

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt aangevallen uitspraak I, voor zover aangevochten en aangevallen uitspraak II;
- verklaart de beroepen tegen de besluiten van 25 maart 2015 en 26 november 2015 gegrond en vernietigt die besluiten;
- herroept de besluiten van 23 april 2013 en 25 juni 2015 en bepaalt dat appellante vanaf 8 juli 2013 en vanaf 1 december 2013 recht heeft op een IVA-uitkering en dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten van 25 maart 2015 en 26 november 2015;
- veroordeelt het Uvw tot vergoeding van wettelijke rente zoals onder 6.1 is vermeld;
- veroordeelt het Uvw tot betaling aan appellante van een vergoeding van schade wegens overschrijding van de redelijke termijn tot een bedrag van € 250,=;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden (Minister van Justitie en Veiligheid) tot betaling aan appellante van een vergoeding van schade wegens overschrijding van de redelijke termijn tot een bedrag van € 750,=;
- veroordeelt het Uvw in de proceskosten van appellante in bezwaar, in beroep en in hoger beroep tot een bedrag van € 5.010,=;
- bepaalt dat het Uvw aan appellante het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van € 293,= vergoedt.

279

Centrale Raad van Beroep
28 juni 2018, nr. 16/6667 WAJONG-T,
ECLI:NL:CRVB:2018:1941
(Bakker, Zeijen, Hardonk-Prins)
Noot E. van den Bogaard, tevens behorend bij
«USZ» 2018/280

Wajong 2015. Duurzaamheid van het ontbreken van arbeidsvermogen. Inschatting herstel-mogelijkheden. Invloed behandeling op belastbaarheid. Tijdverloop sinds ontstaan klachten. Tijdverloop na eerste arbeidsongeschiktheidsdag.

[Wajong art. 1a:1 lid 1 onder a, 4 en 6;
Sbaow art. 1a lid 1 en 3]

Essentie: De inschatting die de verzekeringsarts bezwaar en beroep en de arbeidsdeskundige bezwaar en beroep hebben gemaakt over hoe de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich bij appellante kunnen ontwikkelen, is onvoldoende onderbouwd. Het UWV had moeten onderzoeken op welke wijze de ingezette behandeling van invloed is en met welke concrete resultaten op de mogelijkheden ter verbetering van de belastbaarheid, de mogelijkheden tot verdere ontwikkeling en de mogelijkheden tot toename van bekwaamheden van appellante als bedoeld bij stap 3 van het stappenplan.

Samenvatting: Uit het rapport van de verzekeringsarts bezwaar en beroep volgt niet hoe en op welke wijze de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich bij appellante door behandeling kunnen ontwikkelen. Veeleer valt uit het rapport op te maken dat de vraag of en zo ja, welke ontwikkelingsmogelijkheden er zijn, nog niet kan worden beantwoord. In de informatie van de behandelend psychiater, waarop de conclusie van de verzekeringsarts bezwaar en beroep met name is gebaseerd, wordt over de huidige behandeling van appellante bij GGZ toegelicht dat als eerste aandacht besteed wordt aan het opbouwen van een werkrelatie en dat wordt beoogd een veilige situatie voor appellante te creëren door het vinden van een veilige woonsituatie. Vanuit deze veilige situatie kan verdere opbouw van een werkrelatie en behandeling van de onderliggende persoonlijkheidsproblematiek opgepakt worden, aldus de behandelaar. Ook uit deze toelichting valt niet op te maken op welke

wijze de behandeling bijdraagt aan verbetering van de belastbaarheid (de voorwaarden c en d) of ertoe bijdraagt dat de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich bij appellante kunnen ontwikkelen. Dat door de verzekeringsarts bezwaar en beroep aangenomen wordt dat verbetering van de belastbaarheid mogelijk is, is dan ook een algemene conclusie die niet is gebaseerd op een op de medische situatie van appellante toegespitste beoordeling op de datum hier in geding.

De arbeidsdeskundige bezwaar en beroep heeft haar conclusie gebaseerd op de medische beoordeling door de verzekeringsarts bezwaar en beroep. Volstaan is met de veronderstelling dat, als appellante kan starten met een behandeling, er ook aandacht kan zijn voor het ontwikkelen van basale vaardigheden en dat, wanneer appellante haar leven weer op de rit heeft, zij haar opleidings(capaciteiten) kan gebruiken om zich verder te bewaken richting werk. Een onderbouwing over hoe en op welke wijze de behandeling bij GGZ of een andere behandeling van invloed is op de ontwikkeling van de mogelijkheden van appellante om op enig moment in de toekomst een taak te kunnen uitvoeren in een arbeidsorganisatie (voorwaarde a) en over basale werknemersvaardigheden te kunnen beschikken (voorwaarde b) ontbreekt.

Dit klemmt temeer omdat appellante bekend is met een zeer belaste voorgeschiedenis, al in haar jonge jaren behandeld is bij GGZ wegens hechtingsproblemen en sinds 2007 depressieve klachten heeft ontwikkeld, terwijl in 2013 de diagnose complexe PTSS, chronisch, gecombineerd met een persoonlijkheidsstoornis NAO met overwegend borderline kenmerken is gesteld. De chronische PTSS en scheefgroei in de persoonlijkheidsontwikkeling is, zoals ook door het UWV wordt aangenomen, in de kindertijd begonnen. In de vroege jeugd was volgens de behandelend psychiater al sprake van onveilige hechting en ernstige repeterende traumatisering. Daarnaast is sinds de dag dat appellante 18 jaar werd en de door het UWV arbitrair vastgestelde eerste arbeidsongeschiktheidsdag van 1 augustus 2009 al geruime tijd verstreken op de datum in geding.

Tussenuitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 15 september 2016, 16/962 (aangevallen uitspraak), tussen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)
de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering (Uwv)

Procesverloop

Namens appellante heeft mr. W.Th.G. Hegge, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het Uwv heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 1 december 2017. De zaak is gezamenlijk behandeld met de zaken met kenmerk 16/4481, 16/5444 en 16/6639. Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. Hegge. Het Uwv heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. E. van Hilten, mr. P.C.P. Veldman, drs. W.C. Otto en drs. A.E. Feij. In deze zaak wordt afzonderlijk uitspraak gedaan.

Overwegingen

1.1. Appellante, geboren [in] 1991, heeft met een op 21 mei 2015 door het Uwv ontvangen formulier een aanvraag ingediend om ondersteuning op grond van hoofdstuk 1A van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong 2015) wegens psychische klachten. Na verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek heeft het Uwv bij besluit van 10 augustus 2015 de aanvraag afgewezen, omdat op de 18e verjaardag van appellante geen sprake is van beperkingen in de belastbaarheid.

