

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerp besluit van

tot wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten in verband met de bijzondere omstandigheden door COVID-19 om de geldigheidsduur van functies in het CBBS nogmaals te verlengen tot 36 maanden

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 mei 2022, nr. 2022-0000108954;

Gelet op de artikelen 18, achtste lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 1a:1, achtste lid, 2:5, vijfde en zesde lid, en 3:1, achtste lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, 2, zevende lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 6, vierde lid, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en 19ab, vierde lid, van de Ziektewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [niet invullen],

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

Artikel I. Wijziging Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten

Het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 9, onderdeel a, wordt "niet ouder zijn dan 48 maanden" vervangen door "niet ouder zijn dan 36 maanden".

B

In artikel 9, onderdeel a, wordt "niet ouder zijn dan 36 maanden" vervangen door "niet ouder zijn dan 24 maanden".

Artikel II. Wijziging verlengingsbesluit 48 maanden

Het Besluit van 11 augustus 2021 tot wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten in verband met de bijzondere omstandigheden door COVID-19 om tijdelijk de geldigheidsduur van functies in het CBBS te verlengen tot 48 maanden (Stb. 2021, 389) wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel I, onderdeel B, vervalt.

B

In artikel III vervalt "met uitzondering van artikel I, onderdeel B, dat met ingang van 1 juli 2022 in werking treedt".

Artikel III. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, met uitzondering van artikel I, onderdeel B, dat met ingang van 1 juli 2023 in werking treedt.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

Toelichting

Algemeen

1. Inleiding

De mate van arbeidsongeschiktheid in de diverse arbeidsongeschiktheidswetten (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, oude Wajong, Wajong 2010, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en Ziektewet) wordt vastgesteld met behulp van het Claim Beoordelings- en Borgingssysteem (hierna: CBBS). Het CBBS bevat voorbeeldfuncties die theoretisch gezien door werknemers met een beperking kunnen worden uitgeoefend, inclusief de belasting van die functies.

De COVID-19-maatregelen die sinds maart 2020 periodiek gelden hebben al geruime tijd gevolgen gehad voor de mogelijkheden om de functiebeschrijvingen in het CBBS actueel te houden. Gedurende lockdowns waren bedrijfsbezoeken niet mogelijk. In de periodes voorafgaand aan lockdowns en periodes ná lockdowns zijn werkgevers ook terughoudend gebleken met het toelaten van de arbeidsdeskundig analisten tot de werkplek. Ook kregen zij te maken met quarantainemaatregelen waardoor bezoeken niet door konden gaan. De ontstane achterstanden in actualisatie van het functiebestand konden daardoor niet tijdig worden ingelopen. De verwachting is dat per 1 juli 2022, de geplande datum voor terugkeer naar de reguliere geldigheidsduur van 24 maanden, er nog steeds dusdanige achterstanden in de actualisatie zullen bestaan, dat grootschalig functieverval zal plaatsvinden. Het vervallen van functies kan gevolgen hebben voor de vast te stellen mate van arbeidsongeschiktheid. Als er minder functies ten grondslag kunnen liggen aan de arbeidsongeschiktheidsvaststelling, neemt de kans op een hogere mate van arbeidsongeschiktheid toe en komt de realiteitswaarde van de arbeidsongeschiktheidsvaststelling in het geding. Daarom is het noodzakelijk de geldigheidsduur van functies in het CBBS met dit besluit tijdelijk nogmaals te verlengen naar 36 maanden tot 1 juli 2023. Om de tijdelijkheid te waarborgen, is in dit besluit eveneens vastgelegd dat de geldigheidsduur per deze datum weer terugkeert naar de reguliere duur van 24 maanden.

