSCAMPS + V. WEELEN  
+ V. BERKEL + HIRSCHER

Zaaknr.: (0307)  
Retouradres Post 90801 2509 LV Den Haag



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

Aan de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV  
De heer drs. M.R.P.M. Camps  
Postbus 58285  
1040 HG Amsterdam



**Directie Stelsel en  
Volksverzekeringen**  
Afdeling Eigenaarsadvisering

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5

www.rijksoverheid.nl

**Contactpersoon**

**Onze referentie**  
2023-0000410220

Datum 10 juli 2023  
Betreft Aanbieding verkenning Toezicht SZW voor bestuurlijke  
reactie

Geachte heer Camps,

In het Toezichtjaarplan 2023 is een verkenning opgenomen naar het CBBS. Met deze verkenning is een inventarisatie opgeleverd van knelpunten en oplossingsrichtingen in de werking van het CBBS binnen het WIA-stelsel. Deze verkenning is tot stand gekomen op basis van inzichten van betrokkenen en is ondersteund door een uitgebreide documentenanalyse. In het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor ontvangt u hierbij de uitkomsten van de verkenning.

De concept verkenningsnotitie is in een eerder stadium ter verificatie voorgelegd aan UWV. In deze ambtelijke hoor- en wederhoorfase is gevraagd om de notitie te controleren op feitelijke onjuistheden en hierop te reageren. Opmerkingen en aanpassingen zijn in bijgevoegde verkenningsnotitie verwerkt. Aan UWV is daarnaast ook op transparante wijze teruggelegd hoe en waar de opmerkingen allemaal in de notitie zijn verwerkt.

Hierbij verzoek ik u om samen met de Raad van Bestuur kennis te nemen van deze verkenningsnotitie, hierop te reflecteren en hier schriftelijk op te reageren. Uw reactie verneem ik graag uiterlijk 21 augustus 2023.

Aangezien de verkenning ook lange termijn oplossingsrichtingen heeft geïnventariseerd die betrekking hebben op de wet- en regelgeving zelf, wordt de verkenningsnotitie gelijktijdig voor reactie aangeboden aan de DGSZI van het Ministerie van SZW.

De definitieve verkenningnotitie, voorzien van de bestuurlijke reacties, wordt aangeboden aan de organisaties die via de interviews hebben bijgedragen aan deze verkenning. De DGSZI is in overweging gegeven deze stukken daarna aan OCTAS te sturen.

Hoogachtend,



*plv. Secretaris-Generaal*

**Directie Stelsel en  
Volksverzekeringen**  
Afdeling Eigenaarsadvisering

**Datum**  
10 juli 2023

**Onze referentie**  
2023-0000410220



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# **Verkenning naar knelpunten en oplossingsrichtingen bij het functioneren van het CBBS binnen het WIA-stelsel**

Versie 1.0

datum        6 juli 2023  
status       Definitief



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Over deze verkenning—3</b>
1.1	Aanleiding verkenning—3
1.2	Doel verkenning—4
1.3	Hoofdvragen/ deelvragen—5
1.4	Gevolgde aanpak—5
1.5	Leeswijzer—6
<b>2</b>	<b>Context: de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling en het CBBS—7</b>
2.1	Het arbeidsongeschiktheidsstelsel—7
2.2	De bedoeling van het FIS en het CBBS—8
2.3	Inschatten van restverdiencapaciteit—10
2.4	Functiebestand—10
2.5	Toepassing CBBS binnen UWV—11
<b>3</b>	<b>Geïnterviewde knelpunten in relatie tot het functioneren van het CBBS binnen het WIA-stelsel—15</b>
3.1	<i>De breedst gedeelde en meest prangende knelpunten—15</i>
3.1.1	Benadering als exacte wetenschap—15
3.1.2	Weinig ruimte voor maatwerk—16
3.1.3	Onbekendheid met de beoordelingssystematiek—16
3.1.4	De beoordeling staat op zichzelf—18
3.1.5	Functiebenamingen en functies niet herkenbaar—19
3.1.6	Complexiteit van het CBBS en de FML—19
3.1.7	Het CBBS is moeilijk te doorgronden—20
3.2	<i>Overige geïnterviewde knelpunten—20</i>
3.2.1	Functiebestand en functieduiding—20
3.2.2	Signaleringen en overschrijdingen—21
3.2.3	Toegang tot medische informatie en overleg tussen VA en AD—22
3.2.4	Psychische klachten en de FML—23
3.2.5	Voorzieningen in het CBBS—23
<b>4</b>	<b>Geïnterviewde mogelijkheden voor het ondervangen van de knelpunten—25</b>
4.1	<i>Korte termijn oplossingen—25</i>
4.1.1	Uitleg en communicatie—25
4.1.2	Transparantie—26
4.1.3	Psychische klachten en de FML—26
4.2	<i>Lange termijn oplossingen—26</i>
4.2.1	Beperking leidend maken—26
4.2.2	Afschaffen werkgeversbelang—27
4.2.3	Verhogen van beschikbare arbeidsplaatsen—27
<b>5</b>	<b>Beschouwing—29</b>

## 1 Over deze verkenning

### **Organisatiegericht Toezicht door SZW**

Toezicht van het Ministerie van SZW is gepositioneerd binnen de afdeling Eigenaarsadvisering en rapporteert aan de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG). Het Toezichtteam voert organisatiegericht toezicht uit in het kader van de bredere ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van UWV en de SVB. Deze organisaties zijn zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak. Beide uitvoeringsorganisaties vallen onder het toezicht in relatie tot de Kaderwet zbo's, de Comptabiliteitswet en de Wet SUWI. Het Toezicht signaleert en verkent onderwerpen in relatie tot de continuïteit van deze organisaties. Dit gebeurt op basis van risicoanalyses en informatie van andere toezichthouders en onderzoekers. Toezicht kijkt hierbij naar het functioneren van de interne en externe governance bij de zbo's en naar de invulling van de rollen op verschillende niveaus in de driehoek opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar. Hiertoe voert het Toezichtteam verkenningen uit, die opgevolgd kunnen worden door een verdiepend onderzoek indien daartoe aanleiding is.

#### **1.1 Aanleiding verkenning**

Het Claim Beoordeling en Borgingssysteem (CBBS) is een hulpmiddel van UWV om de mate van arbeidsongeschiktheid te kunnen bepalen. Het is een informatiesysteem dat dient ter ondersteuning aan de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling.

Met behulp van het CBBS selecteert de arbeidsdeskundige ten minste drie functies die passen bij de belastbaarheid van de persoon, zoals vastgesteld door de verzekeringsarts. Op basis daarvan wordt de restverdiencapaciteit, als onderdeel van de uiteindelijke beoordeling, bepaald. Met de restverdiencapaciteit wordt het loon bedoeld dat een persoon nog kan verdienen met arbeid, berekend voor zijn krachten en bekwaamheden.

Bij de schatting via CBBS wordt er geen rekening mee gehouden of op de geduide functies daadwerkelijk vacatures zijn in de regio van de persoon. Wel is het zo dat de functies in voldoende mate voorkomen op de Nederlandse Arbeidsmarkt. Daarnaast wordt er in de schatting geen rekening gehouden met affiniteiten.

Vanwege het theoretische karakter van de schatting via CBBS ervaren mensen dat de uitkomsten niet goed aansluiten op de praktijk. Dit leidt tot onduidelijkheid en onbegrip over de resultaten en de invloed hiervan op de uiteindelijke arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. Daarnaast is de mate van detail, waarmee de belastbaarheid van de persoon en de belasting in de functies in kaart worden gebracht, toegenomen. De wettelijke basis van de schatting is smaller geworden. En tenslotte is de werkgever belanghebbend geworden, waardoor er een sterke juridisering is opgetreden.

Dit heeft FNV, CNV en VCP ertoe bewogen het CBBS expliciet als hardheid in relatie tot de WIA op te nemen in het witboek dat zij op 5 april 2022 aan de Kamer hebben gepresenteerd.<sup>1</sup> In 2021 heeft de SER in een middellange termijn advies ook een aanbeveling gedaan in relatie tot het CBBS. De SER adviseerde dat het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt vastgesteld op basis van een realistische

<sup>1</sup> CNV, FNV, VCP, (2022), *Witboek, Hardheden in de WIA*.

toets, waarin wordt gekeken naar functies die daadwerkelijk uitvoerbaar zijn voor de werkende.<sup>2</sup>

SZW heeft een deel van deze aanbevelingen gekenmerkt als aanbevelingen die fundamenteel ingrijpen in het arbeidsongeschiktheidsstelsel, omdat ze een fundamenteel andere manier van beoordelen impliceren. Om die reden worden de aanbevelingen meegenomen in het onderzoek dat de Onafhankelijke Commissie naar een Toekomstbestendig Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) momenteel uitvoert en oplevert in het eerste kwartaal van 2024. Tegelijkertijd is de beleidsdirectie Werknemersregelingen (WR) van het Ministerie van SZW in samenwerking met sociale partners op zoek naar korte termijn maatregelen om hardheden in de toepassing van het CBBS te verminderen. Het doel van de gesprekken is om vanuit gevoelde dilemma's tot concrete knelpunten te komen waar verbetermaatregelen op uitgewerkt kunnen worden.

#### *Scope*

Aanvankelijk beperkte de reikwijdte van de verkenning zich strikt tot het CBBS. Er zijn uit het bronmateriaal en de interviews echter veel inzichten opgehaald die raken aan het WIA-stelsel en die inzicht bieden in de omgeving waarbinnen het CBBS functioneert. Binnen het stelsel van wet- en regelgeving zijn verschillende knelpunten geconstateerd die ook voor OCTAS relevant kunnen zijn. Daarom is besloten dit mee te nemen in deze verkenning.

De verantwoordelijkheid voor knelpunten met betrekking tot het WIA-stelsel ligt bij het ministerie van SZW. UWV voert de wettelijke bepalingen uit.

De korte termijn oplossingen die zijn opgehaald en die in de verkenning worden beschreven richten zich daarom tot UWV. De lange termijn oplossingen vereisen aanpassingen van wet- en regelgeving en worden ter overweging meegegeven aan OCTAS.

## 1.2

### **Doel verkenning**

Met deze verkenning is beoogd om inzicht te bieden in de aanvankelijke bedoeling waarmee eerst het FIS<sup>3</sup> en daarna het CBBS werden ingericht en dat te vergelijken met het huidige functioneren hiervan. De verkenning moet inzicht bieden in geconstateerde en ervaren knelpunten en mogelijke verbetermaatregelen in relatie tot het functioneren van het CBBS binnen het WIA-stelsel.

De verkenning biedt een inventarisatie van inzichten en opvattingen van betrokkenen. Er wordt in deze verkenning geen oordeel hieraan verbonden en ook worden er geen aanbevelingen voor concrete verbetermaatregelen gedaan. Deze inventarisatie kan bijdragen aan het meer gericht voeren van het overleg tussen SZW en sociale partners en kan daarnaast bijdragen aan een zo goed mogelijk geïnformeerde advisering door OCTAS.

<sup>2</sup> SER, (2021), *Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, advies 21/08

<sup>3</sup> Het Functie Informatie Systeem (FIS). Het FIS werd in 2002 opgevolgd door het CBBS dat een oplossing moest bieden voor de tekortkomingen van het eerdere systeem en een betere inschatting van de restverdien capaciteit moest opleveren.