1.2. In bezwaar heeft een verzekeringsarts bezwaar en beroep onderzoek verricht. Op grond van verkregen informatie van de behandelaars van appellante heeft de verzekeringsarts bezwaar en beroep in haar rapport van 16 februari 2016 geconcludeerd dat bij appellante sprake is van PTSS, die al voor het 18e jaar aanwezig moet zijn geweest en van een scheefgroei van de persoonlijkheidsontwikkeling, die al in de kindertijd is begonnen. Op basis van de beschikbare gegevens heeft zij de eerste arbeidsongeschiktheidsdag vastgesteld op 1 augustus 2009, kort na de studie van appellante. Wat de beperkingen op dat moment waren is niet duidelijk. In 2013 is de gezondheidssituatie van appellante verslechterd, waardoor de problematiek van dien aard is geworden dat appellante vanaf maart 2013 niet meer in staat was om een uur aaneengesloten te werken en voor vier uur per

dag belast te worden. Er is geen sprake van een progressief ziektebeeld en ook geen sprake van een stabiel ziektebeeld zonder behandelmogelijkheden. Een arbeidsdeskundige bezwaar en beroep heeft na onderzoek in haar rapport van 25 februari 2016 geconcludeerd dat appellante op 1 augustus 2009 over arbeidsvermogen beschikte. Vanaf 1 maart 2013 kan zij geen taak uitvoeren in een arbeidsorganisatie en beschikt zij niet over basale werknemersvaardigheden. Vanaf die datum beschikt zij niet meer over arbeidsvermogen, maar kan zij dit wel ontwikkelen. Onder verwijzing naar deze rapporten heeft het Uvw bij besluit van 29 februari 2016 (bestreden besluit) het bezwaar ongegrond verklaard, omdat er voor appellante geen sprake is van een situatie waarin de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich niet kunnen ontwikkelen.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat het Uvw de aanvraag van appellante terecht heeft beoordeeld aan de hand van de bepalingen van de Wajong 2015. De rechtbank heeft vervolgens de medische en arbeidskundige grondslag van het bestreden besluit onderschreven en het beroep van appellante ongegrond verklaard.

3.1. Appellante heeft in hoger beroep gehandhaafd dat zij sinds 1 augustus 2009 duurzaam en blijvend geen werkzaamheden in reguliere arbeid heeft kunnen uitoefenen en daarom recht heeft op een Wajong-uitkering. Zij heeft herhaald dat het Uvw ten onrechte de Wajong 2015 heeft toegepast. Zij meent primair dat haar aanvraag had moeten worden getoetst aan de Wajong 1998, omdat op haar achttiende verjaardag en de vastgestelde eerste arbeidsongeschiktheidsdag de Wajong 1998 van kracht was. Subsidiair meent appellante dat haar aanvraag getoetst had moeten worden aan de Wajong 2010, omdat op het moment van verslechtering, 1 maart 2013, de Wajong 2010 van kracht was. In elk geval had het Uvw wegens bijzondere omstandigheden in het kader van de redelijkheid en de billijkheid de toepassing van de Wajong 2015 achterwege moeten laten. Ten slotte heeft appellante aangevoerd dat zij ook op grond van de criteria van de Wajong 2015 recht heeft op een Wajong-uitkering.

3.2. Het Uvw heeft verzocht de aangevallen uitspraak te bevestigen.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

Toepasselijk recht

4.1.1. Bij de Wet van 3 december 2009 (Stb. 2009, 580) is de Wajong 1998 met ingang van

1 januari 2010 gewijzigd en is per die datum de Wajong 2010 in werking getreden. De bepalingen van de Wajong 1998 zijn daarbij ondergebracht in hoofdstuk 3 van de Wajong 2010. In artikel 3:6 van de Wajong 2010 is bepaald dat de jonggehandicapte geen recht heeft op arbeidsongeschiktheidsuitkering als bedoeld in hoofdstuk 3 als hij zijn aanvraag voor het eerst heeft ingediend op of na 1 januari 2010.

4.1.2. Bij de Wet van 3 december 2014 (Stb. 2014, 495) is de Wajong 2010 met ingang van 1 januari 2015 gewijzigd en is per die datum de Wajong 2015 in werking getreden. Na hoofdstuk 1 van de Wajong 2010 is een hoofdstuk 1A ingevoegd en is een groot aantal wijzigingen aangebracht in de hoofdstukken 2 en 3 van de Wajong 2010. In artikel 2:15, tweede lid, van de Wajong 2015 is bepaald dat het recht op arbeidsondersteuning op grond van hoofdstuk 2 ontstaat op de dag dat aan alle voorwaarden wordt voldaan maar niet eerder dan zestien weken na de dag waarop de aanvraag werd ingediend. Op grond van het derde lid, aanhef en onder a, ontstaat in afwijking van het tweede lid het recht op arbeidsondersteuning op de dag waarop de aanvraag om het recht op arbeidsondersteuning werd ingediend, indien de jonggehandicapte volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. In artikel 2:15, vierde lid, van de Wajong 2015 is bepaald dat het recht op arbeidsondersteuning als bedoeld in hoofdstuk 2 niet ontstaat, als dit zou ingaan op of na 1 januari 2015.

4.1.3. De aanvraag van appellante is op 21 mei 2015 door het Uvw ontvangen. Uit 4.1.1 en 4.1.2 volgt dat er geen ruimte is voor beoordeling van de aanvraag aan de hand van de Wajong 1998 en de Wajong 2010. Er is in dit geval niet gebleken van een bijzondere omstandigheid, die moet leiden tot het buiten toepassing laten van de in 4.1.1 en 4.1.2 genoemde, dwingendrechtelijke bepalingen. Het Uvw heeft dan ook de aanvraag van appellante terecht beoordeeld op grond van de bepalingen van hoofdstuk 1A van de Wajong 2015.

Wettelijk kader Wajong 2015

4.2.1. Op grond van artikel 1a:1, eerste lid, aanhef, van de Wajong 2015 is jonggehandicapte (onder a) de ingezetene die op de dag waarop hij achttien

jaar wordt als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft; (onder b) na de in onderdeel a bedoelde dag als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft en in het jaar, onmiddellijk voorafgaand aan de dag waarop dit is ingetreden, gedurende ten minste zes maanden studerende was. Op grond van het tweede lid wordt de ingezetene die op de dag, bedoeld in onderdeel a of b, beperkingen ondervindt als gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling, maar op grond van het eerste lid niet aangemerkt wordt als jonggehandicapte, alsnog jonggehandicapte indien hij binnen vijf jaar na die dag duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, indien dit voortkomt uit dezelfde oorzaak als die op grond waarvan hij op eerdergenoemde dag beperkingen als gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling ondervond. Op grond van het vierde lid wordt onder duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben de situatie verstaan waarin de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich niet kunnen ontwikkelen. Op grond van het zesde lid wordt de beoordeling van de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie gebaseerd op een verzekeringsgeneeskundig en voor zover nodig een arbeidskundig onderzoek.

4.2.2. Op grond van artikel 1a:11, tweede lid, van de Wajong 2015 ontstaat het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van hoofdstuk 1 van de Wajong 2015 op de dag, waarop de aanvraag werd ingediend, met dien verstande dat dit recht niet eerder kan ontstaan dan de dag waarop de betrokkene achttien jaar wordt.