2. Gevolgen van de COVID-19-maatregelen

Op grond van artikel 9, onderdeel a, van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten dient een functie in de periode tot 1 juli 2022 ten minste elke 48 maanden (her-)onderzocht te worden, zodat een actuele beschrijving van de functiebelasting in het CBBS is opgenomen. Na 1 juli 2022 zou deze termijn weer teruggebracht worden naar de gebruikelijke termijn van 24 maanden. Als gevolg van de COVID-19-maatregelen konden de arbeidsdeskundig analisten van UWV diverse periodes niet meer op bezoek bij de bedrijven en instellingen waar het functieonderzoek uitgevoerd moet worden. Dit bezoek dient om objectief vast te stellen wat de belasting is binnen een bepaalde functie. Als de functiebeschrijving niet binnen de geldende termijn is geactualiseerd, vervalt de betreffende functie uit het CBBS en mag deze niet meer gebruikt worden voor de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid.

Sinds maart 2020 golden er verschillende maatregelen als gevolg van de COVID-19-pandemie. Tijdens lockdowns waren bedrijfsbezoeken niet mogelijk, maar ook in periodes in aanloop naar lockdowns en in periodes van afschaling van de maatregelen, zijn werkgevers terughoudend geweest in het toelaten van de arbeidsdeskundig analist tot de werkplek of konden bedrijfsbezoeken geen doorgang vinden als gevolg van quarantainemaatregelen. Hierdoor zijn sindsdien achterstanden in de actualisatie ontstaan, die nog niet ingelopen zijn. Ook indien UWV de bedrijfsbezoeken in het tweede kwartaal van 2022 weer op reguliere wijze en ongehinderd kan uitvoeren, is de

achterstand dusdanig opgelopen dat bij terugkeer naar de reguliere geldigheidsduur van 24 maanden, grootschalig functieverval zal optreden. Dit functieverval zou voor zowel de werknemers als de werkgevers ingrijpende gevolgen hebben, zoals een onrealistische vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid en een toename van de uitkeringslasten, welke toegerekend wordt aan de werkgevers.

De regering heeft sinds de eerste verlenging van de geldigheidsduur per juni 2020 steeds aangegeven dat deze van tijdelijke aard dient te zijn en zo spoedig mogelijk weer teruggebracht dient te worden naar de reguliere duur van 24 maanden. Door de onvoorspelbaarheid van het virus en de aanhoudende noodzaak van COVID-19-maatregelen, zijn de achterstanden in de actualisatie dusdanig opgelopen dat grootschalig functieverval dreigt indien per 1 juli 2022 wordt teruggekeerd naar de reguliere duur van 24 maanden.

De omvang van het functiebestand speelt een belangrijke rol bij de realiteitswaarde van de arbeidsongeschiktheidsvaststelling. Het CBBS bevat zo'n 6000 functies. Wanneer wordt teruggekeerd naar de geldigheidsduur van 24 maanden, zonder dat de ontstane achterstanden zijn weggewerkt, kan minimaal een derde van het functiebestand komen te vervallen. Dit komt enerzijds doordat functies niet tijdig zijn geactualiseerd, anderzijds doordat gehele SBC-codes¹ wegvallen door het wegvallen van de vereiste landelijke dekking. Deze landelijke dekking houdt in dat in elke arbeidsmarktregio in Nederland eenzelfde functie voorkomt, opdat de functieduiding een reële weergave biedt van de arbeidsmogelijkheden in Nederland.

Het wegvallen van een dergelijke hoeveelheid functies kan leiden tot onrealistische weergave van de arbeidsmogelijkheden van werknemers. Doordat minder functies beschikbaar zijn, kan de werknemer onbedoeld het beeld krijgen dat er minder mogelijkheden zijn van arbeid waarin diegene zijn werk kan hervatten. Dit kan leiden tot een ongewenste afstand tot de arbeidsmarkt.

Ook zou het kunnen leiden tot een hogere mate van arbeidsongeschiktheid van werknemers, hetgeen doorwerkt in meer toekenningen van uitkeringen of hogere uitkeringen (in de WGA-vervolgfase) en daarmee tot hogere uitkeringslasten die werkgevers via premies opbrengen. Deze kosten kunnen oplopen tot gemiddeld zo'n 150 miljoen euro per jaar, afhankelijk van de snelheid waarmee achterstanden kunnen worden ingelopen.