### 1.3 Hoofdvragen/ deelvragen

Centrale vraag in deze verkenning is:

- *Welk doel diende het CBBS bij inrichting van het systeem te vervullen en welke knelpunten kunnen naar inzicht van betrokkenen in relatie tot het huidige functioneren binnen het WIA-stelsel worden onderkend en mogelijk op korte termijn ondervangen?*

Deelvragen:

- *Met welke bedoeling zijn het CBBS en zijn voorganger FIS bij inrichting ontwikkeld en wijkt het huidige functioneren van het CBBS af van die bedoeling?  
Welke knelpunten kunnen onderscheiden worden in relatie tot het functioneren van het CBBS en het WIA stelsel?  
Wat betekenen deze knelpunten volgens betrokkenen?  
Welke ideeën zijn er bij geïnterviewden om deze knelpunten te ondervangen en welke kunnen volgens hen op korte termijn worden aangepakt?*

### 1.4 Gevolgde aanpak

De verkenning is uitgevoerd op basis van een uitgebreid documenten onderzoek. Hiervoor zijn Kamerbrieven, debatverslagen, relevante rapporten en nota's ten aanzien van CBBS over een tijdspanne van 1996 tot nu geanalyseerd. Om meer inzicht te krijgen in de werking van het CBBS en de gevolgen die het CBBS heeft voor belanghebbenden zijn gesprekken gevoerd. Knelpunten die op basis van de documentenanalyse uit oudere documenten naar voren zijn gekomen zijn middels de interviews ook met betrokkenen geverifieerd om te controleren of deze nog steeds als knelpunt beschouwd kunnen worden. Daarbij is ook getracht verdergaand inzicht te bieden in die knelpunten. Op basis van inzicht van betrokkenen is geïnterviewd wat het bijvoorbeeld betekent wanneer het CBBS meer aan moet sluiten op de praktijk, zoals in het witboek van FNV, CNV en VCP wordt beschreven.

De ideeën voor mogelijke maatregelen die geïnterviewden met ons hebben gedeeld hebben wij tijdens het interview met hen getoetst aan de hand van verschillende criteria. Hiermee is de mogelijkheid onderzocht of maatregelen die genoemd zijn al dan niet op korte termijn uitgewerkt en ingevoerd zouden kunnen worden. De volgende criteria zijn daarvoor gehanteerd:

- De noodzaak/ prioriteit om het betreffende knelpunt aan te pakken.
- Het passen van de mogelijke maatregel binnen het huidige beleid en/of de bestaande wet- en regelgeving.
- Een inschatting van het draagvlak van de mogelijke maatregel.
- Een inschatting van de doelmatigheid van de mogelijke maatregel.
- Een inschatting van de financiële effecten op de grote geldstroom.

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met beleidsdirectie Werknemersregelingen van het ministerie van SZW, de Nederlandse vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB), de Nederlandse Vereniging van Arbeidsdeskundigen (NVvA), de Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde (NVVG) en de Landelijke Cliëntenraad (LCR). Ook is er gesproken met de organisaties FNV, CNV, VCP en VNO-NCW. Tot slot is er gesproken met een arbeidsdeskundige en een arbeidsdeskundig analist van UWV. Helaas is het, ondanks herhaaldelijk verzoek, niet gelukt om een verzekeringsarts van UWV te spreken te krijgen.

In totaal is er met 14 mensen gesproken. Deze verkenning biedt een inventarisatie van hun inzichten en opvattingen ten aanzien van knelpunten en oplossingsrichtingen, onderbouwd met informatie uit de documentenanalyse.

## **1.5 Leeswijzer**

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 worden de deelvragen beantwoord. In hoofdstuk 2 wordt de context geschetst van het CBBS en beschreven met welke bedoeling dit systeem is ingericht. In hoofdstuk 3 worden de geïnventariseerde knelpunten beschreven en wordt toegelicht wat deze knelpunten volgens de betrokkenen betekenen. In hoofdstuk 4 wordt weergegeven welke oplossingen er volgens betrokkenen zijn om deze knelpunten weg te nemen en welke daarvan op korte termijn kunnen plaatsvinden. In hoofdstuk 5 wordt tenslotte een beschouwing geboden aan de hand van de centrale onderzoeksvraag.



## 2 Context: de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling en het CBBS

### 2.1 Het arbeidsongeschiktheidsstelsel

Op 29 december 2005 is de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) in werking getreden. Het doel van de WIA is activering bij arbeidsgeschiktheid en het bieden van inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid. De wet voorziet in een inkomensverzekering voor werknemers. Hierdoor staat voor het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid het verlies in de mate van inkomen centraal en niet zozeer de beperking zelf. De WIA maakt onderscheid tussen volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid en gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid.

Volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid is volgens de WIA van toepassing wanneer medisch objectief vastgesteld wordt dat als gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling een persoon duurzaam slechts in staat is tot 20% te verdienen van zijn maatmanloon (zie volgende pagina voor een toelichting van dit begrip). Een persoon is volgens de WIA gedeeltelijk arbeidsgeschikt wanneer medisch objectief vastgesteld wordt dat een persoon als gevolg van dezelfde criteria als bij volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid nog in staat is om tot 65% van zijn maatmanloon te verdienen.<sup>4</sup> Wanneer beoordeeld wordt dat een persoon minder dan 35% van zijn inkomen verliest als gevolg van zijn beperkingen, is er geen recht op een uitkering op grond van de WIA.

De beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt gebaseerd op een verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek. Deze beoordeling vindt plaats op basis van drie onderdelen:

1. De ziekte en/of de beperkingen  
Via een sociaal-medische beoordeling worden de mogelijkheden bepaald die een persoon als gevolg van zijn beperkingen nog heeft tot het verrichten van arbeid.
2. Het maatmanloon  
Dit is het inkomen per uur dat gezonde personen met arbeid gewoonlijk verdienen (vaak het oude loon van de betreffende persoon).
3. De restverdiencapaciteit.  
Hiermee wordt het loon bedoeld dat een persoon nog kan verdienen met arbeid berekend voor zijn krachten en bekwaamheden.

De mate van arbeidsongeschiktheid wordt vervolgens vastgesteld aan de hand van de vergelijking tussen het maatmanloon en de restverdiencapaciteit en uitgedrukt in een percentage:

$$\frac{\text{maatmanloon} - \text{restverdiencapaciteit}}{\text{maatmanloon}} \times 100\% = \text{de mate van arbeidsongeschiktheid.}$$

Het arbeidsongeschiktheidspercentage bepaalt of een persoon al dan niet recht heeft op een uitkering en bepaalt tevens de hoogte hiervan. Een persoon die 80% tot 100% arbeidsgeschikt wordt bevonden is volledig arbeidsgeschikt. Wanneer wordt vastgesteld dat er sprake is van duurzame arbeidsongeschiktheid heeft die persoon recht op een uitkering op grond van de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsgeschikten (IVA). Recht op een IVA uitkering kan op basis van medische

---

<sup>4</sup> Artikel 4 en 5, Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen

of arbeidsdeskundige gronden worden vastgesteld.<sup>5</sup> Het inkomen verkregen uit een IVA uitkering is hoger dan het inkomen voor mensen die een uitkering krijgen op basis van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid.

Werkgevers die eigenrisicodrager zijn dienen zelf de uitkering van werknemers te betalen die als gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn beoordeeld en recht hebben op een uitkering. Overigens is het ook zo dat UWV in bepaalde gevallen die betaling verricht en het vervolgens verhaalt op de werkgever. Hiervoor kunnen werkgevers kiezen. Werknemers die op grond van de wet WIA recht hebben op een IVA uitkering krijgen deze uitgekeerd vanuit publieke middelen, ook als de werkgever eigenrisicodrager is.

Het wettelijk kader voor de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling wordt gevormd door het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten en de materiewetten: WIA, ZW, WAO, WAZO, Wajong. Het CBBS zelf is niet in deze wetten of in het schattingsbesluit opgenomen. Wel zijn bepaalde taken in de wetten toegeschreven aan UWV.

## 2.2 De bedoeling van het FIS en het CBBS

Een systeem zoals het CBBS bestond al ver voordat de Wet WIA in werking trad. Eerst was er de Arbeidscomplexen documentatie (ACD), deze werd in 1988 geautomatiseerd en in 1992 opgevolgd door het Functie Informatie Systeem (FIS). Bij de totstandkoming van het FIS werd het oude beperkingen patroon aangepast en werd de beoordeling verfijnd. Het belastbaarheidsprofiel van het FIS bestond nu uit een selectie van 27 items uit de ACD-systematiek ter typering van fysieke belastbaarheid en een nieuw 'punt 28': psychisch belastende factoren. Tot 1996 was er het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA) dat fungeerde als een uitvoeringstechnisch adviserend orgaan voor het ministerie van SZW. Dit TICA was tevens eigenaar en exploitant van het FIS.<sup>6</sup> Het FIS had geen wettelijke status maar was een, in de ogen van het Kabinet, belangrijk hulpmiddel in het uitvoeren van de wettelijke regels en het geven van invulling aan het Schattingsbesluit. Er mocht dus ook gebruik gemaakt worden van andere systemen mits aan de vereisten uit het Schattingsbesluit werd voldaan. Dit geldt ook nog steeds voor het CBBS.

In een door TICA vastgesteld *protocol verzekeringsarts en arbeidsdeskundige* werd benadrukt dat het FIS een hulpmiddel was voor een arbeidsdeskundige en werd gebruikt bij de schatting van de mate van arbeidsongeschiktheid.<sup>7</sup> Het FIS mocht niet allesbepalend zijn voor de uitkomst van de schatting. Op het FIS ontstond na enige tijd kritiek omdat het verouderd en te eenzijdig georiënteerd was op de fysieke aspecten van arbeid, terwijl de cognitieve, emotionele en sociale aspecten een veel grotere rol waren gaan spelen in het arbeidsproces. Een ander kritiekpunt was dat het belastbaarheidsprofiel van FIS zeer specifieke en gedetailleerde kwantitatieve uitspraken bevatte over de mogelijkheden om te functioneren. Hiermee leek het te impliceren dat het in staat was om een buitengewoon

<sup>5</sup> Een IVA recht dat op arbeidsdeskundige gronden wordt vastgesteld betekent dat de arbeidsdeskundige geen of onvoldoende passende functies kan selecteren met behulp van het CBBS, waardoor niet aan het criterium - 3 functies met ten minste 3 arbeidsplaatsen - kan worden voldaan.

<sup>6</sup> Het ministerie van SZW, (1996), *Brief aan Landelijk Samenwerkingsverband Regionale Platformen Arbeidsongeschiktenorganisaties*, SV/WV/96/2738

<sup>7</sup> Lisv (1996) Protocol Samenwerking arbeidsdeskundige en verzekeringsarts bij de claimbeoordeling AAW/WAO met het FIS (M 96.50)

nauwkeurige en objectieve beoordeling te geven.<sup>8</sup> Deze kritiekpunten hebben geresulteerd in een plan van aanpak arbeidsongeschiktheidsregelingen dat in 1999 aan de Kamer werd aangeboden.

In 2000 is onder leiding van het Lisv<sup>9</sup> een project gestart voor de ontwikkeling en implementatie van het CBBS als opvolger van het FIS. De Functionele Mogelijkheden Lijst (FML) die een verzekeringsarts hanteert voor het beoordelen van de belastbaarheid werd gelijktijdig met het CBBS geïmplementeerd. Dit was nog geen onderdeel van het FIS. UWV is eigenaar van het CBBS dat vanaf het tweede kwartaal van 2002 integraal werd toegepast op alle WAO/WAZ/Wajong-claimbeoordelingen.<sup>10</sup> De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft het CBBS in 2004 ook uitvoerig getoetst en de uitkomsten betrouwbaar bevonden. De CRvB oordeelde dat zowel het ondersteunend systeem als de systematiek van het CBBS aanvaardbaar zijn bij de claimbeoordeling. Wel heeft de CRvB destijds enkele bedenkingen geuit bij het CBBS. Deze bedenkingen zagen met name op de inzichtelijkheid van het CBBS voor mensen. Op basis daarvan stelde de CRvB dat ter compensatie hogere eisen mogen worden gesteld aan de verslaglegging en motivering binnen het CBBS.<sup>11</sup> UWV heeft daar werk van gemaakt.