4.2.3. Met ingang van 1 januari 2015 is op grond van het Besluit van 8 oktober 2014 tot wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheids-wetten in verband met de Invoeringswet Participatiewet (Stb. 2014, 359) (Besluit van 8 oktober 2014) ook het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheids-wetten (Schattingsbesluit) aangepast. Op grond van artikel 1a, aanhef en eerste lid, van het Schattingsbesluit, voor zover hier van belang, heeft de betrokkene geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie als bedoeld in de artikelen 1a:1, eerste lid, van de Wajong 2015, indien hij:

a. geen taak kan uitvoeren in een arbeidsorganisatie;

b. niet over basale werknemersvaardigheden beschikt;

c. niet aaneengesloten kan werken gedurende ten minste een periode van een uur; of

d. niet ten minste vier uur per dag belastbaar is, tenzij hij ten minste twee uur per dag belastbaar is en in staat is per uur ten minste een bedrag te verdienen dat gelijk is aan het minimumloon per uur.

Op grond van het derde lid kunnen bij ministeriële regeling met betrekking tot het eerste lid nadere regels worden gesteld.

4.2.4. Voor het recht op uitkering op grond van de Wajong 2015 moet het Uvw dus beoordelen of de betrokkene aan (ten minste) een van de vier in het eerste lid van artikel 1a van het Schattingsbesluit genoemde voorwaarden voldoet. Is dat het geval dan moet het Uvw beoordelen of deze situatie duurzaam is als bedoeld in artikel 1a:1, vierde lid, van de Wajong 2015. Nadere regels als bedoeld in artikel 1a, derde lid, van het Schattingsbesluit – ter beoordeling van de vraag of de betrokkene aan een van de vier in het eerste lid genoemde voorwaarden voldoet – zijn niet gesteld. Volgens de nota van toelichting bij het Besluit van 8 oktober 2014 (p. 5 e.v.) staat de term 'mogelijkheden tot arbeidsparticipatie' gelijk aan het begrip 'arbeidsvermogen'. Arbeidsvermogen is het vermogen van een individu om doelgerichte handelingen in een arbeidsorganisatie te verrichten die resulteren in producten of diensten die een economische waarde hebben, waarmee wordt bedoeld dat een werkgever bereid is loon te betalen voor een verrichte taak. Verder blijkt uit de nota van toelichting bij het Besluit van 8 oktober 2014 dat het duurzaam niet hebben van mogelijkheden tot arbeidsparticipatie betekent dat de mogelijkheden noch door medisch herstel noch door training (bijvoorbeeld scholing) kunnen verbeteren.

Het kader van het Uvw

4.3.1. Het Uvw heeft ten behoeve van de beoordeling van het arbeidsvermogen de methode sociaal-medische beoordeling van arbeidsvermogen (SMBA) ontwikkeld, waarmee het arbeidsvermogen van de betrokkene kan worden geanalyseerd. Bij deze beoordeling staat centraal de 'International Classification of Functioning, Disability and Health' (ICF). De ICF biedt een denkmodel en een terminologie die kunnen helpen de betrokkene in beeld te brengen en de eventuele problemen te beschrijven die de betrok-

kenen ervaren in hun functioneren. Als kennis- en beoordelingsondersteunend instrument maakt het Uwv daarbij gebruik van het Methode Ondersteunend Instrument (MOI). Het MOI bevat veel voorkomende relaties tussen activiteiten en participatie waarmee mogelijke knelpunten in werk en werkomgeving zichtbaar kunnen worden gemaakt.

4.3.2. Voor het toepassen van de methode SMBA heeft het Uwv het 'Compendium Participatiewet' (Compendium) vastgesteld. Volgens het voorwoord betreft het Compendium een werkinstructie of naslagwerk en is het primair geschreven voor de verzekeringssarts en arbeidsdeskundige die de sociaal-medische beoordelingen doen voor de Participatiewet. In het Compendium is de toelichting op de vier voorwaarden en de wijze waarop het Uwv deze voorwaarden toetst in aparte hoofdstukken uitgewerkt. In Bijlage 1 van het Compendium wordt het begrip duurzaamheid van het ontbreken van arbeidsvermogen behandeld en is een beoordelingskader opgenomen. Het doel van het beoordelingskader is het geven van criteria voor het beoordelen van de duurzaamheid van het ontbreken van arbeidsvermogen ten behoeve van beoordelingen voor de Wajong 2015. Volgens de inleiding is het beoordelingskader een hulpmiddel voor de verzekeringssarts en arbeidsdeskundige om te kunnen bepalen of er al dan niet sprake is van het duurzaam ontbreken van arbeidsvermogen.

4.3.3. In het beoordelingskader is het volgende stappenplan opgenomen:

Stap 1 - voor de verzekeringssarts

De verzekeringssarts stelt vast of er sprake is van een progressief ziektebeeld. Als het antwoord bevestigend is, ontbreekt het arbeidsvermogen duurzaam. De beoordeling is afgerond.

Stap 2 - voor de verzekeringssarts

De verzekeringssarts stelt vast of de situatie van cliënt aan beide volgende voorwaarden voldoet:

- er is sprake van een stabiel ziektebeeld zonder behandel mogelijkheden;
- de aandoening is zodanig ernstig dat geen enkele toename van bekwaamheden mag worden verwacht.

Als aan deze beide voorwaarden wordt voldaan, ontbreekt het arbeidsvermogen duurzaam.

De beoordeling is afgerond.

Stap 3 - voor de verzekeringssarts en de arbeidsdeskundige samen:

De verzekeringssarts en de arbeidsdeskundige stellen in gezamenlijk overleg vast of het ontbreken van arbeidsvermogen van de cliënt duurzaam is. Zij betrekken daarbij ten minste de volgende aspecten in onderlinge samenhang:

- het al dan niet ontbreken van mogelijkheden ter verbetering van de belastbaarheid;

- het al dan niet ontbreken van mogelijkheden tot verdere ontwikkeling;

- het al dan niet ontbreken van mogelijkheden tot toename van bekwaamheden.

Op grond van hun gezamenlijk overleg concluderen de verzekeringssarts en de arbeidsdeskundige of het arbeidsvermogen al dan niet duurzaam ontbreekt. De beoordeling is afgerond.

4.3.4. Volgens het beoordelingskader spreekt de verzekeringssarts zich uit over de ontwikkeling van de mogelijkheden van betrokkene, uitgaande van de medische situatie zoals die is op het moment waarop de beoordeling betrekking heeft. Voor zover de verzekeringssarts, overeenkomstig het stappenplan, niet zelfstandig over het duurzaam ontbreken van arbeidsvermogen kan besluiten, spreken verzekeringssarts en arbeidsdeskundige zich gezamenlijk uit over de te verwachten ontwikkeling van betrokkene en of die al dan niet tot arbeidsvermogen kan leiden.