Door met dit besluit de geldigheidsduur van functies te verlengen tot 36 maanden tot 1 juli 2023 blijft een substantieel deel van het functiebestand geldig en kan UWV de mate van arbeidsongeschiktheid vaststellen op basis van voldoende functies die voorkomen op de Nederlandse arbeidsmarkt. De verwachting is dat enkele honderden functies zullen komen te vervallen. Hoewel dat in specifieke situaties kan leiden tot een hogere mate van arbeidsongeschiktheid en daardoor een onjuiste weergave van de arbeidsmogelijkheden van de betreffende werknemer, is de verwachting dat dit zich weinig zal voordoen, met name als gevolg van het inlopen van de achterstanden. Een effect op de uitkeringslasten is er daardoor naar verwachting vrijwel niet.

Ook is met deze verlengde geldigheidsduur het verschil met eerder gedane of toekomstige (her-)beoordelingen, van werknemers met vergelijkbare belastbaarheid, zo klein mogelijk. En is de drempel om vanwege een kleiner functiebestand een herbeoordeling aan te vragen niet te laag. Een toename aan herbeoordelingen zou de al bestaande druk op sociaal medische beoordelingen doen toenemen, hetgeen ongewenst is.

¹ SBC-code is Standaard Beroepen Classificatie. Vergelijkbare functies worden geclusterd onder deze code, welke een landelijke dekking dient te hebben. Dit betekent dat er in alle vijf arbeidsmarktregio's in Nederland één of meerdere functies voorkomt.

Actualisatie

Om de opgelopen achterstanden in te lopen zijn, naast tijdelijke verlenging van de geldigheidsduur, zowel voor de korte termijn als voor de langere termijn aanvullende acties noodzakelijk.

Voor de korte termijn zijn met UWV afspraken gemaakt over het intensiveren van het aantal functieonderzoeken dat kan worden uitgevoerd om de achterstanden zo spoedig mogelijk in te lopen. De aanvankelijke verwachting van UWV was dat in een kwartaal zo'n 1000 functies heronderzocht zouden kunnen worden. Door een aantal interne acties, zoals overwerkmogelijkheden voor analisten, tijdelijke externe inhuur en een (tijdelijke) herverdeling van taken om de administratieve lasten van de arbeidsdeskundig analisten te verlichten, is de verwachting dat in een kwartaal zo'n 1800 functies heronderzocht kunnen worden. Dit is wel afhankelijk van het uitblijven van nieuwe coronamaatregelen en de bereidheid van werkgevers om mee te werken aan de functieonderzoeken.

Ook zal er prioritering plaatsvinden in de te onderzoeken functies. Binnen deze prioritering worden als eerste 'oude' functies (ouder dan 24 maanden) heronderzocht. Binnen deze groep worden de zogenaamde 'kritieke' functies geprioriteerd. Kritieke functies zijn de functies waardoor SBC-codes kunnen vervallen, doordat de landelijke dekking wegvalt. Daarna worden functies met een hoogfrequent gebruik c.q. veel geduide functies onderzocht en ten slotte de oudere functies die minder vaak geduid worden. Door deze volgorde aan te houden wordt beoogd om de omvang van het functiebestand zo groot mogelijk te houden, opdat er zo min mogelijk impact op de arbeidsongeschiktheidsvaststelling zal zijn.

Om op langere termijn voorbereid te zijn op situaties zoals de coronapandemie zullen UWV en SZW op korte termijn starten met onderzoeken van mogelijkheden om de huidige werkwijze van functiebeschrijvingen aan te passen en beter voorbereid te zijn op crisissituaties waardoor dit soort beperkingen in de actualisatie kunnen worden opgevangen. De afgelopen periode is gebleken dat de omvang van het functiebestand kwetsbaar is. Het is noodzakelijk dat het risico op de huidige actualisatieproblemen wordt verkleind en dat voldoende buffer wordt opgebouwd om onregelmatigheden op te vangen.