Het doel van het CBBS is om te komen tot een objectieve vaststelling van de resterende verdien capaciteit en daarmee het inkomensverlies. In een Kamerbrief uit 2005 schrijft de minister dat het CBBS net als zijn voorganger het FIS een hulpmiddel is bij de claimbeoordeling voor de WAO, Waz, Wajong en de WIA.<sup>12</sup> Het is geen re-integratie instrument en dient niet ter ondersteuning van de begeleider (bedrijfsarts en UWV Werkbedrijf), maar het dient ter ondersteuning van de beoordelaar (verzekeringsarts en arbeidsdeskundige). Het CBBS heeft tot taak om geautomatiseerd een voorselectie aan te brengen in het functiebestand op basis van de gegevens die door arbeidsdeskundige en verzekeringsarts zijn onderzocht en ingevoerd. Op basis van het uitgebreide functiebestand, dat een representatieve afspiegeling biedt van de Nederlandse arbeidsmarkt, voorziet het CBBS in een operationalisering van het begrip gangbare arbeid.<sup>13</sup>

#### Verwachtingen bij introductie van het CBBS:

In de onderzochte stukken hebben we verder nog enkele verwachtingen gevonden bij de introductie van het CBBS:<sup>14</sup>

- De verzekeringsarts moet veel nadrukkelijker dan in het FIS motiveren waarom er sprake is van geen duurzaam benutbare mogelijkheden. Het CBBS zal daardoor naar verwachting minder vaak tot medisch 80-100 beoordelingen leiden. Wel kan dit leiden tot meer 80-100 op arbeidskundige (niet-medische) gronden.

<sup>8</sup> UWV, (2003), *Claimbeoordelings- en Borgingssysteem (CBBS), introductie voor belangstellenden*

<sup>9</sup> Landelijk instituut sociale verzekeringen, dat per 1 januari 2002 is opgegaan in het UWV.

<sup>10</sup> UWV, (2003), *Claimbeoordelings- en Borgingssysteem (CBBS), introductie voor belangstellenden*

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2005/2006, 28 333, nr 72, *Reactie op rapport "CBBS een black box"*

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2005/2006, 28 333, nr 72, *Reactie op rapport "CBBS een black box"*

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2004/2005, 30 034, nr 3, *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 (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen)*

<sup>14</sup> SZW, (2002), *Interne notitie, voorbereiding Werkbezoek CBBS*

- Het CBBS is transparanter (in navolgbaarheid van de beoordeling) dan het FIS en zorgt voor een betere samenwerking tussen verzekeringsarts en arbeidsdeskundige.
- De beperkingen die voortvloeien uit psychische aandoeningen kunnen in het CBBS beter in beeld gebracht worden dan in het FIS het geval was.

### 2.3 **Inschatten van restverdiencapaciteit**

De resterende verdiencapaciteit kan op de volgende twee manieren worden vastgesteld:

- Met inkomsten uit arbeid die de persoon niet heeft, maar nog wel zou kunnen hebben gezien zijn krachten en bekwaamheden. Dit is de theoretische verdiencapaciteit.
- Met inkomsten uit passende arbeid die iemand feitelijk verricht of heeft verricht na het intreden van de arbeidsongeschiktheid. Dit is de praktische verdiencapaciteit.

Het CBBS is een hulpmiddel voor het bepalen van de theoretische resterende verdiencapaciteit. Aan de hand van de selectie van feitelijk op de Nederlandse arbeidsmarkt voorkomende functies wordt een berekening gemaakt van wat een persoon met arbeid nog zou kunnen verdienen. Voor het beoordelen in hoeverre die functies passend zijn worden de volgende criteria gehanteerd:

- Een functie moet in overeenstemming zijn met de krachten (belastbaarheid) van de persoon.
- Een functie moet in overeenstemming zijn met de opleiding en bekwaamheden van de persoon. Als in een functie bekwaamheden nodig zijn die algemeen gebruikelijk zijn en client deze nog niet beheerst, maar deze binnen zes maanden kan verwerven.

Bij de bepaling van de restverdiencapaciteit wordt vervolgens uitgegaan van de urenomvang van de arbeid. De arbeidsdeskundige selecteert in principe vijf passende functies. Het CBBS rekent vervolgens automatisch uit welke 3 functies daaruit het hoogste loon hebben en neemt daar het mediane loon van. Dat vormt de restverdiencapaciteit.

### 2.4 **Functiebestand**

Het CBBS bestaat uit een bestand van ongeveer 6000 in de arbeidsmarkt voorkomende functies. Volgens het Schattingsbesluit moet het functiebestand gevuld worden met in Nederland uitgeoefende functies en moet het hierbij gaan om algemeen geaccepteerde arbeid. Iedere afzonderlijke functie in het CBBS heeft volgens het Schattingsbesluit een maximale geldigheidstermijn van 24 maanden.<sup>15</sup> Om de omvang en actualiteit van het functiebestand stabiel te houden dienen deze functies tijdig heronderzocht te worden. Dit onderzoek vindt plaats door arbeidsdeskundig analisten van UWV. Er zijn ongeveer 27 arbeidsdeskundig analisten werkzaam bij UWV, verspreid over 5 verschillende regio's in Nederland. De onderzoeken voeren zij uit bij werkgevers die hier, in principe, op basis van vrijwilligheid aan deelnemen. Artikel 54 van de Wet SUWI verplicht werkgevers wel om mee te werken aan de uitvoering van de sociale zekerheidswetten, maar UWV kan hier niet op handhaven.

---

<sup>15</sup> Als gevolg van Covid, waardoor het moeilijker werd voor de ADA om op locatie functies te analyseren is de geldigheidstermijn van het functiebestand meermaals aangepast. Op 1 april 2022 is de geldigheidsduur tijdelijk verlengd naar 36 maanden, tot 1 juli 2023. Daarna gaat het weer naar de reguliere 24 maanden.

Er zijn verschillende criteria voor opname in het functiebestand, waaronder de volgende:

- Beroepen met een zeer zware mentale en fysieke belasting worden niet opgenomen in het functiebestand.
- Beroepen die alleen na doorgroei binnen een bedrijf bereikt kunnen worden, worden niet opgenomen in het functiebestand.
- Beroepen in bepaalde sectoren worden om uiteenlopende redenen integraal uit het functiebestand gehouden, bijvoorbeeld: religieuze functies, functies in het leger en prostitutie.
- Ook moeten de beroepen in CBBS 'gangbaar' zijn. Dit houdt in dat als het beroep op de Nederlandse arbeidsmarkt minder dan 100 arbeidsplaatsen telt, dit beroep niet in het bestand wordt opgenomen of uit het bestand verwijderd wordt.
- Er worden alleen functies opgenomen die uitzicht bieden op een dienstverband voor onbepaalde tijd. Daarom zijn oproepkrachten, nul-urencontracten en veel uitzendwerk niet opgenomen in het bestand.
- Functies waarin een extreem hoog loon wordt betaald in relatie tot andere functies in dezelfde SBC-code worden niet opgenomen in het functiebestand.

De samenstelling en grootte van het functiebestand hebben invloed op de uitkomsten van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. Als het aantal functies in het systeem afneemt heeft de arbeidsdeskundige minder mogelijkheden om functies te vinden op basis waarvan de restverdien capaciteit van een persoon geschat kan worden. De instroom in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen neemt dan toe. Dit verband is echter niet lineair, de impact van het afnemen van het functiebestand op de instroom in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen hangt af van de functies die uit het bestand verdwijnen. Als het functiebestand kleiner wordt, neemt wel de realiteitswaarde van de schatting af.

## 2.5 Toepassing CBBS binnen UWV

Binnen UWV werken Arbeidsdeskundiganalisten (ADA), Verzekeringsartsen (VA) en Arbeidsdeskundigen (AD) met het CBBS. Ze verrichten de volgende handelingen in het systeem:

**ADA** Om de functiebelasting objectief te kunnen vaststellen bezoekt de ADA werkplekken bij een werkgever. Daar wordt informatie uitgevraagd die ziet op alle voor de beoordeling relevante functieaspecten, zoals inhoud van het werk, loon, opleidingseisen en vereiste werkervaring. Daarnaast wordt de werkplek geobserveerd om fysieke en psychische belasting in het werk en omgevingsfactoren te kunnen bepalen en te scoren volgens diverse methodes. Ook wordt uitvoerig gesproken met de functionaris en werkgever om een zo goed mogelijk beeld van de functie te krijgen. Vervolgens stelt de ADA een functiebeschrijving op. Deze bevat onder andere inzicht in de aard van het bedrijf, de taken in een functie, een uitgebreide functiebeschrijving, de werkomstandigheden, benodigde bekwaamheden, opleidingseisen, arbeidspatronen, urenvarianten, arbeidsplaatsen, loon en looncomponenten, en de functiebelasting op ruim 50 belastingpunten.<sup>16</sup> Deze informatie voert de ADA in het CBBS in.

**VA** De VA legt informatie over de belastbaarheid van iemand vast in het CBBS. Dit doet de VA middels het invullen van de FML. Daarbij wordt uitgegaan van de mogelijkheden die iemand heeft om in het dagelijks leven te functioneren. Iets is dan een beperking wanneer het gewone functioneren in het gedrang komt. Dit wordt als referentiepunt gehanteerd voor het vaststellen van de mogelijkheden en de eventuele beperkingen

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 32 716, nr. 48, *Bijlage toelichting op werking CBBS*

van iemand. In de FML is dit niveau van functioneren gedefinieerd als de referentiewaarde. Wanneer er geen belemmering is dan wordt iemand geacht in staat te zijn om te functioneren volgens de referentiewaarde (norm). Op de functionele mogelijkhedenlijst wordt de referentiewaarde aangeduid als norm. De referentiewaarden vertegenwoordigen een niveau van functioneren waartoe gezonde personen in de leeftijd van 16 tot 65 jaar minimaal in staat zijn. De belastbaarheid van iemand wordt per beoordelingspunt gescoord langs deze referentiewaarden. De beoordelingspunten die de VA in de FML vastlegt corresponderen met de items die de ADA als belastingspunt beschrijft. In de FML kan de VA ook toelichtingen opnemen en specifieke bijzonderheden omtrent de beperkingen weergeven (zoals de bandbreedte waarbinnen een persoon maximaal kan tillen of reiken en of hier om medische redenen al dan niet marge in zit).

**AD** De AD legt de informatie over het maatmanloon, de opleidingsrichting en het opleidingsniveau vast in het CBBS. Ook legt de arbeidsdeskundige gegevens vast zoals het arbeidspatroon en de omvang van de functie waarin de cliënt werkte voordat hij uitviel. Een AD vergelijkt onder andere de informatie over de belasting in de functie met de gegevens op de FML en de rapportage van de verzekeringsarts. Ook beoordeelt de arbeidsdeskundige of de werkervaring en de opleidingen aansluiten bij de eisen in de functie. Het CBBS presenteert de functies in een volgorde die leidt tot de laagste arbeidsongeschiktheidsklasse en het hoogste uurloon.

Het CBBS wordt doorlopend geactualiseerd op basis van ervaringen en wensen van de gebruikers, met als doel om het gebruiksgemak te vergroten en verbeteringen aan te brengen in het selectiemechanisme. Op dit moment wordt er gewerkt met CBBS versie 5, dat mei 2020 in gebruik is genomen. Daarnaast vindt doorlopend actualisatie plaats op onderdelen van de FML waarmee de belastbaarheid van iemand kan worden beoordeeld en gerapporteerd. Tijdens de interviews is medegedeeld dat deze actualisaties veelal worden uitgevoerd op basis van intercollegiaal inzicht.

Het CBBS is alleen voor intern gebruik binnen UWV, externen hebben hier in principe geen toegang toe. Dit komt doordat het schattingsbesluit slechts op de arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen die UWV uitvoert van toepassing is. Daarnaast is het CBBS niet goed te gebruiken zonder uitgebreide instructie en certificering, dat is binnen UWV verplicht.

#### Proces van de professionele eindselectie door de AD:

In onderstaande weergave van het proces heeft de verzekeringsarts de sociaal-medische beoordeling naar de belastbaarheid van een persoon reeds verricht en de FML opgesteld.