4.3.5. Aan het Uwv kan niet de mogelijkheid worden ontzegd ter uitvoering van zijn wettelijke taak een ondersteunend systeem en methode vast te stellen ter uitvoering van die taak en ter interpretatie van wettelijke voorschriften. De in het Compendium gegeven toelichting op de vier voorwaarden en het begrip duurzaamheid is een uitwerking van de toelichting op deze voorwaarden en het begrip duurzaamheid uit de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Participatiewet (Kamerstukken II, 2011/12, 33 161, blz. 34 e.v. Hoofdstuk 5.1) en uit de nota van toelichting bij het Besluit van 8 oktober 2014 (p. 6 e.v.). Dit systeem is in de externe functie ervan niet meer dan een hulpmiddel om een besluit wat betreft de medische en arbeidskundige uitgangspunten voldoende inzichtelijk te maken. Het is vervolgens aan de bestuursrechter de vraag te beantwoorden of het Uwv met toepassing van de SMBA-methode, de daarbij ondersteunende systemen en de in het Compendium opgenomen werkinstructie in de voorliggende zaak voldoende invulling heeft gegeven aan artikel 3:2 van de Algemene wet be-

stuursrecht (Awb) en of de gehanteerde werkwijze heeft gevoerd tot een resultaat dat de toetsing aan de artikelen 3:46 en 7:12 van de Awb kan doorstaan. Het gaat daarbij steeds om een volle toetsing van de besluitvorming.

4.3.6. Bij de vraag naar de duurzaamheid van het ontbreken van arbeidsvermogen gaat het om de toekomstige mogelijkheden tot arbeidsparticipatie. De verzekeringsarts en de arbeidsdeskundige moeten een inschatting maken over hoe de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich bij de betrokkene kunnen ontwikkelen. Dit brengt voor een zorgvuldige besluitvorming mee dat de inschatting van de verzekeringsarts en/of de arbeidsdeskundige van de ontwikkeling van de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie moet berusten op een concrete en deugdelijke afweging van de feiten en omstandigheden die bij de betrokkene aan de orde zijn, voor zover die feiten en omstandigheden betrekking hebben op de situatie van de betrokkene op de datum in geding. In het geval de inschatting van de mogelijkheden tot ontwikkeling berust op een (ingezette) medische behandeling, is een onderbouwing vereist die ziet op het mogelijke resultaat daarvan voor de betrokkene. Als de betrokkene bezwaar maakt tegen het oordeel dat geen sprake is van duurzaam ontbreken van arbeidsvermogen, zullen de verzekeringsarts bezwaar en beroep en de arbeidsdeskundige bezwaar en beroep, rekening houdend met alle medische en arbeidskundige gegevens die in de bezwaarfase voorhanden zijn, voor zover deze betrekking hebben op de datum in geding, beoordelen of de inschatting van het niet duurzaam ontbreken van arbeidsvermogen gehandhaafd moet blijven.

4.3.7. De Raad acht het ten behoeve van een zorgvuldige en transparante besluitvorming verder aangewezen dat de verzekeringsarts en/of de arbeidsdeskundige het stappenplan van het beoordelingskader volgen bij hun onderzoek naar de vraag of bij een betrokkene al dan niet sprake is van het duurzaam ontbreken van arbeidsvermogen.

Toepassing in het voorliggende geding

4.4.1. Gelet op het bepaalde in artikel 1a:11, tweede lid, van de Wajong 2015, ligt in de eerste plaats ter beoordeling voor of voor appellante op 21 mei 2015, de dag waarop het Uvw haar Wajongaanvraag heeft ontvangen, recht is ontstaan op een uitkering ingevolge hoofdstuk 1 van de Wajong 2015. Daarvoor is bepalend of appellante is

aan te merken als jonggehandicapte. Tussen partijen is niet in geschil dat, gelet op de vier voorwaarden van het eerste lid van artikel 1a van het Schattingsbesluit, appellante in ieder geval vanaf 1 maart 2013, dus ook op 21 mei 2015, geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft. Gelet op artikel 1a:1, vierde lid, van de Wajong 2015, moet voor het ontstaan van het recht op uitkering op 21 mei 2015 ook vaststaan dat appellante in een situatie verkeert waarin de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich niet kunnen ontwikkelen.

4.4.2. Over het kunnen ontwikkelen van de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie van appellante heeft de verzekeringsarts bezwaar en beroep in haar rapport van 16 februari 2016 het volgende overwogen: "Aangenomen mag worden dat verbetering mogelijk is. Er is geen sprake van een progressief ziektebeeld. Er is ook geen sprake van een stabiel ziektebeeld zonder behandelmogelijkheden. Verbetering kan nog wel geruime tijd op zich laten wachten omdat voordat aan de daadwerkelijke behandeling toegekomen kan worden, er eerst een werkrelatie met cliënte opgebouwd moet worden en er voor gezorgd moet worden dat zij een veilige woonsituatie krijgt". Vervolgens heeft de verzekeringsarts bezwaar en beroep geconcludeerd dat er nog behandelmogelijkheden zijn.

4.4.3. Uit het rapport van de verzekeringsarts bezwaar en beroep volgt echter niet hoe en op welke wijze de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich bij appellante door behandeling kunnen ontwikkelen. Veeleer valt uit het rapport op te maken dat de vraag of en zo ja, welke ontwikkelingsmogelijkheden er zijn, nog niet kan worden beantwoord. In de informatie van de behandelend psychiater, waarop de conclusie van de verzekeringsarts bezwaar en beroep met name is gebaseerd, wordt over de huidige behandeling van appellante bij GGZ toegelicht dat als eerste aandacht besteed wordt aan het opbouwen van een werkrelatie en dat wordt beoogd een veilige situatie voor appellante te creëren door het vinden van een veilige woonsituatie. Vanuit deze veilige situatie kan verdere opbouw van een werkrelatie en behandeling van de onderliggende persoonlijkheidsproblematiek opgepakt worden, aldus de behandelaar. Ook uit deze toelichting valt niet op te maken op welke wijze de behandeling bijdraagt aan verbetering van de belastbaarheid (de voorwaarden c en d) of ertoe bijdraagt dat de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich bij appellante kunnen ontwikkelen. Dat door de verzekeringsarts

bezwaar en beroep **aangenomen** wordt dat verbetering van de belastbaarheid mogelijk is, is dan ook een **algemene** conclusie die **niet is gebaseerd** op een op de medische situatie van appellante **toegespitste** beoordeling op de datum hier in geding.

4.4.4. Ook de arbeidsdeskundige bezwaar en beroep heeft in haar rapport van 25 februari 2016 geconcludeerd dat appellante niet meer over arbeidsvermogen beschikt, maar dat zij nog wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie kan ontwikkelen. Uit dit rapport volgt dat de arbeidsdeskundige bezwaar en beroep haar conclusie heeft **gebaseerd op de medische beoordeling door de verzekeringsarts bezwaar en beroep**. Volstaan is met de **veronderstelling** dat, als appellante kan starten met een behandeling, er **ook aandacht kan zijn voor het ontwikkelen van basale vaardigheden** en dat, wanneer appellante haar leven weer op de rit heeft, zij haar opleidings(capaciteiten) kan gebruiken om zich verder te bekwamen richting werk. Een onderbouwing over **hoe en op welke wijze** de behandeling bij GGZ of een andere behandeling van invloed is op de ontwikkeling van de mogelijkheden van appellante om op enig moment in de toekomst een taak te kunnen uitvoeren in een arbeidsorganisatie (voorwaarde a) en over basale werknemersvaardigheden te kunnen beschikken (voorwaarde b) ontbreekt.