De geldigheidsduur van functies in het CBBS-bestand is sinds de uitbraak van corona meerdere keren verlengd, waardoor een deel van het bestand inmiddels langer dan 24 maanden geleden is geactualiseerd. Dit deel van het bestand zal, door de intensivering van het aantal functieonderzoeken, per 1 juli 2022 nog een klein deel beslaan van het gehele bestand. Zeker omdat UWV bij het intensiveren van het aantal functieonderzoeken voorrang heeft gegeven aan de oudste functies, met prioriteit voor kritieke en hoogfrequente gebruikte functies. Het effect dat een 'oudere' functie daardoor zal hebben op de arbeidsongeschiktheidsvaststelling wordt daarmee ook verkleind. Immers dienen ten minste drie functies geduid te worden, met ieder ten minste drie arbeidsplaatsen. In veruit de meeste gevallen zullen dit functies zijn die korter dan 24 maanden geleden geactualiseerd zijn of een mix van functies met een actualisatiedatum korter dan 24 maanden geleden en 'oudere' functies. Hierdoor zal sprake blijven van een zorgvuldige vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid. Ten slotte zal het deel van het functiebestand dat 'ouder' is dan 24 maanden steeds kleiner worden door de actualisatie.

Alternatieven

Het juridisch kader rondom actualisatie van functiebeschrijvingen schrijft voor dat een arbeidsdeskundig analist de betreffende functie op de werkvloer onderzoekt. Dit is zowel expliciet verwoord in de toelichting op het Schattingsbesluit², als in diverse uitspraken van de Centrale Raad van Beroep bepaald. Het gaat om criteria³ zoals: de functie moet door de arbeidsdeskundig analist op de werkvloer onderzocht zijn; de arbeidsdeskundig analist moet desgevraagd de beschrijving kunnen verduidelijken en onderbouwen; de beschrijving moet rechtstreeks gebaseerd zijn op de waarnemingen en bevindingen van de arbeidsdeskundig analist. Hieruit volgt dat een bezoek aan de werkplek door de arbeidsdeskundig analist noodzakelijk is om te kunnen spreken van een zorgvuldig uitgevoerd onderzoek dat de rechterlijke toets kan doorstaan. UWV heeft dus maar beperkte mogelijkheden om de achterstanden in te halen door een alternatieve werkwijze, nu een bezoek aan de werkplek vereist is.

Omdat de mogelijkheden voor een alternatieve werkwijze op korte termijn beperkt zijn, is gekeken naar de verschillende mogelijkheden rondom aanpassing van de geldigheidsduur. Een alternatief zou zijn om de geldigheidsduur tijdelijk te verlengen naar 48 maanden. Hoewel dit functieverval zou voorkomen, zou er wel voor een korte periode – totdat de achterstanden zijn ingelopen – met verouderde functies gewerkt worden. Bij de eerder genoemde besluiten tot verlenging van de geldigheidsduur van functies in het CBBS heeft de regering aangegeven dat dit slechts een tijdelijke situatie zou moeten zijn en dat de geldigheidsduur zo spoedig mogelijk terug gebracht dient te worden naar de duur van 24 maanden. Hoewel de achterstanden een verlenging toch nog noodzakelijk maken, ziet de regering ook de noodzaak in om de geldigheidsduur zelf te beperken opdat deze weer meer in de nabijheid ligt van de oorspronkelijke duur van 24 maanden.

Ook is overwogen om de geldigheidsduur niet te verlengen, waardoor deze per 1 juli 2022 weer 24 maanden zou bedragen. Zoals eerder beschreven zou daarbij, ondanks de intensivering van het aantal functieonderzoeken door UWV, toch een fors functieverval optreden met als gevolg een ongewenste situatie van toegenomen instroom in de ZW- en WIA-uitkeringen en fors hogere uitkeringslasten.

Door de keuze te maken voor tijdelijke verlenging naar 36 maanden tot 1 juli 2023 wordt grootschalig functieverval en financiële lasten voor werkgevers voorkomen en vindt een belangrijke stap plaats naar terugkeer van de oorspronkelijke en gewenste geldigheidsduur van 24 maanden.