**Voorselectie**                      **Professionele  
eindselectie**

Verzoek                      Verzoek                      Verzoek                      Verzoek                      Verzoek

### *Dossierstudie*

De AD leest zich in op het dossier van een persoon die een WIA-claimbeoordeling in gaat en vormt zich een beeld van de cliënt en zijn/haar mogelijkheden om werk te verrichten. De FML en de verzekeringsgeneeskundige rapportage van de VA vormen een belangrijke bron, naast gegevens over opleiding- en arbeidsverleden. De arbeidsdeskundige stelt indien nodig aanvullende vragen over de belastbaarheid aan de VA. De AD heeft geen toegang tot het medisch dossier. Door een te beperkte beschrijving van de belastbaarheid kan het voorkomen dat de AD context mist en aanvullende vragen heeft voor de VA. Het is de professionele norm van de AD om dan in overleg te gaan met de VA.<sup>17</sup>

### *Overleg:*

De AD heeft vervolgens de mogelijkheid om een persoon voorafgaand aan de arbeidskundige beoordeling te spreken. In dat gesprek kan de AD het proces toelichten, gegevens verifiëren en vooral uitleg bieden. Uit de interviews met betrokkenen komt een beeld naar voren dat deze gesprekken in de praktijk niet altijd worden toegepast door de AD.

### *CBBS:*

Vervolgens raadpleegt de AD het CBBS. De arbeidsdeskundige voert de relevante arbeidsdeskundige gegevens in en laat het CBBS de geautomatiseerde voorselectie uitvoeren. Het systeem verwerpt functies die niet geschikt zijn. Uit de resterende functies (de potentieel geschikte functies) selecteert de arbeidsdeskundige vervolgens 5 functies die passen bij de krachten en bekwaamheden van de persoon. De 5 functies die het CBBS heeft geselecteerd worden opgenomen in de arbeidsmogelijkhedenlijst (AML). Dit is één van de documenten die het CBBS genereert. De AML is een document dat de gegevens van de persoon bevat (urenomvang en loon van de maatman) en gegevens per daadwerkelijk geschikte functie, zoals loonwaarde, werksoort functie- en opleidingsniveau, de vereiste opleiding, de ervaring alsmede het arbeidspatroon.

Er is ook een samenvatting van de AML. Dit document bevat de arbeidsplaatsen, lonen en reductiefactoren van de daadwerkelijk geschikte arbeid. Ook bevat de AML het door CBBS berekende arbeidsongeschiktheidspercentage, de arbeidsongeschiktheidsklasse en (alleen voor de wet WIA) de resterende verdien capaciteit per maand. Daarnaast is er de resultaat functie beoordeling. In dat document staat, per daadwerkelijk geschikte functie, de omschrijving, de functiebelasting en de markering van de beoordelingspunten waaraan extra aandacht is besteed.

Na de voorselectie door het CBBS beoordeelt de AD per functie of deze passend is of niet. De arbeidsdeskundige kan tijdens het beoordelen van de geschiktheid van de functies die uit de voorselectie zijn gekomen ook specifieke aanvullende vragen aan de arbeidsdeskundig analist stellen. Bij de beoordeling wordt de arbeidsdeskundige ondersteund door markeringen in het systeem: de signaleringen. Deze signaleringen worden veroorzaakt door de instellingen in de vergelijkingen die het CBBS uitvoert. Deze instellingen zijn het resultaat van afspraken op basis van de professionele kaders over welke mate van belasting (ten opzichte van de belastbaarheid)

---

<sup>17</sup> EY, (2023), *Procesoptimalisatie WIA claimbeoordeling*

of welke beperking altijd aandacht behoeft en welke mate van belasting verworpen kan worden.

In het geval van een signalering is het aan de AD om na te gaan of een functie wel of juist niet passend is in de beoordeling. In sommige gevallen betreft dit namelijk ook een overschrijding van de door de VA vastgestelde belastbaarheid. Wanneer er sprake van een overschrijding is wordt de functie verworpen, de AD maakt daarin een professionele afweging. Bij twijfel dient de AD in overleg te gaan met de VA.

*Spreekuur:*

Na het uitvoeren van de voorselectie via CBBS voert de AD zijn spreekuur waarin een persoon wordt geïnformeerd over het uiteindelijke professionele oordeel. Een uitleg over het doel waarvoor het CBBS is geraadpleegd en wat de uitkomsten betekenen is hierbij belangrijk. De interviews met betrokkenen geven de indruk dat een groot deel van de spreektijd hieraan op gaat. Sinds de coronacrisis, waarin dienstverlening vanuit thuiswerksituaties moest plaatsvinden, vinden de gesprekken ook wel via videobellen of telefonisch plaats. De arbeidsdeskundige maakt een professionele inschatting welke wijze van contact passend is. Vanuit de professionele kaders heeft hij in ieder geval de verplichting alle relevante informatie aan de cliënt te verschaffen die deze nodig heeft om zijn eigen belangen verantwoord te kunnen behartigen.

*Rapportage:*

De AD stelt na afloop van dit gesprek de rapportage op en de procesbegeleider stelt tot slot de beschikking op.



### 3 Geïnterviewde knelpunten in relatie tot het functioneren van het CBBS binnen het WIA-stelsel

In relatie tot de werking en toepassing van het CBBS zijn verschillende knelpunten geïnterviewd. Deze worden in dit hoofdstuk weergegeven, te beginnen met de breedst gedeelde en meest prangende knelpunten. De knelpunten zijn per thema zoveel mogelijk samengevoegd in de tekst.

Voorafgaand wordt benadrukt dat geïnterviewden aangegeven hebben dat het CBBS er goed in slaagt om zijn taak, namelijk het bieden van een geautomatiseerde voorselectie van functies, te vervullen. Uit de gesprekken blijkt dat de geïnterviewden ook geen alternatief zien gegeven de uitgangspunten van het huidig arbeidsongeschiktheidsstelsel.

#### 3.1 De breedst gedeelde en meest prangende knelpunten

##### 3.1.1 *Benadering als exacte wetenschap*

In de FML wordt getracht eigenschappen van mensen die vanwege beperkingen niet of minder kunnen werken zoveel mogelijk te vatten in kwantificeerbare eenheden. Daarnaast worden ook aspecten van belasting in de arbeid zoveel mogelijk in kwantitatieve eenheden in het functiebestand van het CBBS gevat. Het CBBS maakt op basis van die kwantitatieve aspecten een vergelijking.

In een notitie van SZW uit 2007 is beschreven dat het CBBS zowel de mens als de arbeid reduceert tot kwantificeerbare eenheden en dat de nadruk van het systeem vooral uitgaat naar de vergelijking hiervan.<sup>18</sup> De opvatting uit deze notitie is dat hiermee steeds meer de professionele beoordeling van VA en AD overschaduwd raakt doordat steeds meer tijd en aandacht uit gaat naar het gebruik en de details van de voorselectie via CBBS. Meer dan oorspronkelijk bedoeld is daarmee het CBBS in het middelpunt van de claimbeoordeling komen te staan, en daarmee verliest het zijn meerwaarde als hulpmiddel, aldus de notitie. Uit de interviews blijkt dat deze ontwikkeling breed wordt herkend en zich schijnbaar sinds 2007 heeft doorgezet. Veelvuldige bezwaar- en beroepszaken zijn het gevolg hiervan en dwingen ook tot verdere detaillering.

Geïnterviewden geven aan dat veel van deze rechtszaken in de praktijk een enorm gedetailleerde en technische verhandeling betreffen van hoe het CBBS wordt toegepast en welke keuzes daarin zijn gemaakt. Dit draagt volgens geïnterviewden niet bij aan de begrijpelijkheid van het CBBS voor mensen. Ook wordt in de interviews door betrokkenen meegegeven dat het voor mensen die in bezwaar of beroep zijn gegaan tegen de uitkomst van het sociaal-medisch oordeel vaak niet meer herkenbaar is dat de zaak over hen gaat, omdat het alleen nog maar gaat over de achterliggende systematiek van de matching van het CBBS.

In de interviews wordt benadrukt dat dit in belangrijke mate het gevolg is van stevige prikkels die onder het stelsel van arbeidsongeschiktheid liggen. Werkgevers die eigenrisicodrager zijn, hebben er belang bij om zo min mogelijk uitkeringen aan gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers te hoeven betalen. Door die zware druk die er juridisch wordt uitgeoefend op de toepassing van het CBBS wordt het steeds meer exacte wetenschap. Tot achter de komma wordt getracht de beperking van

<sup>18</sup> SZW, (2007), Interne notitie, *Bijlage: Dereguleringsoperatie. Naar een verbeterd CBBS*

een persoon meetbaar te maken in relatie tot de mogelijkheden om gangbare arbeid te verrichten. De werknemer is daar niet per definitie bij gebaat. Het belang van de werknemer schuift daarmee volgens geïnterviewden ook meer naar de achtergrond.

### 3.1.2 *Weinig ruimte voor maatwerk*

In de interviews is meermaals gewezen op de, zoals ook in het bovenstaand knelpunt benoemde, stevige onderliggende prikkels die spelen bij de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. Zoals eerder aangegeven heeft naast de werknemer ook de werkgever een groot belang bij deze beoordeling. Naar mening van de geïnterviewden heeft het verantwoordelijk maken van de werkgever voor de uitkering van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers een negatieve invloed gehad op de mogelijkheden voor arbeidsdeskundigen om maatwerk te verlenen en met de werknemer mee te kunnen denken. Geïnterviewden geven aan dat er weinig discretionaire ruimte wordt ervaren, omdat maatwerk verlenen leidt tot bezwaren vanuit werkgeverszijde. Benadrukt wordt dat de arbeidsdeskundige door die ontwikkeling vooral gedwongen wordt de wet strikt uit te voeren en functies te duiden die het kleinste inkomensverlies laten zien. Terwijl de AD, naar mening van de geïnterviewden, vanuit professionele overwegingen juist meer maatwerk zou willen leveren in het belang van de werknemer en diens situatie.

In de gesprekken wordt als voorbeeld hiervan een situatie benoemd waarin een persoon op basis van de beoordeling door de VA en de AD geen recht heeft op een uitkering. De AD schat op basis van zijn professionele beoordeling in dat die persoon eigenlijk wel gebaat zou zijn bij een kortdurende uitkering. Er zijn voor de AD namelijk duidelijke aanwijzingen dat die persoon dit maar even nodig heeft en dan een grote kans heeft weer aan het werk te kunnen gaan. Die kortlopende uitkering biedt dan net die benodigde stabiliteit om dat te realiseren. De AD heeft de ruimte echter niet, want het past niet binnen de wettelijke taak om deze persoon een uitkering te geven, waardoor die persoon veel meer moeite zal ervaren om die stap naar werk weer te kunnen maken. Dit kan onder meer een grote stap zijn door de grote financiële gevolgen die dit heeft en de effecten op de persoonlijke omstandigheden die dit veroorzaakt.

Uit de gesprekken blijkt daarnaast dat de AD bepaalde functies die minder passen bij de affiniteiten soms niet meeneemt, zolang een persoon in dezelfde arbeidsongeschiktheidsklasse blijft. Dit moet echter wel goed verantwoord worden, want bepaalde functies kunnen niet uitgesloten worden wanneer een persoon een klasse omhoog gaat. Doel hiervan is dus niet om de schatting te veranderen, want dat kan niet, maar om de acceptatie te vergroten en de uitlegbaarheid te verbeteren. De ruimte om daarin mee te denken is beperkt, de wet staat bijvoorbeeld niet toe om rekening te houden met affiniteit voor een bepaalde functie. Daarmee wordt bedoeld dat er geen ruimte is om naar persoonlijke voorkeuren of werkervaringen te kijken en dit mee te wegen in het oordeel.

### 3.1.3 *Onbekendheid met de beoordelingssystematiek*

De Minister heeft in 2022 tijdens een Kamerdebat aangegeven dat het feit dat mensen zich niet herkennen in de functies die door CBBS worden geselecteerd een rechtstreeks gevolg is van de stelsel keuze voor een theoretische beoordeling, gebaseerd op de functionele mogelijkheden van een persoon. Begrijpelijke uitleg bij

hoe dit werkt en wat de geduide functies precies zeggen is daarom, volgens de Minister, erg belangrijk.<sup>19</sup>

Voorafgaand aan de WIA poort worden zieke werknemers veelal begeleid door bedrijfsartsen. Deze bedrijfsartsen en private arbeidsdeskundigen informeren, meestal, mensen die voor een WIA claim in aanmerking komen al over het proces dat daar bij hoort. Hiervoor biedt UWV ook meeloopstages aan bedrijfsartsen aan. Maar er zijn ook situaties, zo bleek uit de interviews, waarin werknemers weinig begeleiding krijgen. Dit speelt, naar mening van geïnterviewden, vooral bij medewerkers met een laag opleidingsniveau en flexibele arbeidsverbanden. Wanneer werkgevers met een casemanager (een vrije titel) werken is er in sommige gevallen minder sprake van goede begeleiding, zo geven geïnterviewden aan. Soms kan ook de taalvaardigheid van een medewerker een barrière vormen voor een goede begeleiding.

Geïnterviewden geven aan dat UWV een informatieplicht heeft om mensen op een duidelijke en begrijpelijke manier te informeren over het doel van het CBBS en wat de uitkomsten hiervan voor hen betekenen. Zodanig dat mensen op de hoogte zijn van hun rechten en wat er van hen wordt verwacht tijdens het beoordelingsproces.

Zoals beschreven in paragraaf 2.5. van dit rapport heeft de arbeidsdeskundige bij UWV ruimte om standaard meerdere gesprekken te voeren met mensen die een WIA claimbeoordeling doorlopen.

Een eerste gesprek vindt voorafgaand aan de voorselectie plaats. Geïnterviewden hebben de indruk dat dit gesprek in de praktijk niet altijd plaats vindt, waardoor iemand soms pas na de voorselectie en gelijktijdig met de professionele eindbeoordeling geïnformeerd wordt over het doel en de achterliggende processen. Het kan wel zo zijn dat een AD in de periode voordat iemand bij de WIA-poort komt hier al met die persoon over gesproken heeft. Geïnterviewden geven ook aan dat er voorafgaand schriftelijk informatie aan mensen over het WIA-claim proces wordt aangeboden. Mensen worden hier, zo bleek uit de gesprekken, later niet over opgebeld om door te nemen of men het ook begrepen heeft en hier nog vragen over wil stellen. De uitleg en toelichting vindt dus doorgaans plaats tijdens de professionele eindbeoordeling. In de interviews wordt breed onderschreven dat een persoon tijdens dat gesprek vaak niet de rust voelt om goed te luisteren naar die uitleg en alleen wil weten wat het oordeel is en wat dit voor diegene betekent. Ook vinden gesprekken met de AD vaak telefonisch of via videobellen plaats in plaats van fysiek in een spreekkamer.

Veel van het onbegrip ontstaat in de kern, zo wordt veelvuldig in de gesprekken benoemd, doordat bij mensen onvoldoende duidelijk is dat de WIA een inkomensverzekering betreft en dat daarmee het verlies aan inkomen centraal staat en niet de beperking. Deze misvatting creëert een verwachtingspatroon dat niet past bij de inrichting van het proces en het doel van de WIA claim beoordeling. Dit onbegrip vormt het fundament voor meerdere knelpunten.

Een ander onderliggend aspect van het huidige stelsel van waaruit onbegrip ontstaat is het verschil tussen de begeleiding en de beoordeling en de vorm van arbeid die daarbij hoort. Tijdens de re-integratieperiode in de Ziektewet wordt er namelijk samen met een persoon gekeken naar passende arbeid waarmee opbouw van de werkzaamheden begeleid kan worden. Wanneer men na de wachttijd de WIA poort bereikt, verandert de begeleiding naar een beoordeling en op dat moment wordt er niet meer naar passende arbeid gekeken, maar wordt het oordeel gevormd aan de

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 32 716, nr. 690, *Verslag van een schriftelijk overleg*

hand van gangbare arbeid. Na de beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid verandert de focus echter weer naar passende arbeid indien bepaald is dat een persoon nog arbeid kan verrichten. Onder passende arbeid wordt arbeid verstaan die aansluit bij de arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om lichamelijke, geestelijke of sociale redenen niet van iemand kan worden gevraagd. Bij gangbare arbeid wordt er geen rekening gehouden met ervaring of opleiding.

Dit blijkt, zo komt naar voren in de interviews, moeilijk voor mensen te begrijpen en dit onbegrip is ook onderliggend aan het veelgehoorde knelpunt dat het CBBS onvoldoende aansluit op de praktijk. Dit wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

#### 3.1.4 *De beoordeling staat op zichzelf*

De beoordeling via het CBBS gebeurt aan de hand van functies die iemand niet of slechts bij toeval zal gaan uitoefenen, zoals ook met de wet is beoogd. Er wordt daarin geen rekening gehouden met sociale omstandigheden, affiniteit of reisafstand tot de theoretische functie. Uit de gesprekken komt terug dat het ook nooit het doel van het CBBS was om volledig aan te sluiten op de praktijk. Een interne notitie van SZW uit 2002 pleitte er ook voor om te gaan werken met abstracte functieomschrijvingen om te voorkomen dat men de gevangene wordt van de kenmerken van enkele concrete functies.<sup>20</sup> Uiteindelijk is er wel gewerkt met concrete functies en zijn de kenmerken van die functies ook steeds concreter geworden. Zodanig dat steeds vaker wordt opgeroepen dat de restverdiencapaciteit moet worden bepaald aan de hand van functies waar iemand ook daadwerkelijk op kan solliciteren. Hiertoe overgaan vergt een aanpassing van de huidige arbeidsongeschiktheidsbeoordeling. Daarnaast heeft aansluiting op actuele vacatures in plaats van een theoretisch functiebestand het risico in zich dat het functiebestand vervolgens conjunctuurgevoelig wordt, wat betekent dat in tijden van beperkte vraag naar arbeid ook de WIA instroom flink toeneemt. In een dergelijke situatie zal niet alleen de verminderde beschikbaarheid van vacatures een rol spelen, maar ook de veranderen de functie-eisen als gevolg van de conjunctuurschommeling.

De mate waarin de beoordeling door middel van het CBBS momenteel wel aansluit op de praktijk wordt met name bepaald doordat functies die door de AD geduid worden, aansluiten op de belastbaarheid die is vastgesteld door de VA en aansluiten op het opleidingsniveau van een persoon. Daarnaast wordt de aansluiting met de praktijk geborgd doordat het functiebestand bestaat uit bestaande functies die een ADA op de werkplek observeert en meet. Deze functiebeschrijvingen worden binnen 24 maanden geactualiseerd om zo goed mogelijk aan te kunnen blijven sluiten op de praktijk. Tijdens de coronaperiode moest die periode tijdelijk verruimd worden, per 1 juli 2023 is dit weer teruggebracht naar 24 maanden.

De mate waarin volgens geïnterviewden nog meer aangesloten moet worden op de praktijk is vooral gebaseerd op de onderliggende onduidelijkheid die ook in paragraaf 3.1.3. is toegelicht. Uit de inventarisatie blijkt dat men met een aansluiting op de praktijk namelijk vooral wenst dat de beoordeling via CBBS niet als een losstaande beoordeling wordt gezien maar integraal onderdeel uitmaakt van de begeleiding die aan mensen wordt geboden om aan het werk te blijven of weer aan het werk te kunnen gaan. Daarbij moet in die begeleiding vooral de beperking van een persoon centraal staan in relatie tot de arbeid die daarbij passend is. Dat blijkt ook uit de aanbeveling uit het Witboek van FNV, CNV en VCP om geduide

---

<sup>20</sup> SZW, (2002), Interne notitie, *Voorstel met betrekking tot het CBBS*

functies in het CBBS meer mee te nemen in de dienstverlening naar werk.<sup>21</sup> Ondanks dat men niet toe wil naar een conjunctuurgevoelig systeem, zoals toegelicht in de eerste alinea komt uit de gesprekken wel veelvuldig naar voren dat meer aansluiting op de praktijk volgens hen ook betekent dat er bij de functies uit het functiebestand meer actuele vacatures zijn te vinden.

### 3.1.5 *Funcatiebenamingen en functies niet herkenbaar*

Mensen kunnen zich vaak onvoldoende herkennen in de functies en de functiebenamingen, zo blijkt uit de interviews maar ook uit recente Kamerdebatten<sup>22</sup>. Geïnterviewden geven aan dat functietitels vaak technisch en gedateerd zijn en daardoor niet herkenbaar zijn voor mensen. Uit de interviews blijkt ook dat dit deels veroorzaakt wordt doordat de functiegroepen in het CBBS zijn gebaseerd op beroepenclassificaties die het CBS heeft ontwikkeld. Deze nationale Standaard Beroepenclassificaties (SBC-codes) worden niet meer geactualiseerd. Het CBS gebruikt namelijk sinds 2013 geen SBC codes meer en is destijds overgestapt op de ISCO codes van de International Labour Organisation (ILO). De classificatie van functies binnen de SBC codes in CBBS wordt daarmee ook sinds 2013 niet meer geactualiseerd. Het Werkbedrijf van UWV is wel de ISCO codes gaan hanteren, maar dit is in CBBS niet aangepast. Het gevolg hiervan is dat de namen van de functiegroepen (het SBC cluster) gedateerd zijn, de functietitels die onder dit SBC cluster vallen worden door UWV wel geactualiseerd. Dat leidt tot onvoldoende herkenbaarheid, onbegrip en draagt bij aan het gevoel, dat door Kamerleden wordt geuit<sup>23</sup>, dat deze functies niet aansluiten op de leefwereld van mensen.

### 3.1.6 *Complexiteit van het CBBS en de FML*

De FML, als onderdeel van het CBBS, is complex. Uit de interviews blijkt dat in de FML specifieke punten moeten worden benoemd om het theoretische verdienvermogen te bepalen. Een voorbeeld: een persoon zou 600 keer kunnen reiken tot 50 cm. Dit is voor mensen vaak lastig te begrijpen en te relateren naar hun eigen vermogen. Mensen geven dan ook vaak aan dat niet te kunnen en herkennen zich niet in de beschrijving. Een verzekeringsarts moet dan uitleggen dat het 600 keer per uur betreft en dat het dan gaat om het éénmaal per 6 seconde (gedeeltelijk) uitstrekken van de arm. Maar ook voor een verzekeringsarts is dit lastig, zo blijkt uit de gesprekken. Want voor een verzekeringsarts is het ook niet eenvoudig te bepalen hoe vaak een persoon nu zijn arm kan strekken in een uur. De mate van detail die gevraagd wordt, heeft het risico in zich een soort schijnzekerheid te creëren volgens geïnterviewden.

Het gebruik van referentiewaarden in de FML is een andere complexiteit die moeilijk uitlegbaar is, zo bleek uit de interviews. Als referentiewaarde wordt uitgegaan van een niveau van functioneren waartoe gezonde personen in de leeftijd van 16 tot 65 jaar minimaal in staat zijn. Voor de meeste personen die een WIA-claimbeoordeling ondergaan is dat begunstigend ingestoken. Volgens de geïnterviewden is de toepassing hiervan complex om uit te leggen en begrepen te worden. Als voorbeeld een situatie van een 30 jarige man met een beperking aan de schouder. In de FML is in dit voorbeeld aangegeven dat de man een referentiewaarde heeft van 1200

---

<sup>21</sup> Stichting van de Arbeid, (2020), *Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen, aanbevelingen aan de minister van SZW*

<sup>22</sup> Zie Commissiedebat Arbeidsongeschiktheid van 7 december 2022

<sup>23</sup> Zie Commissiedebat Arbeidsongeschiktheid van 7 december 2022

keer reiken, maar hij zou normaal gesproken met zijn 30 jaar fysiek makkelijk 2000 keer kunnen reiken. Vanwege de beperking aan de schouder kan de man nu maar tot 1500 keer reiken, waardoor hij een verlies heeft van 500. Ondanks het verlies dat de man wel ervaart zit hij statistisch nog steeds 300 boven de referentiewaarde van het systeem en heeft hij theoretisch dus geen beperking. Dit verschil tussen theorie en de persoonlijke beleving blijkt volgens de geïnterviewden lastig uit te leggen.

Daarnaast wordt de complexiteit van het CBBS vergroot door verschillende rekenkundige factoren. CBBS berekent een urenomvang per week voor de resterende verdien capaciteit door te kijken naar de urenomvang per SBC code en daarvan vervolgens de laagste te gebruiken voor de berekening. Deze urenomvang wordt vervolgens vergeleken met de urenomvang van het maatman. Als een functie met een kleinere omvang dan de maatman wordt geduid dan wordt een reductiefactor toegepast. Deze reductiefactor dient weer als basis in de uiteindelijke berekening van de restverdien capaciteit. Deze reductiefactor wordt ook tot twee cijfers achter de komma berekend.

Uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Geschikt voor de Arbeidsmarkt uit 2017 kwam naar voren dat de kans om toegelaten te worden tot de WIA en tot een WIA-klasse zeer gevoelig is voor de precieze eisen die worden gesteld aan de functieduiding via CBBS middels de FML en de arbeidsdeskundige beoordeling.<sup>24</sup> De gesprekken vullen daarop aan dat er binnen de FML bepaalde punten zijn die een grotere invloed op de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling hebben. Het door de VA opleggen van een medische urenbeperking (een beperking in de duurbelastbaarheid) heeft bijvoorbeeld een veel grotere impact voor de toelating tot de WIA.

### 3.1.7 *Het CBBS is moeilijk te doorgronden*

Het CBBS is meermaals in zijn bestaan omschreven als een blackbox. Dit wordt, naar de mening van geïnterviewden, deels veroorzaakt door onvoldoende inzage in de motiveringen en toelichtingen die worden aangebracht in CBBS. Uit de gesprekken blijkt daarnaast dat mensen na de professionele beoordeling slechts beperkte informatie ontvangen over de functies die zijn geduid, waaruit onvoldoende valt af te leiden waarom deze passend geacht worden. Pas wanneer men in bezwaar gaat wordt er meer onderliggende documentatie verstrekt, waarmee men in staat is om de motivering voor die functieduiding beter te kunnen beoordelen en de geduide functies te traceren. Gegeven de complexiteit van de onderliggende documentatie vereist het de nodige ondersteuning om die motiveringen goed te kunnen volgen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat het systeem transparanter mag zijn.

## 3.2 **Overige geïnventariseerde knelpunten**

### 3.2.1 *Functiebestand en functieduiding*

Het CBBS maakt gebruik van een vrij omvangrijk functiebestand bestaande uit functies die met enige regelmaat worden geactualiseerd. Uit de interviews blijkt dat er binnen het functiebestand een beperkt aantal functies aanwezig is dat significant belangrijker is voor de WIA-instroom dan de resterende functies. Dit betreffen functies met lage opleidings- en bekwaamheidsvereisten die veel voorkomen in de

<sup>24</sup> IBO, (2017), *Geschikt voor de arbeidsmarkt*.

functieduiding als onderdeel van de arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen. De afhankelijkheid van deze functies binnen het functiebestand is in het witboek van FNV, CNV en VCP als aandachtspunt aangemerkt en eerder is dit in een IBO onderzoek aangehaald. In dit IBO wordt benadrukt dat wanneer deze belangrijke functies uit het CBBS verdwijnen, dit een groot effect op de WIA-instroom heeft.<sup>25</sup> Volgens UWV zal het verdwijnen van deze functies er toe leiden dat andere functies in het functiebestand vaker geselecteerd worden. Dit komt omdat er altijd gekeken wordt naar functies met de hoogste loonwaarde. Ook geïnterviewden geven aan steeds weer dezelfde functies tegen te komen in beoordelingen.

Vulling van het CBBS en actualisatie van het functiebestand is afhankelijk van bedrijfsbezoeken door ADA's. Dit vindt plaats op basis van vrijwillige medewerking door werkgevers. Bereidheid van werkgevers om analisten te ontvangen heeft tijdens de coronacrisis een enigszins knellend effect gehad op de actualisatie van het functiebestand. UWV beschikt daarin niet over de middelen of bevoegdheden om bedrijven te verplichten hieraan mee te werken.<sup>26</sup> In de gesprekken wordt benadrukt dat werkgevers er op worden gewezen dat mee werken aan de bedrijfsbezoeken ook in hun belang is.

Het niet beheersen van de Nederlandse taal kan er via CBBS toe leiden dat men eerder arbeidsongeschikt wordt bevonden omdat er onvoldoende beschikbare functies zijn. Mondelinge beheersing van de Nederlandse taal is in het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten aangemerkt als een bekwaamheid die algemeen gebruikelijk is en binnen zes maanden kan worden verworven.<sup>27</sup> In de interviews, en in de Kamerbrief, kwam naar voren dat de vreemde situatie zich kan voor doen dat een persoon die ontzettend zijn best heeft gedaan om de Nederlandse taal te leren geen of een lagere uitkering krijgt en een persoon die de taal niet kent en ook zijn best daar niet voor doet, wél een uitkering of een hogere uitkering ontvangt. Het Ministerie van SZW en UWV hebben verschillende mogelijkheden onderzocht om dit knelpunt weg te nemen. Anders dan het aanbieden van Nederlandse taaltraining in het scholingsaanbod waren aanpassingen in het functiebestand niet uitvoerbaar. Zoals bijvoorbeeld in het CBBS vastleggen per functie welke mate van beheersing van de Nederlandse taal noodzakelijk is.

Urenbeperkingen hebben ook effect op het aantal beschikbare functies binnen het systeem.<sup>28</sup> Als gevolg van urenbeperkingen kunnen mensen niet voltijd aan de slag. Het CBBS bestaat voor een groot deel uit deeltijdbanen. Uit de interviews blijkt dat onderzocht was om in het functiebestand mogelijk te maken dat iedere functie ook in deeltijd uitgevoerd kan worden. Op dit moment is het nog zo dat een functie wordt opgenomen in het functiebestand in alle urenvarianten waarin daadwerkelijk gewerkt wordt. Dit is onderdeel van het borgen van het realiteitsgehalte van het functiebestand. Dat betekent dat wanneer er in het functiebestand staat dat een functie daadwerkelijk alleen in 40 uur wordt uitgevoerd deze niet naar voren komt wanneer een persoon maar in staat is om 20 uur te werken.

### 3.2.2 *Signaleringen en overschrijdingen*

Wanneer de belastbaarheid in een FML wordt beschreven is het voor een VA niet altijd mogelijk om met een harde grens aan te geven wat iemand wel of niet meer

<sup>25</sup> IBO, (2017), *Geschied voor de arbeidsmarkt*.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 32 716, nr. 48, *Actualisatie en crisisbestendigheid CBBS*

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 32 716, nr. 42, *Evaluatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)*

<sup>28</sup> IBO, (2017), *Geschied voor de arbeidsmarkt*.

kan en op welk niveau deze grens exact ligt. Daarom worden in CBBS marges gehanteerd. Bij het uitvoeren van een geautomatiseerde voorselectie kan het CBBS functies tegenkomen die de bovengrens<sup>29</sup> van deze belastingmarges benaderen. Die functies worden dan gepresenteerd met een signalering, dat is nog niet direct een overschrijding. Het is de professionele afweging van de AD om te bepalen of die signaleringen gemotiveerd toelaatbaar zijn in het duiden van de functies. Wanneer een functie uit het CBBS een bepaalde mate van belasting kent die hoger is wat door de VA is gescoord op het beoordelingspunt dan is er sprake van een overschrijding van de waarde, maar niet direct van de belastbaarheid. De AD gaat na of de signalering gemotiveerd toelaatbaar is. De AD overweegt eerst zelf of die beslissing zelfstandig genomen kan worden of dat hiervoor eerst overleg met de VA nodig is.

UWV houdt geen registratie bij van het aantal signaleringen dat meegenomen wordt in de beoordeling. Sociale partners hebben in hun witboek gepleit voor een objectieve bovengrens in het meenemen van signaleringen. In deze verkenning is eerder naar voren gekomen dat het voor een VA moeilijk is om harde grenzen vast te stellen. Ook in de gesprekken wordt daar wisselend op gereageerd. Een veelgehoorde opvatting is dat een objectieve bovengrens in de praktijk niet wenselijk is. Een overschrijding, zo wordt in de gesprekken aangegeven, zou altijd redenen moeten zijn voor de AD om in overleg te gaan met de VA. Het is de AD echter toegestaan om een incidentele piekbelasting of marginaal hogere structurele belasting toe te staan, zonder daarover de VA te raadplegen. Uit de interviews blijkt dat de motivering bij de signaleringen beperkt is. Zo komt de volgende zinsnede ter motivering vaker voor: "De AD heeft overlegd met de VA en in dit geval kan het wel" of "Zie rapport". Geïnterviewden geven aan dat dit de indruk wekt dat er niet altijd uitvoerig is afgestemd.

Tot slot geven geïnterviewden aan dat de focus van de wet, zoals ook eerder beschreven, er op is gericht om mensen zoveel mogelijk te laten participeren. Hierdoor worden functies met het minste inkomensverlies geduid en zijn er stevige prikkels aanwezig die hier verder aan bijdragen. De AD ervaart hierdoor weinig ruimte om maatwerk te bieden indien dit resulteert in een hogere arbeidsongeschiktheidsklasse. De professionele beoordelingsruimte om signaleringen wel toe te staan kan bij werknemers, volgens geïnterviewden, het gevoel opwekken dat er aan de ene kant wordt afgeweken om mensen in de laagst mogelijke arbeidsongeschiktheidsklasse te krijgen, maar dat er aan de andere kant geen ruimte is wanneer zij aangeven dat een functie niet bij hen past of dat ze het niet kunnen uitvoeren. In dit geval hebben mensen de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen of in beroep te gaan.

### 3.2.3 *Toegang tot medische informatie en overleg tussen VA en AD*

Uit gesprekken en stukken blijkt dat de AD geen toegang heeft tot het medisch onderzoeksverslag van de VA.<sup>30</sup> De AD heeft wel toegang tot de FML en de niet medische rapportage. Geïnterviewden kijken hier verschillend naar. Een enkeling geeft aan dat het voor de afweging van de AD, om al dan niet een functie met signalering mee te kunnen nemen in de beoordeling, behulpzaam is om meer inzicht te krijgen in de beperkingen van een persoon.

Uit de gesprekken komen verschillende redenen naar voren waarom de AD geen inzage kan krijgen in het medisch onderzoeksverslag van de VA. Enerzijds heeft dit

<sup>29</sup> Dit kan gaan om de expliciete verwoording in de FML die beschrijft welke ruimte er is, maar ook bijvoorbeeld om de frequentie of duur die in de definitie verwerkt zit.

<sup>30</sup> EY, (2023), *Procesoptimalisatie WIA claimbeoordeling*



volgens geïnterviewden te maken met privacywetgeving en het feit dat de AD geen BIG-registratie heeft. Ook speelt het medisch beroepsgeheim van de arts een rol bij de toegang tot medische informatie en zijn er strikte richtlijnen over het omgaan met medisch informatie.