4.4.5. Dit **klemt temeer** omdat appellante bekend is met een **zeer belaste** voorgeschiedenis, al in haar **jonge jaren** behandeld is bij GGZ wegens **hechtingsproblemen** en sinds 2007 **depressieve klachten** heeft ontwikkeld, terwijl in 2013 de diagnose **complexe PTSS, chronisch, gecombineerd met een persoonlijkheidsstoornis NAO met overwegend borderline kenmerken** is gesteld. De chronische PTSS en scheefgroei in de persoonlijkheidsontwikkeling is, zoals ook door het Uvw wordt aangenomen, in de kindertijd begonnen. In de vroege jeugd was volgens de behandelend psychiater al sprake van onveilige hechting en ernstige repeterende traumatisering. Daarnaast is sinds de dag dat appellante 18 jaar werd en de door het Uvw arbitrair vastgestelde eerste arbeidsongeschiktheidsdag van 1 augustus 2009 **al geruime tijd verstreken** op de datum in geding.

4.4.6. Uit het voorgaande volgt dat de inschatting die de verzekeringsarts bezwaar en beroep en de arbeidsdeskundige bezwaar en beroep hebben gemaakt over hoe de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich bij appellante kunnen ontwikke-

len, **onvoldoende is onderbouwd**. Het Uvw had moeten **onderzoeken op welke wijze** de ingezette behandeling van **invloed is** en met **welke concrete resultaten** op de mogelijkheden ter verbetering van de belastbaarheid, de **mogelijkheden tot verdere ontwikkeling** en de **mogelijkheden tot toename van bekwaamheden** van appellante als bedoeld bij stap 3 van het stappenplan. Door dit na te laten is onzorgvuldig gehandeld bij de voorbereiding van het bestreden besluit en is het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd. Het bestreden besluit is dan ook in strijd te achten met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb en het motiveringsbeginsel van artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.

4.4.7. Aanleiding bestaat om met toepassing artikel 8:51d van de Awb het Uvw op te dragen het geconstateerde gebrek in het bestreden besluit te herstellen.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep draagt het Uvw op om binnen zes weken na verzending van deze tussenuitspraak het gebrek in het besluit van 29 februari 2016 te herstellen met inachtneming van wat de Raad heeft overwogen.

NOOT

1. Op 1 december 2017 heeft de CRvB een thema-zitting gehouden over de Wajong 2015. Op 5 april 2018 heeft de CRvB een tussenuitspraak gedaan in de eerste van de op deze zitting behandelde zaken: ECLI:NL:CRVB:2018:1018, «USZ» 2018/154, m.nt. E. van den Bogaard. In twee andere van de toen behandelde zaken heeft de CRvB op 28 juni 2018 uitspraak gedaan: de hierboven opgenomen tussenuitspraak ECLI:NL:CRVB:2018:1941 en de einduitspraak ECLI:NL:CRVB:2018:1953, «USZ» 2018/280.

In deze noot analyseer ik waarin deze drie uitspraken van elkaar verschillen en welke conclusies daaruit kunnen worden getrokken voor de eisen die de CRvB stelt aan de motivering van op de Wajong 2015 gebaseerde besluiten.

2. In alle drie de uitspraken schetst de CRvB eerst het wettelijk kader en het beleidskader van het UUV (de methode SMBA met het daarbij behorende Methode Ondersteunend Instrument (MOI) en het Compendium Participatiewet). Vervolgens oordeelt hij dat aan het UUV niet de mogelijk-

heid kan worden ontzegd ter uitvoering van zijn wettelijke taak een ondersteunend systeem en methode vast te stellen ter uitvoering van die taak en ter interpretatie van wettelijke voorschriften, maar dat het aan de bestuursrechter is om te beoordelen of het UWV in de voorliggende zaak voldoende invulling heeft gegeven aan art. 3:2 Awb en of de gehanteerde werkwijze heeft gevoerd tot een resultaat dat de toetsing aan art. 3:46 en 7:12 Awb kan doorstaan. Daarbij gaat het steeds om een *volle* toetsing van de besluitvorming. Waar zo'n volle toetsing toe leidt, is vooral in ECLI:NL:CRVB:2018:1941 goed te zien.

3. Maar eerst ECLI:NL:CRVB:2018:1953. In deze zaak had appellante aangevoerd dat de beoordeling van zijn aanvraag ten onrechte is gedaan met toepassing van de methode SMBA en niet met gebruikmaking van een "toetsbaar, verifieerbaar hulpmiddel als de Functionele Mogelijkhedenlijst (FML)". Volgens appellante is niet duidelijk in welke mate bij de beoordeling het biopsychosociale model is gevolgd en is de samenhang tussen beperkingen, stoornissen en participatieproblemen niet toetsbaar.

De CRvB maakt hier in r.o. 4.3 korte metten mee: voor een verplicht gebruik van de FML zijn geen aanknopingspunten te vinden in de toepasselijke wet- en regelgeving. Verder sluit de CRvB zich aan bij het oordeel van de rechtbank dat de omstandigheid dat geen gebruik wordt gemaakt van een FML, niet betekent dat de beoordeling niet toetsbaar is en dat het geschetste beoordelingskader voldoende waarborg biedt voor transparantie en verifieerbaarheid van de beoordeling.

Ik vind het jammer dat de CRvB zich hier bedient van een driedubbele ontkenning (geen gebruik van ... betekent niet dat niet ...). Dat komt de leesbaarheid niet ten goede. De CRvB had beter de overwegingen van de rechtbank kunnen citeren en die tot de zijne kunnen maken: "Anders dan eiser is de rechtbank van oordeel dat de beoordeling met toepassing van de SMBA-systeematiek in beginsel toetsbaar is. Het *enkele gegeven* dat geen FML meer gebruikt wordt, betekent niet dat de beoordeling niet te toetsen is. De FML is een hulpmiddel om beperkingen in kaart te brengen. Als de beperkingen van een belanghebbende op een andere manier worden verwoord, ziet de rechtbank niet in waarom dan niet getoetst kan worden of deze beperkingen

juist zijn vastgesteld en of daarmee een taak kan worden verricht. (...) Aanvullend merkt de rechtbank nog op dat de *transparantie en verifieerbaarheid* van een beoordeling niet zozeer afhankelijk is van de *systematiek* die gebruikt wordt, maar meer van de *wijze waarop gerapporteerd wordt*. Meer in het bijzonder is van belang dat uit de rapportage op te maken is *op welke wijze* de beperkingen zijn vastgesteld en *hoe getoetst is* of de belanghebbende met die beperkingen al dan niet een taak kan verrichten" (Rb. Zeeland-West-Brabant 20 oktober 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:6572, r.o. 7; cursivering EvdB). Daar lijkt mij geen speld tussen te krijgen.