3. Financiële consequenties en regeldruk

Het verlengen van de geldigheidsduur van de functies in het CBBS naar 36 maanden tot 1 juli 2023 heeft geen financiële consequenties. Het achterwege laten van deze verlenging heeft potentieel wel grote (financiële) gevolgen. Indien er geen verlenging plaatsvindt zal er een intensivering van de uitkeringslasten en werkgeverslasten plaatsvinden.

Ondanks de verlenging en inspanningen van UWV om de bedrijfsbezoeken zoveel mogelijk alsnog te laten plaatsvinden, zullen mogelijk toch een aantal functies in het CBBS vanaf 1 juli 2022 komen te vervallen. Dit zal naar verwachting beperkte financiële gevolgen hebben, waarvan de precieze hoogte niet op voorhand is in te schatten.

Omwille van de noodzaak van snelle wijziging van de geldigheidsduur is gekozen om af te zien van de mogelijkheid van internetconsultatie.

² [Stb. 2004, 434](#), p. 12.

³ Zie bijvoorbeeld CRvB 15 mei 2019, [ECLI:NL:CRVB 2019:1737](#) en CRvB 2 juli 2021, [ECLI:NL:CRVB 2021:1591](#).

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

4. Uitvoering UWV

Medewerkers van UWV voeren de claimbeoordeling uit en doen functieonderzoeken. Daarom is UWV gevraagd of zij een uitvoeringstoets wil doen. Gelet op het feit dat het gaat om een verlenging van een sinds 23 juni 2020 bestaande maatregel, heeft UWV afgezien van een formele uitvoeringstoets en de termijnen die daarbij horen. Wel heeft UWV aangegeven het ontwerpbesluit uitvoerbaar te achten.

5. Voorhangprocedure

Wijzigingen in het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten dienen te worden voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal. Een ontwerp van dit besluit is op 1 april 2022 voorgehangen.

De Tweede Kamer heeft het ontwerpbesluit geagendeerd ter bespreking in het Commissiedebat Uitvoering sociale zekerheid van 6 april 2022⁴. Vanuit de fracties van SP, D66 en PvdA zijn er vragen gesteld omtrent het CBBS. De vragen betroffen de voor- en nadelen van het niet-actualiseren van functies in het functiebestand en de bereid om het CBBS te herzien. Ook is daarbij gevraagd of naar voorbeelden in andere landen gekeken kan worden. Deze vragen zijn mondeling beantwoord tijdens het Commissiedebat. Dit heeft niet geleid tot wijziging van het ontwerpbesluit.

Van de Eerste Kamer is geen reactie ontvangen.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A regelt dat in artikel 9, onderdeel a, van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten, de geldigheidsduur van de functies in CBBS nogmaals tijdelijk wordt gesteld op 36 maanden. In het Besluit van 11 augustus 2021 tot wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten in verband met de bijzondere omstandigheden door COVID-19 om tijdelijk de geldigheidsduur van functies in het CBBS te verlengen (Stb. 2021, 389) was de geldigheidsduur vanaf 18 augustus 2021 tijdelijk verlengd naar 48 maanden.

In onderdeel B wordt geregeld dat de geldigheidsduur teruggaat naar 24 maanden (per 1 juli 2023).

Artikel II

In artikel II wordt in het eerdere verlengingsbesluit van de geldigheidsduur van CBBS-functies naar 48 maanden geschrapt dat de geldigheidsduur per 1 juli 2022 weer teruggaat naar 24 maanden. Dit wordt nu geregeld in het onderhavige wijzigingsbesluit in artikel I, onderdeel B.

Artikel III

Om te voorkomen dat veel functies in het CBBS vervallen en de nadelige gevolgen hiervan te ondervangen, wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. Daarom treedt de verlenging van de geldigheid van de

⁴ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=74f1e247-68c3-4b36-ada3-733a443f0efa>

functies, bedoeld in artikel I, onderdeel A, in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. De wetstechnische aanpassing van het eerdere verlengingsbesluit in artikel II treedt eveneens per die datum in werking.

De wijziging van artikel I, onderdeel B, treedt in werking met ingang van 1 juli 2023, zodat de geldigheid van de functies per die datum weer de gebruikelijke 24 maanden wordt.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip