

Arbeidsongeschiktheid

71

Aangenomen beperkingen in de FML niet te verenigen met het standpunt van de verzekeringsarts

Centrale Raad van Beroep
8 januari 2020, nr. 18/2186 WIA-T,
ECLI:NL:CRVB:2020:29
(Greebe)
Noot E. van den Bogaard

**ME/CVS. Energetische beperkingen.
Persoonlijk en sociaal functioneren.
Dynamische handelingen. Statische
houdingen. Advies Gezondheidsraad.**

[Wet WIA art. 4 en 5; Schattingsbesluit
arbeidsongeschiktheidswetten art. 3 en 4]

Samenvatting: Niet ter discussie staat dat appellant lijdt aan CVS. De Gezondheidsraad heeft in zijn advies van 19 maart 2018 uiteengezet dat ME/ CVS een ernstige ziekte is en kan leiden tot substantiële functionele beperkingen. De verzekeringsarts bezwaar en beroep heeft in haar rapport gesteld dat in de FML uitgebreide beperkingen zijn aangenomen voor energetische inspanning. Volgens deze arts kan appellant functioneren in licht, niet energetisch belastend werk. In de FML zijn alleen beperkingen verwoord in de rubrieken 1 (persoonlijk functioneren) en 2 (sociaal functioneren). Dat geen enkele beperking is aangenomen in de overige rubrieken van de FML lijkt, in ieder geval zonder nadere toelichting, niet te verenigen met de stelling die de verzekeringsarts bezwaar en beroep heeft betrokken. Werk wordt doorgaans licht en energetisch niet belastend genoemd als van de functionaris in beperkte mate een dynamische en statische inspanning wordt verlangd. De motivering van het bestreden besluit is, zonder nadere uitleg waarom de in de FML verwoorde beperkingen medisch gezien als uitgebreide beperkingen voor energetische inspanning zijn aan te merken, onnavolgbaar. Het UWV wordt opgedragen met toepassing van art. 8:51d Awb het motiveringsgebrek te herstellen.

Het UWV zal met een rapport van de verzekeringsarts bezwaar en beroep nader moeten motiveren dat met de FML voldoende tegemoet wordt gekomen aan de medische situatie van appellant en zijn, ook door de verzekeringsarts bezwaar en beroep veronderstelde, beperkte energetische belastbaarheid. In beeld moet komen waarom, naast de aangenomen beperkingen voor persoonlijk en sociaal functioneren, terecht geen enkele andere beperking is aangenomen en dan met name geen enkele beperking voor dynamische handelingen en statische houdingen. Indien die nadere motivering niet kan worden gegeven, moeten de noodzakelijke uitgebreide beperkingen voor energetische inspanning alsnog in een aangepaste FML worden verwoord en is nader onderzoek door een arbeidsdeskundige bezwaar en beroep vereist.

Tussenuitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 12 maart 2018, 17/2263 (aangevallen uitspraak), tussen:
[appellant] te [woonplaats] (appellant)
de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering (Uwv)

Procesverloop

Namens appellant heeft mr. J.J.M. Cliteur, advocaat, hoger beroep ingesteld. Het Uwv heeft een verweerschrift ingediend. Appellant heeft nadere stukken ingediend. Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 27 november 2019. Appellant en mr. Cliteur zijn verschenen. Het Uwv heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. R.E.J.P.M. Rutten.

Overwegingen

1.1. Appellant is laatstelijk werkzaam geweest als automatenoperator voor 40,75 uur per week. Hij heeft zich ziek gemeld met psychische klachten. Na afloop van de voorgeschreven wachttijd heeft het Uwv aan appellant met ingang van 18 april 2011 een loongerelateerde WGA-uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) toegekend. De mate van arbeidsongeschiktheid is daarbij vastgesteld op 100% en het einde van de loongerelateerde periode is vastgesteld op 17 september 2012. Met ingang van 18 september 2012 heeft het Uwv aan appellant een WGA-loonaanvullingsuitkering

toegekend, waarbij de mate van arbeidsongeschiktheid is vastgesteld op 80 tot 100%.

1.2. In het kader van een herbeoordeling heeft appelllant op 7 september 2016 het spreekuur bezocht van een verzekeringsarts. Deze arts heeft vastgesteld dat appelllant belastbaar is met inachtneming van de beperkingen die zij heeft neergelegd in een Functionele Mogelijkhedenlijst (FML) van 29 september 2016. Een arbeidsdeskundige heeft vervolgens functies geselecteerd en op basis van de drie functies met de hoogste lonen de mate van arbeidsongeschiktheid berekend. Het Uwv heeft bij besluit van 27 oktober 2016 vastgesteld dat de WGA-loonaanvullingsuitkering van appelllant met ingang van 1 januari 2017 wordt beëindigd, omdat hij minder dan 35% arbeidsongeschikt is. Het bezwaar van appelllant tegen dit besluit heeft het Uwv bij besluit van 4 juli 2017 (bestreden besluit) ongegrond verklaard. Aan het bestreden besluit liggen rapporten van 31 mei 2017 van een verzekeringsarts bezwaar en beroep en van 26 juni 2017 van een arbeidsdeskundige bezwaar en beroep ten grondslag.