4. Dan nu naar ECLI:NL:CRVB:2018:1941. Appellante vraagt in mei 2015 (zij is dan 24 jaar) Wajong aan. In primo oordeelt het UWV dat op haar 18e verjaardag geen sprake is van beperkingen in haar belastbaarheid. In bezwaar wordt duidelijk dat sprake is van een PTSS, die al voor het 18e jaar aanwezig moet zijn geweest, en van een scheefgroei van de persoonlijkheidsontwikkeling, die al in de kindertijd is begonnen. De eerste arbeidsongeschiktheidsdag wordt vastgesteld op 1 augustus 2009, kort na haar studie. Het is echter niet duidelijk wat op die eerste arbeidsongeschiktheidsdag de beperkingen precies waren. In de loop van het jaar 2013 (dus binnen 5 jaar na de eerste arbeidsongeschiktheidsdag) vindt een zodanige verslechtering van haar toestand plaats dat zij vanaf dat moment – en als gevolg daarvan ook op de datum in geding – geen arbeidsvermogen (meer) heeft. Het geschil spitst zich daarom toe op de vraag of het ontbreken van arbeidsvermogen duurzaam kan worden geacht.

De verzekeringsarts bezwaar en beroep neemt aan dat verbetering mogelijk is, aangezien geen sprake is van een progressief ziektebeeld en ook niet van een stabiel ziektebeeld zonder behandelmogelijkheden (stap 1 en 2 van het beoordelingskader 'Duurzaamheid van het ontbreken van arbeidsvermogen'). Zij merkt echter ook op dat "(v)erbetering (...) nog wel geruime tijd op zich (kan) laten wachten omdat, voordat aan de daadwerkelijke behandeling toegekomen kan worden, er eerst een werkrelatie met cliënte opgebouwd moet worden en er voor gezorgd moet worden dat zij een veilige woonsituatie krijgt".

Met deze motivering, of beter: geclausuleerde aanname, neemt de CRvB geen genoegen, aangezien daaruit niet volgt *hoe en op welke wijze* de mogelijkheden tot *arbeids*participatie zich bij appellante door behandeling kunnen ontwikkelen. Uit het rapport van de verzekeringsarts bezwaar en beroep valt eerder op te maken dat de vraag of en zo ja, welke ontwikkelingsmogelijkheden er zijn, *nog niet kan worden beantwoord*. Verder overweegt de CRvB dat ook uit de informatie van de behandelend psychiater niet valt op te maken op welke wijze de behandeling bijdraagt aan verbetering van de *belastbaarheid* (de voorwaarden c en d) of ertoe bijdraagt dat de mogelijkheden tot *arbeids*participatie zich bij appellante kunnen ontwikkelen. De aanname dat verbetering van de belastbaarheid mogelijk is, is dan ook een *algemene* conclusie die *niet is gebaseerd op een op de medische situatie van appellante toegespitste* beoordeling op de datum hier in geding (r.o. 4.4.3).

Hoewel duidelijk is wat de CRvB hier bedoelt, is de manier waarop hij dat opschrijft ongelukkig: een aanname is nu eenmaal geen conclusie. Een aanname is het startpunt van een redenering, een conclusie de uitkomst daarvan. Dat is ook precies waar de motivering van de verzekeringsarts mank gaat: zij komt niet verder dan een *veronderstelling* ("Aangenomen mag worden ...", r.o. 4.4.2). Dat die veronderstelling niet inhoudelijk is onderbouwd, ziet de CRvB goed, maar dit benoemen als 'algemene conclusie' is onjuist. Ik houd het er maar op dat sprake is van een verschrijving en dat de CRvB eigenlijk bedoelde te zeggen: "Dat door de verzekeringsarts bezwaar en beroep aangenomen wordt dat verbetering van de belastbaarheid mogelijk is, is dan ook een veronderstelling en niet gebaseerd op een op de medische situatie van appellante toegespitste beoordeling op de datum hier in geding".

5. Ook de arbeidsdeskundige bezwaar en beroep concludeert dat appellante niet meer over arbeidsvermogen beschikt, maar dat zij nog wel mogelijkheden tot *arbeids*participatie kan ontwikkelen. De CRvB stelt vast dat deze conclusie is gebaseerd op de medische beoordeling door de verzekeringsarts bezwaar en beroep en dat de arbeidsdeskundige bezwaar en beroep heeft volstaan met de veronderstelling dat, als appellante kan starten met een behandeling, er ook aandacht kan zijn voor het ontwikkelen van ba-

sale vaardigheden en dat, wanneer appellante haar leven weer op de rit heeft, zij haar opleidings(capaciteiten) kan gebruiken om zich verder te bekwaamen richting werk.

Ook hiermee neemt de CRvB geen genoegen, aangezien een onderbouwing over *hoe en op welke wijze* de behandeling bij GGZ of een andere behandeling van invloed is op de ontwikkeling van de mogelijkheden van appellante om op enig moment in de toekomst een *taak* te kunnen uitvoeren in een *arbeids*organisatie (voorwaarde a) en over *basale werknemersvaardigheden* te kunnen beschikken (voorwaarde b) ontbreekt (r.o. 4.4.5).

Het echte probleem is natuurlijk dat ook de arbeidsdeskundige niet verder komt dan een veronderstelling en er verder eigenlijk maar een slag naar slaat. Nu heb ik eerder betoogd dat het duurzaamheids criterium in zowel de IVA als de Wajong 2015 verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen voor een betrekkelijk onmogelijke opgave stelt (zij zijn nu eenmaal geen waarzeggers en hebben ook geen glazen bol), maar dit is wel erg kort door de bocht.

6. Hoe moet het dan wel? De CRvB overweegt dat het UWV had moeten onderzoeken *op welke wijze* de ingezette behandeling *van invloed is* en met *welke concrete resultaten* op de mogelijkheden ter verbetering van de *belastbaarheid*, de mogelijkheden tot *verdere ontwikkeling* en de mogelijkheden tot toename van *bekwaamheden* van appellante als bedoeld bij stap 3 van het stappenplan (r.o. 4.4.6). Nadere instructies hoe dit onderzoek moet worden uitgevoerd, geeft de CRvB echter niet.

Die nadere instructies worden wel gegeven in de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 5 maart 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:1187, «USZ» 2018/155, m.nt. E. van den Bogaard onder «USZ» 2018/154. In die uitspraak overweegt de Rechtbank Amsterdam dat om een aanvraag van Wajong 2015 af te kunnen wijzen, het UWV *aannemelijk* dient te maken dat in de te beoordelen periode arbeidsvermogen kan ontstaan. Als de verzekeringsarts zich daartoe niet in staat acht (bijvoorbeeld omdat hij over onvoldoende gegevens beschikt of omdat er nog veel onzekerheden zijn), ligt het op zijn weg om zich, *op een moment in de fase vóór de besluitvorming*, hierover nader te laten adviseren, al dan niet door middel van een expertisearchief. Naar aanleiding van de opmerking van het UWV dat

de verzekeringsarts bezwaar en beroep met haar conclusie *niet uitsluit* dat de interventies alsnog kunnen leiden tot toename van het arbeidsvermogen, overweegt de rechtbank dat dit *niet is gelijk te stellen* met de conclusie dat *aannemelijk* is dat de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich nog kunnen ontwikkelen.