Als onderdeel van de arbeidsdeskundige beoordeling is het aan de AD zelf om een professionele afweging te maken en daarbij na te gaan of het voor het maken van deze afweging benodigd is om met de VA te overleggen. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit overleg met de VA geïntensiveerd zou kunnen worden. Er is een mogelijkheid in CBBS ingebouwd om af te stemmen tussen AD en VA. Door binnen het systeem af te stemmen wordt dit direct meegenomen in de dossiervorming. Uit de interviews blijkt dat hier in de praktijk weinig gebruik van gemaakt wordt. Deze manier van afstemmen is namelijk niet gebruiksvriendelijk en het werkt prettiger om mondeling met de VA af te stemmen. In algemene zin kunnen er verschillen tussen kantoren bestaan in hoe efficiënt er met VA afgestemd kan worden. Dit wordt mogelijk beïnvloed door onder meer de beschikbaarheid van VA's (interne of externe VA's), locatie-onafhankelijk werken en ziekteverzuim.

#### 3.2.4 *Psychische klachten en de FML*

Het op een objectieve manier weergeven van beperkingen, voortkomend uit psychische klachten, in de FML is lastig voor de VA, zo blijkt uit de gesprekken. Voorheen was dit ook een van de kritiekpunten op het FIS waar met de komst van het CBBS verbetering in aangebracht moest worden, (zie paragraaf 2.2). Mensen werken tegenwoordig meer in een dienstverlenend beroep, waarin er in toenemende mate sprake is van een mentale, cognitieve belasting. Het belang van een goede inschatting van de belasting in dienstverlenende beroepen groeit daarmee.

Sinds de implementatie van het CBBS zijn hier verdere verbeteringen op doorgevoerd. Zo komen de belastbaarheidspunten waarmee psychische beperkingen weergegeven kunnen worden steeds meer overeen tussen enerzijds de FML en anderzijds de analyse van een functie op de werkvloer door een ADA. Hierdoor kan een nauwkeurigere inschatting worden gemaakt van de mate waarin de belasting van een functie overeenkomt met de belastbaarheid van de persoon. Ondanks de verbeteringen die zijn doorgevoerd geven geïnterviewden aan dat het bij psychische aandoeningen moeilijk is de beperkingen die cliënt heeft vast te leggen in een FML. Maar ook voor de AD is het complex om het persoonlijk en sociaal functioneren te kwantificeren naar werk.

#### 3.2.5 *Voorzieningen in het CBBS*

Uit een interne SZW notitie bleek dat het CBBS geen overzicht van voorzieningen omvat, waardoor de AD daar zelf up-to-date kennis over moet hebben.<sup>31</sup> Met voorzieningen worden hulpmiddelen bedoeld die een persoon in staat stelt om het werk uit te kunnen voeren. Het gaat hier meestal om relatief eenvoudige hulpmiddelen zoals een aangepaste stoel of hulpmiddelen om te staan.

Uit de interviews blijkt dat het klopt dat een overzicht van beschikbare voorzieningen geen onderdeel uitmaakt van het CBBS. In de interviews werd echter opgemerkt dat het beoordelen of een persoon baat heeft bij voorzieningen weliswaar een taak is van de AD, maar minder relevant bij de beoordeling van een WIA-claim. Dan wordt er terughoudend mee omgegaan. De AD kan dan bijvoorbeeld

---

<sup>31</sup> SZW, (2017), Interne notitie, *Beleidstafel WIA, mogelijke aanpassingen CBBS*

wel nagaan of een functie ook zittend uitgevoerd kan worden. Alleen moet de AD er dan wel zeker van zijn dat dit ook kan. Een beperking is hier dat de AD de werkplek niet zelf kan bezoeken. Het risico bestaat daardoor dat een AD dan een functie anders gaat duiden dan dat de ADA hem heeft beschreven en daarmee verandert ook de belasting. Hiervoor is de consultrol van de ADA ingeregeld waardoor de ADA hierop bevraagd kan worden.

## 4 Geïnterviewde mogelijkheden voor het ondervangen van de knelpunten

Aan de geïnterviewden is gevraagd om aan de hand van de knelpunten die tijdens de gesprekken zijn benoemd na te gaan welke oplossingen hierbij bedacht kunnen worden. Aan de hand van criteria, die zijn benoemd in paragraaf 1.4., is samen met geïnterviewden nagegaan welke benoemde oplossingen op korte termijn kunnen worden uitgevoerd en welke meer tijd of meer fundamentele wijziging vereisen. Het onderstaande hoofdstuk biedt het resultaat van die inventarisatie bij geïnterviewden.

De korte termijn oplossingen richten zich op wat UWV kan doen om knelpunten weg te nemen. De lange termijn oplossingen die zijn aangedragen richten zich op de wet- en regelgeving en worden daarom aan OCTAS aangeboden.

### 4.1 Korte termijn oplossingen

#### 4.1.1 *Uitleg en communicatie*

Volgens geïnterviewden is de meest voor de hand liggende en waardevolle oplossing om meer tijd en aandacht te besteden aan uitleg en communicatie. Er wordt breed gedeeld dat hier veel verbetermogelijkheden zijn. Deze mogelijkheden vereisen geen grote investeringen en kunnen binnen de huidige regelgeving worden toegepast. Ook bestaat hier een breed draagvlak voor en wordt dit algemeen als noodzakelijk ervaren.

In de gesprekken is voorgesteld dat infographics kunnen helpen bij het verbeteren van de uitleg. UWV denkt ook na over een duidelijke uitleg via een film, het kunnen bijwonen van een webinar of de ontwikkeling van een chatfunctie met een AD. Daarnaast wordt ook veelvuldig aangegeven dat er vooral geïnvesteerd moet worden in meer persoonlijk contact en persoonlijke uitleg. Dat betekent, volgens geïnterviewden, dat er na het verstrekken van documentatie (zoals een infographic) ook gebeld wordt om na te gaan of de informatie goed is begrepen en of er nog vragen over zijn. Het is ook belangrijk om de tijd te nemen voor deze uitleg. Het betreft immers een belangrijk moment in het leven van een persoon. Geïnterviewden geven aan dat een klant dan ook vaak gespannen in een gesprek wacht op het oordeel. Het ontbreekt op zo'n moment aan rust om goed te begrijpen hoe het hele proces werkt. Juist daarom wordt in de gesprekken benadrukt dat het voeren van twee gesprekken belangrijk is. UWV stelt de AD ook in staat die gesprekken te voeren, echter gebeurt dit in de praktijk niet altijd naar mening van de geïnterviewden.

In de gesprekken werd aangegeven dat er een mate van verschil blijkt te zijn in de wijze waarop groepen mensen die aan de WIA poort komen voorafgaand zijn geïnformeerd over dit proces en wat daarbij komt kijken, zie paragraaf 3.1.3. Uit de gesprekken bleek dat mensen, onderaan de werkmaatschappij, daarin bijvoorbeeld weinig begeleiding hebben gekregen. Deze mensen zijn er daarom bij gebaat om meer uitvoerig begeleid te worden door een AD. In de interviews is aangegeven dat een AD die inschatting van de informatiebehoefte zelf maakt. Het kan daarom een meerwaarde vormen om in de intensivering van de uitleg en communicatie ook goed te kijken naar de verschillende groepen binnen de populatie.

#### 4.1.2 *Transparantie*

Een oplossing, binnen de huidige regelgeving en zonder financiële impact, die verschillende geïnterviewden aangeven voor het vergroten van de transparantie van het CBBS is om hierover meer te delen. De basisinformatie van het CBBS wordt al openbaar gemaakt. Uit de gesprekken komt naar voren dat het ook zou kunnen helpen om de FML en de CBBS matching systematiek openbaar te maken, zodat iedereen kan zien hoe het werkt en het CBBS minder als een blackbox wordt ervaren. Doel hiervan is om de FML en het CBBS meer te baseren op wetenschappelijke inzichten. Over de FML en het CBBS kunnen dan publicaties verschijnen die op hun beurt kunnen worden bekritiseerd, die inzichten zorgen voor een meer evidence based toepassing.

#### 4.1.3 *Psychische klachten en de FML*

In paragraaf 2.3.4. is beschreven dat het voor VA en AD, ondanks eerdere verbeteringen, complex blijft om persoonlijk en sociaal functioneren te kwantificeren naar werk. In de gesprekken wordt aangegeven dat er meer onderzoek uitgevoerd zou moeten worden naar hoe het persoonlijk en sociaal functioneren op een goede manier en beter kan worden verwoord dan in de huidige FML-items. Daarin is het ook belangrijk de ADA goed te betrekken die de vertaalslag te maken naar de arbeidspraktijk.

Op basis van de gesprekken blijkt er voldoende draagvlak aanwezig voor deze oplossingsrichting. Dit kan plaatsvinden binnen de huidige regelgeving en heeft, naar inschatting, weinig financiële impact.

### 4.2 **Lange termijn oplossingen**

#### 4.2.1 *Beperking leidend maken*

De meest gehoorde oplossing bij geïnterviewden voor de knelpunten voortkomend uit het stelsel van wet- en regelgeving is dat de beperking van een persoon leidend zou moeten zijn in de beoordeling in plaats van het verlies aan verdienvermogen. In de gesprekken is aangegeven dat het oude loon een te grote impact heeft op de mate van arbeidsongeschiktheid. Als voorbeeld wordt meegegeven dat het lastig is te verklaren waarom een persoon met een depressie en een laag loon geen uitkering krijgt, terwijl een persoon met een depressie en een hoog loon wél een uitkering krijgt toegewezen. Hieruit volgt een gevoelde oneerlijkheid, terwijl dit vanuit het stelsel verklaard kan worden. Het idee bij de inrichting van het WIA-stelsel was dat mensen met een laag inkomensverlies genoeg zouden hebben aan de begeleiding vanuit de WW.

Het oude loon wordt hiermee niet meer bepalend voor het arbeidsongeschiktheidspercentage, maar wordt alleen nog gebruikt voor het bepalen van de hoogte van de uitkering. Door de beperking leidend te maken voor de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt het volgens geïnterviewden voor iedereen beter te begrijpen en gemakkelijker uit te leggen. Ook is de begeleiding van mensen dan gericht op de beperking en wat iemand gegeven die beperking nog kan doen. Daarmee ontstaat een duidelijke verbinding met de dienstverlening naar werk, waarbij de beperking centraal staat en niet de functies die theoretisch nog uitgevoerd kunnen worden. Dit leidt tot een betere verbinding met de praktijk.

In de interviews is benoemd dat dit een belangrijk effect kan hebben op het werkplezier van de VA. Naar mening van geïnterviewden kan het centraal stellen van de beperking ervoor zorgen dat de VA zich meer kan richten op het begeleiden van mensen. In de gesprekken wordt aangegeven dat een VA binnen dit stelsel mensen beoordeelt zonder dat er een relatie is met het daadwerkelijke werk dat mensen moeten doen. Dat doet ook iets met de beroepsbeleving. Een sociaal-medische beoordeling is voorbehouden aan een VA. Maar het huidige stelsel maakt die beoordeling via het invullen van een FML slechts tot een onderdeel van het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid. In de gesprekken wordt meegegeven dat het meer aan kunnen sluiten bij de beroepsbeleving ook een bijdrage kan leveren in het aantrekken en behouden van VA's in de toekomst.

Uit de gesprekken blijkt breed dat de noodzaak voor het leidend maken van de beperking wordt gevoeld en dat er wel draagvlak voor is, maar het is niet te zeggen of dat voldoende draagvlak betreft. Bij het leidend maken van de beperking moet wel opgepast worden dat dit niet invaliderend werkt, zoals in sommige nationale stelsels. Verder vereist dit een volledige aanpassing van het stelsel en omvat het wetswijzigingen die veel tijd zullen vergen.

#### 4.2.2 *Afschaffen werkgeversbelang*

In de knelpunten in paragrafen 3.1.1. en 3.1.2. is geschreven over de stevige onderliggende prikkels die vanuit werkgeversbelang aan dit stelsel ten grondslag liggen. Een in de gesprekken genoemde oplossing voor deze knelpunten is het afschaffen van dit werkgeversbelang, waarmee nu de beleidsvrijheid van de AD door de wet wordt ingeperkt. Naar mening van geïnterviewden is de balans sinds de invoering van het werkgeversbelang veranderd en dat heeft ongewenste effecten gelet op de huidige wet- en regelgeving.

Het afschaffen van het werkgeversbelang zal volgens geïnterviewden een grote financiële impact hebben waarbij onduidelijk is of daar voldoende draagvlak voor bestaat. Daarnaast zou het kunnen leiden tot een groter risico op ongelijke behandeling. Ook wordt de noodzaak hiertoe niet breed in de gesprekken onderschreven.

#### 4.2.3 *Verhogen van beschikbare arbeidsplaatsen*

In paragraaf 3.1.4 wordt het knelpunt beschreven over een onvoldoende ervaren aansluiting op de praktijk. Daarin wordt onder meer beschreven dat die ervaren afstand tot de praktijk wordt veroorzaakt door het ontbreken van actuele vacatures op de functies die in CBBS zijn meegenomen in de beoordeling.

Geïnterviewden geven als oplossing mee om de vereisten voor het aantal beschikbare arbeidsplaatsen per functiecluster te verhogen. Hierdoor kan de kans dat er in de werkelijkheid een vacature is toenemen. Ook wordt hiermee impliciet de verbinding tussen de sociaal-medische beoordeling enerzijds en de begeleiding naar werk via het Werkbedrijf anderzijds vergroot. Het Werkbedrijf zou dan immers beter mensen kunnen begeleiden naar vacatures die aansluiten op de functies die via CBBS passend geacht worden.

In de gesprekken wordt aangegeven dat het Kabinet en de politiek het aantal beschikbare arbeidsplaatsen zien als knoppen om aan te draaien. In het verleden is dit dan ook als bezuinigingsknop toegepast, zo geven geïnterviewden aan. Aanvankelijk, bij de inwerkingtreding van de WIA, was het criterium 3x10. Dat wil

zeggen dat er 3 functies geduid worden met ieder ten minste 10 beschikbare arbeidsplaatsen, inmiddels is dat teruggedraaid tot 3x3.

Het weer verhogen van het aantal beschikbare arbeidsplaatsen heeft dan ook een financiële impact. In de gesprekken wordt de wenselijkheid hiervan wel vaak gedeeld, er lijkt daarmee draagvlak voor te bestaan.

## 5 Beschouwing

In deze verkenningrapportage is inzicht geboden in de bevindingen als onderdeel van de inventarisatie naar knelpunten en oplossingsrichtingen bij het functioneren van het CBBS binnen het WIA-stelsel. Deze inzichten komen voort uit een uitgebreide documentenanalyse en zijn aangevuld met inzichten en opvattingen van geïnterviewde betrokkenen.

In deze beschouwing wordt samengevat hoe deze verkenning antwoord biedt op de centrale onderzoeksvraag:

*Welk doel diende het CBBS bij inrichting van het systeem te vervullen en welke knelpunten kunnen naar inzicht van betrokkenen in relatie tot het huidige functioneren worden onderkend en mogelijk op korte termijn ondervangen?*

### **Het doel waarmee CBBS is opgericht**

Het CBBS is ingericht als hulpmiddel voor de arbeidsdeskundige om de restverdiencapaciteit van personen in te kunnen schatten, als onderdeel van de beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid. Omdat de WIA een inkomensverzekering betreft waarbij niet de beperking zelf maar het verlies aan inkomen leidend is voor de mate van arbeidsongeschiktheid, was het nodig een manier te ontwikkelen waarmee dit zo goed mogelijk objectief vast wordt gesteld. Het CBBS heeft tot taak om geautomatiseerd een voorselectie aan te brengen in het functiebestand op basis van de gegevens die door arbeidsdeskundige en verzekeringsarts zijn opgehaald en ingevoerd.

### **Knelpunten in het functioneren van het CBBS binnen het WIA-stelsel**

De belangrijkste knelpunten die zijn geïnventariseerd ten aanzien van het functioneren van het CBBS binnen het WIA-stelsel zijn:

Benadering als exacte wetenschap. Via het CBBS worden zoveel mogelijk aspecten die de beperking, belasting en belastbaarheid beschrijven uitgedrukt in kwantificeerbare eenheden. Deze kwantitatieve matching is steeds meer centraal komen te staan en is daarmee naar de voorgrond getreden.

Weinig ruimte voor maatwerk. In de gevoerde gesprekken wordt veelvuldig aangegeven dat de AD als professional weinig discretionaire ruimte ervaart. Als oorzaak worden hiervoor prikkels benoemd binnen het WIA-stelsel.

Onbekendheid met de beoordelingssystematiek. Veel van het onbegrip ontstaat in de kern doordat bij mensen onvoldoende duidelijk is dat de WIA een inkomensverzekering betreft en dat daarmee het verlies aan inkomen centraal staat en niet de beperking. Een ander onderliggend aspect is het verschil tussen de begeleiding en de beoordeling en de vorm van arbeid die daarbij hoort.

De beoordeling staat op zichzelf. De beoordeling via het CBBS sluit aan op de praktijk omdat er gekeken wordt naar functies die echt bestaan en deze aansluiten op wat een persoon volgens een VA nog kan en aansluiten op het opleidingsniveau van een persoon. Het gevoel bestaat echter breed in de maatschappij dat het nog meer moet aansluiten op de praktijk, door ook aan te sluiten op actuele vacatures.

Dit was op zichzelf nooit de bedoeling van het CBBS. Door de genoemde onduidelijkheid over het verschil tussen begeleiding en beoordeling wordt de roep om meer aan te sluiten wel steeds sterker.

Functiebenamingen en functies zijn niet herkenbaar. De functiegroepen in het CBBS zijn gebaseerd op SBC-codes, die zijn ontwikkeld door het CBS en sinds 2013 niet meer worden geactualiseerd. UWV actualiseert de onderliggende functietitels wel. Dat leidt tot onvoldoende herkenbaarheid, onbegrip en draagt bij aan het gevoel dat deze functies niet aansluiten op de leefwereld van mensen.

Complexiteit van het CBBS en de FML. De FML, als onderdeel van het CBBS, is complex. Ook voor de VA die er mee werkt. De hoge mate van detail in de uitvraag die benodigd is voor het invullen van de FML heeft daarbij het risico een soort schijnzekerheid te creëren.

Het CBBS is moeilijk te doorgronden. Dit wordt, naar de mening van geïnterviewden, deels veroorzaakt door onvoldoende inzage in de motiveringen en toelichtingen die worden aangebracht in CBBS en de beperkte ontvangen informatie over de geduide functies. Die informatie wordt pas verkregen nadat iemand in bezwaar gaat, maar de dan verkregen informatie is complex en vereist ondersteuning om te kunnen volgen.

Functiebestand en functieduiding. Binnen het functiebestand van het CBBS is een beperkt aantal functies aanwezig dat significant belangrijker is voor de WIA-instroom dan de resterende functies. Daarnaast is vulling van het CBBS en actualisatie van het functiebestand afhankelijk van bedrijfsbezoeken door ADA's. Het niet beheersen van de Nederlandse taal kan er via CBBS toe leiden dat men eerder arbeidsongeschikt wordt bevonden omdat er onvoldoende beschikbare functies zijn. Tot slot wordt een functie op dit moment nog opgenomen in het functiebestand in de urenvarianten waarin daadwerkelijk gewerkt wordt, waardoor niet alle functies beschikbaar zijn wanneer er van een urenbeperking bij een persoon sprake is.

Signaleringen en overschrijdingen. Bij het uitvoeren van een geautomatiseerde voorselectie kan het CBBS functies tegenkomen die de bovengrens van de belastingmarges benaderen. Die functies worden dan gepresenteerd met een signalering. De AD mag een incidentele piekbelasting of marginaal hogere structurele belasting toestaan, zonder daarover de VA te raadplegen. UWV houdt geen registratie bij van het aantal overschrijdingen dat meegenomen wordt in de functieduiding. Daarnaast is de opvatting uit de interviews dat de motivering bij de overschrijdingen beperkt is.

Toegang tot medische informatie en overleg tussen VA en AD. De AD heeft geen toegang tot het medisch onderzoeksverslag van de VA. De AD heeft wel toegang tot de FML en de niet-medische rapportage. Het gevolg daarvan is dat het voor kan komen dat de AD context mist wanneer de afweging wordt gemaakt om al dan niet een overschrijding mee te kunnen nemen in de beoordeling. De mate waarin hierover efficiënt afgestemd kan worden tussen AD en VA verschilt per kantoor.

Psychische klachten en de FML. Ondanks de verbeteringen die zijn doorgevoerd om psychische beperkingen in de FML beter weer te kunnen geven, geven geïnterviewden aan dat het bij psychische aandoeningen nog steeds moeilijk is de beperkingen die cliënt heeft vast te leggen. Ook voor de AD is het complex om het persoonlijk en sociaal functioneren te kwantificeren naar werk.



Voorzieningen in het CBBS. Het CBBS heeft geen overzicht van beschikbare voorzieningen, waardoor de AD die kennis zelf up to date moet houden. en beperking is hier dat de AD de werkplek niet zelf kan bezoeken. Het risico bestaat daardoor dat een AD dan een functie anders gaat duiden dan dat de ADA hem heeft beschreven en daarmee verandert ook de belasting. Hiervoor is de consultrol van de ADA ingeregeld waardoor de ADA hierop bevestigd kan worden.

### ***Korte termijn oplossingsrichtingen***

Uitleg en communicatie. Verbetermogelijkheden voor de uitleg en communicatie zijn onder meer:

- Het ontwikkelen van meer materiaal om uitleg te bieden, zoals infographics.
- Na het verstrekken van dergelijke documentatie bellen van de persoon om na te gaan of de informatie goed is begrepen en of er nog vragen over zijn.
- Goed de tijd te nemen voor deze uitleg en daarom als arbeidsdeskundige ook inzetten op het voeren van tenminste twee gesprekken.

Transparantie. Uit de gesprekken komt naar voren dat het zou kunnen helpen om, naast de basisinformatie CBBS, ook de FML en de CBBS matching systematiek openbaar te maken. Voordelen hiervan zijn enerzijds dat iedereen kan zien hoe het werkt en het CBBS minder als een blackbox wordt ervaren, en anderzijds dat (publieke/wetenschappelijke) feedback kan worden ontvangen op de FML en het CBBS, waardoor nieuwe (wetenschappelijke) inzichten kunnen worden gebruikt.

Psychische klachten en de FML. In de gesprekken wordt aangegeven dat er meer onderzoek uitgevoerd zou moeten worden het beter verwoorden van het persoonlijk en sociaal functioneren dan in de huidige FML-items. Daarin is het ook belangrijk de ADA goed te betrekken die de vertaalslag te maken naar de arbeidspraktijk.

### ***Lange termijn oplossingen***

Beperking leidend maken. Het oude loon heeft een te grote impact op de mate van arbeidsongeschiktheid, naar de opvatting van geïnterviewden. Door de beperking leidend te maken voor de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt het volgens geïnterviewden voor iedereen beter te begrijpen en gemakkelijker uit te leggen. Ook ontstaat een duidelijker verbinding met de dienstverlening naar werk. Dit kan, naar mening van geïnterviewden, ook een belangrijk effect hebben op het werkplezier van de VA doordat deze zich meer kan richten op het begeleiden van mensen. Bij het leidend maken van de beperking moet wel opgepast worden dat dit niet invaliderend werkt, zoals in sommige nationale stelsels.

Afschaffen van werkgeversbelang. Het werkgeversbelang perkt de beleidsvrijheid van de AD door de wet in. Naar mening van geïnterviewden is de balans sinds de invoering van het werkgeversbelang veranderd en heeft dat ongewenste effecten.

Verhogen van beschikbare arbeidsplaatsen. Door de vereisten voor het aantal beschikbare arbeidsplaatsen per functiecluster te verhogen kan de kans dat er in werkelijkheid een vacature is toenemen. Ook wordt hiermee impliciet de verbinding tussen de sociaal-medische beoordeling enerzijds en de begeleiding naar werk via het Werkbedrijf anderzijds vergroot.