Een andere instructie is te vinden in de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 17 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4409, waarin de rechtbank overweegt dat "een zorgvuldige voorbereiding van de door verweerder te vormen opvatting over de voor eiseres vast te stellen beperkingen dient mee te brengen dat verweerder zich laat voorlichten door een onafhankelijk deskundige *met kennis van zaken van de combinatie van de bij eiseres gestelde diagnoses CVS-ME en POTS* (en de wijze waarop hieruit voortkomende beperkingen kunnen worden vastgesteld) en zijn oordeel over de beperkingen van eiseres vervolgens aan het standpunt van deze deskundige dient te spiegelen" (cursivering EvdB). Dit zijn drie instructies, die het door de CRvB noodzakelijk geachte onderzoek een duidelijke richting geven. De *eerste* is dat als de verzekeringsarts er zelf niet uitkomt, hij (in de fase vóór de besluitvorming, dat wil zeggen: uit eigen beweging) *externe* deskundigheid moet inroepen. De *tweede* is dat die externe deskundigheid gelegen moet zijn op het *specifieke* terrein waarop de problematiek van de betrokkene zich voordoet. De *derde* is dat de verzekeringsarts niet kan volstaan met de conclusie dat het ontstaan van arbeidsvermogen niet is uitgesloten, maar dat hij moet onderbouwen dat dit *aannemelijk* is.

7. De CRvB formuleert niet met zoveel woorden dat het kunnen ontstaan van arbeidsvermogen aannemelijk moet worden gemaakt. Toch kan uit zijn uitspraken moeilijk iets anders worden afgeleid. Hij neemt immers geen genoegen met veronderstellingen, maar wil een duidelijk antwoord op de vraag of er ontwikkelingsmogelijkheden zijn en, zo ja, welke. Dat niet is uitgesloten dat op enig moment in de toekomst arbeidsvermogen kan ontstaan, is een verhullende manier om aan te geven dat men niet in staat is die vraag te beantwoorden. En aangezien de CRvB geen genoegen neemt met "weet ik niet", kan ook niet worden volstaan met 'niet uitgesloten'.

Uit de rapportages van de verzekeringsarts en de arbeidsdeskundige moet blijken hoe en op welke wijze de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich kunnen ontwikkelen. Meer specifiek moeten hun rapportages *informatie* bevatten waaruit blijkt hoe en op welke wijze de behandeling van invloed is op de ontwikkeling van de mogelijkheden om een taak te kunnen uitvoeren in een arbeidsorganisatie en op de mogelijkheden om over basale werknemersvaardigheden te kunnen beschikken. Als die informatie beschikbaar is, dan kan een *beargumenteerde inschatting* worden gemaakt of die ontwikkeling zodanig zal zijn, dat daarmee de ondergrens van arbeidsvermogen zal worden gepasseerd. Als die inschatting inhoudelijk kan beargumenteerd, dan is er geen enkele reden om te blijven hangen bij "niet uitgesloten". Als op basis van die informatie niet kan worden beargumenteerd dat de grens van arbeidsvermogen zal worden gepasseerd, dan kan die conclusie niet alsnog worden gebaseerd op 'niet uitgesloten'. Immers, als het kunnen ontstaan van arbeidsvermogen weliswaar niet uitgesloten wordt geacht, maar het daadwerkelijk optreden daarvan niet toereikend kan worden beargumenteerd, dan wordt dat weliswaar niet uitgesloten, maar kennelijk toch *niet voldoende aannemelijk* geacht.

Steun voor dit standpunt kan worden gevonden in de uitspraak van de CRvB van 10 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:58, «USZ» 2018/66, waarin de CRvB in r.o. 4.7 overweegt dat "(h)et (...) er echter niet om (gaat) dat in november 2013 nog enige verbetering van de gezondheidstoestand van werkneemster verwacht kon worden, maar of terecht de verwachting bestond dat haar mogelijkheden om weer te gaan werken, haar belastbaarheid, zouden kunnen toenemen" en in zijn elders in deze aflevering opgenomen uitspraak van 24 mei 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1598, «USZ» 2018/278, waar hij in r.o. 4.7 overweegt dat "(u)it de beschikbare medische gegevens (...) onvoldoende (blijkt) dat er een redelijke of goede verwachting is dat verbetering van de belastbaarheid zal optreden" en dat "in onvoldoende mate vast (staat) dat er een redelijke of goede verwachting is dat door een behandeling op langere termijn een verbetering van de belastbaarheid zal optreden" en vervolgens zelf in de zaak voorziet door te bepalen dat appellante recht heeft op toekenning van een IVA-uitkering.

De kern is dat 'aannemelijk' een *onderscheidend* criterium is en 'niet uitgesloten' niet.

8. Terug naar de uitspraak. De CRvB geeft het UWV opdracht om het geconstateerde gebrek te herstellen. Hij geeft in r.o. 4.4.5 echter wel een sterke aanwijzing in welke richting het UWV dat herstel moet zoeken: appellante is bekend met een zeer belaste voorgeschiedenis, is al in haar jonge jaren behandeld bij GGZ wegens hechtingsproblemen en heeft sinds 2007 depressieve klachten ontwikkeld, terwijl in 2013 de diagnose complexe PTSS, chronisch, gecombineerd met een persoonlijkheidsstoornis NAO met overwegend borderline kenmerken is gesteld. De chronische PTSS en scheefgroei in de persoonlijkheidsontwikkeling is in de kindertijd begonnen. In de vroege jeugd was volgens de behandelend psychiater al sprake van onveilige hechting en ernstige repeterende traumatisering. Bovendien is op de datum in geding al geruime tijd verstreken sinds de dag dat appellante 18 jaar werd en sinds de (arbitrair vastgestelde) eerste arbeidsongeschiktheidsdag.

De ruimte die het UWV nog heeft om alsnog met een toereikende onderbouwing te komen dat het ontstaan van arbeidsvermogen aannemelijk is, lijkt mij daarmee uiterst beperkt.

9. Hier zit ook het verschil met de uitspraak van 5 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1018, «USZ» 2018/154. In die uitspraak is de CRvB veel minder duidelijk over de richting waarin hij het herstel van het motiveringsgebrek verwacht. Alleen bij het oordeel van de verzekeringsarts dat bij een lichte of zeer lichte verstandelijke beperking in het algemeen nog groei is te verwachten, wijst de CRvB erop de verzekeringsartsen hebben vastgesteld dat appellante door de samentelling van haar klachten meer beperkt is dan louter een optelling daarvan zou doen vermoeden en dat appellante door haar verstandelijke beperkingen een zeer beperkte mogelijkheid heeft om te leren omgaan met haar psychische beperkingen. Mede doordat appellante ten tijde in geding nog relatief jong was (18 jaar; de appellante in de hier besproken uitspraak was ten tijde in geding 24 jaar), laat dit ruimte om alsnog aannemelijk te maken dat arbeidsvermogen kan ontstaan.

10. In ECLI:NL:CRVB:2018:1953 oordeelt de CRvB dat de inschatting van de ontwikkeling van de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie wel berust

op een concrete en deugdelijke afweging van de feiten en omstandigheden die bij appellant aan de orde zijn.

In r.o. 4.8.2. beschrijft de CRvB waarom hij tot dat oordeel is gekomen. De verzekeringsartsen hebben de beperkingen beschreven en daarbij onderscheid gemaakt tussen beperkingen die blijvend zijn en beperkingen die door behandeling zullen verminderen. Omdat er een behandeling gaande is die is gericht op het herstel van het fors verstoorde dag- en nachtritme en op de begeleidingsbehoefte, heeft de verzekeringsarts bezwaar en beroep aanvullende vragen over deze behandeling gesteld en zijn inschatting van de ontwikkelingsmogelijkheden gebaseerd op de van de behandelaar verkregen antwoorden. Uit die beantwoording blijkt welke resultaten met de behandeling inmiddels zijn geboekt en dat er (verdere) mogelijkheden tot ontwikkeling zijn op het terrein van zelfstandigheid en zelfredzaamheid, gezond dag- en nachtritme, daadwerkelijk gaan deelnemen aan een opleiding en deze volhouden en begeleid zelfstandig wonen. Daar tegenover zijn door appellant in beroep noch in hoger beroep medische of andere gegevens overgelegd waaruit zou moeten blijken dat sprake is van ernstiger beperkingen dan waarvan bij de totstandkoming van het bestreden besluit is uitgegaan of dat zijn ontwikkelingsmogelijkheden onjuist zouden zijn beschreven. Daarom heeft het UWV terecht beslist dat het ontbreken van arbeidsvermogen niet duurzaam is.

11. Welke conclusies kunnen wij nu uit deze drie uitspraken afleiden?

(1) Het UWV dient *aannemelijk te maken* dat arbeidsvermogen kan ontstaan; de stelling dat dit niet is uitgesloten, is daartoe niet toereikend.

(1a) Een mogelijke verbetering van de gezondheidstoestand is niet voldoende; het gaat erom dat naast de gezondheid ook de *belastbaarheid* zodanig verbetert dat daardoor niet alleen de mogelijkheden van maatschappelijke participatie toenemen, maar ook mogelijkheden tot *arbeidsparticipatie* ontstaan. Daarbij is het kunnen deelnemen aan *arbeidsmatige dagbesteding* niet voldoende om te kunnen spreken van arbeidsparticipatie, aangezien dat niet is gericht op het *verwerven van inkomen*.

(1b) Als de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige zich niet in staat achten een beargumenteerde uitspraak te doen, dan dienen zij zich daarover

– in de fase vóór de besluitvorming, dat wil zeggen: uiterlijk in bezwaar – te laten *adviseren*. Dat advies moet dan gevraagd worden aan een deskundige met *kennis van en ervaring met de aandoening* dan wel de combinatie van aandoeningen die bij de betreffende verzekerde aan de orde zijn.

(1c) Bij het beschrijven van de beperkingen dient *onderscheid* te worden gemaakt tussen beperkingen die *blijvend* zijn en beperkingen die door behandeling *kunnen verminderen*.

(1d) Bij het beschrijven van de lopende en nog mogelijke behandelingen dient duidelijk te worden gemaakt in hoeverre die niet alleen zijn gericht op stabilisatie en/of verbetering van de gezondheidstoestand, maar ook op het verbeteren van de *belastbaarheid*. Daarbij moet worden beschreven op welke wijze de behandeling kan leiden tot het ontstaan van *arbeidsvermogen* (niet iedere verbetering van de belastbaarheid leidt tot het ontstaan van arbeidsvermogen).

(2) Voor de *inschatting* van de ontwikkelingsmogelijkheden zijn de volgende factoren relevant. (2a) De *aard* en *ernst* van de problematiek.

(2b) Of sprake is van *enkelvoudige* problematiek of een *combinatie* van meer aandoeningen (is het geheel meer dan de som der delen?).

(2c) De *voorgeschiedenis* (achtergrond en levensloop van de betrokkene).

(2d) De *behandelgeschiedenis* (duur en behaalde resultaten, invloed daarvan op nog resterende behandelopties).

(2e) Het *tijdverloop* sinds de aanvang van de klachten en tussen de eerste arbeidsongeschiktheidsdag en de datum in geding (hoeveel reesteert nog van de periode van 10 jaar als bedoeld in art. 1a:1 lid 3 Wajong?).

Al met al geen gemakkelijke opdracht. Maar wil de inschatting van de duurzaamheid geen volslagen willekeur worden, dan valt daar niet aan te ontkomen.

E. van den Bogaard,

Ed van den Bogaard is advocaat bij Westhoff Advocaten te Amsterdam en bestuurslid van de Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrechtadvocaten SSZ

280

Centrale Raad van Beroep
28 juni 2018, nr. 16/6639 WAJONG,
ECLI:NL:CRVB:2018:1953
(Bakker, Zeijen, Hardonk-Prins)
Noot E. van den Bogaard onder USZ 2018/279

Wajong 2015. Duurzaamheid van het ontbreken van arbeidsvermogen. Motivering. Voldoende en inzichtelijke onderbouwing.

[Wajong art. 1a:1 lid 1 onder a, 4 en 6]

Essentie: i. Dat bij de beoordeling van het arbeidsvermogen geen gebruik wordt gemaakt van een FML, betekent niet dat die beoordeling niet toetsbaar is. Het geschetste beoordelingskader biedt voldoende waarborg voor transparantie en verifieerbaarheid van de beoordeling.

ii. Met de verzekeringsgeneeskundige en arbeidskundige rapporten is een voldoende en inzichtelijke onderbouwing gegeven voor het aan het bestreden besluit ten grondslag liggend standpunt dat appellant op de datum in geding niet in een situatie verkeerde waarin de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich niet kunnen ontwikkelen.

Samenvatting: i. Voor het standpunt dat het UWV de beperkingen van appellant met gebruikmaking van een FML had moeten weergeven in maat en getal zijn geen aanknopingspunten te vinden in de toepasselijke wet- en regelgeving. Het oordeel van de rechtbank dat de omstandigheid dat bij de beoordeling van het arbeidsvermogen op grond van de Wajong 2015 geen gebruik wordt gemaakt van een FML, niet betekent dat de beoordeling niet toetsbaar is en dat het beoordelingskader voldoende waarborg biedt voor transparantie en verifieerbaarheid van de beoordeling, is juist.

ii. De verzekeringsarts bezwaar en beroep en de arbeidsdeskundige bezwaar en beroep hebben zich uitgesproken over de te verwachten ontwikkeling van appellant ten aanzien van de voorwaarden b, c en d, van art. 1a lid 1 Schattingsbesluit en over de conclusie dat die ontwikkeling tot arbeidsvermogen kan leiden. Deze inschatting van de ontwikkeling van de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie berust op een concrete en deugdelijke afweging van de feiten en omstandigheden die bij appellant aan de orde zijn. Door de verzekeringsartsen zijn de bij appellant bestaande beperkingen beschreven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen beper-