2. De rechtbank heeft het beroep van appelllant tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard.

3.1. In hoger beroep heeft appelllant aangevoerd dat de rechtbank het standpunt van de verzekeringsarts bezwaar en beroep van het Uwv niet had mogen volgen. Appelllant beroept zich op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 8 oktober 2015 (ECLI:CE:ECHR:2015:1008JUD007721212, Korošec) en op de uitspraak van de Raad van 30 juni 2017 (ECLI:NL:CRVB:2017:2226). Daarnaast beroept appelllant zich op het advies van de Gezondheidsraad van 19 maart 2018 over ME/CVS.

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

4. De Raad oordeelt als volgt.

4.1. Van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid van een verzekerde is op grond van artikel 5 van de Wet WIA sprake als hij als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van onder meer ziekte of gebrek slechts in staat is met arbeid ten hoogste 65% te verdienen van het maatmaninkomen per uur, maar niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet WIA wordt de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid gebaseerd op een verzekeringsgeneeskundig en een arbeidskundig onderzoek.

4.2. In geschil is de vraag of het Uwv de mate van arbeidsongeschiktheid van appelllant in de zin van de Wet WIA terecht met ingang van 1 januari 2017 heeft vastgesteld op minder dan 35% en terecht de WGA-loonaanvullingsuitkering van appelllant heeft beëindigd.

4.3. Niet ter discussie staat dat appelllant lijdt aan CVS. De Gezondheidsraad heeft in zijn in 3.1 genoemde advies uiteengezet dat ME/CVS een ernstige ziekte is en kan leiden tot substantiële functionele beperkingen. De verzekeringsarts bezwaar en beroep heeft in haar rapport van 15 september 2017, dat het Uwv in de procedure bij de rechtbank heeft ingebracht, onder het kopje 'Beoordeling/beschouwing' gesteld dat in de FML uitgebreide beperkingen zijn aangenomen voor energetische inspanning. Volgens deze arts kan appelllant functioneren in licht, niet energetisch belastend werk. In de FML van 29 september 2016, die het bestreden besluit onderbouwt, zijn alleen beperkingen verwoord in de rubrieken 1 (persoonlijk functioneren) en 2 (sociaal functioneren). Dat geen enkele beperking is aangenomen in de overige rubrieken van de FML lijkt, in ieder geval zonder nadere toelichting, niet te verenigen met de stelling die de verzekeringsarts bezwaar en beroep in het rapport van 15 september 2017 heeft betrokken. Werk wordt doorgaans licht en energetisch niet belastend genoemd als van de functionaris in beperkte mate een dynamische en statische inspanning wordt verlangd. De motivering van het bestreden besluit is, zonder nadere uitleg dat de in de FML verwoorde beperkingen medisch gezien als uitgebreide beperkingen voor energetische inspanning en daarmee voor appelllant gelet op zijn CVS-problematiek toereikende beperkingen zijn aan te merken, onnavolgbaar. Hiermee is sprake van een motiveringsgebrek en is het bestreden besluit in strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

4.4. Er bestaat aanleiding om het Uwv met toepassing artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek in het bestreden besluit te herstellen. Het Uwv zal met een rapport van de verzekeringsarts bezwaar en beroep nader moeten motiveren dat met de FML voldoende tegemoet wordt gekomen aan de medische situatie van appelllant en zijn, ook door de verzekeringsarts bezwaar en beroep veronderstelde, beperkte energetische belastbaarheid. In beeld moet komen waarom, naast de aangenomen beperkingen voor persoonlijk en sociaal functioneren, terecht geen enkele andere

bepanking is aangenomen en dan met name geen enkele beperking voor dynamische handelingen en statische houdingen. Indien die nadere motivering niet kan worden gegeven, moeten de noodzakelijke uitgebreide beperkingen voor energetische inspanning alsnog in een aangepaste FML worden verwoord en is nader onderzoek door een arbeidsdeskundige bezwaar en beroep vereist.

4.5. Aan een bespreking van de overige hogerberoepsgronden wordt nog niet toegekomen.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep draagt het Uwv op om binnen zes weken na verzending van deze tussenuitspraak het gebrek in het besluit van 4 juli 2017 te herstellen met inachtneming van hetgeen de Raad heeft overwogen.

NOOT

1. Klachten van chronische vermoeidheid vormen een centraal thema in de arbeidsongeschiktheidspraktijk en zijn niet beperkt tot de bekende moeilijk objectiveerbare aandoeningen als ME/CVS en fibromyalgie (waarbij naast chronische pijn doorgaans ook chronische vermoeidheid een rol speelt). Vermoeidheidsverschijnselen komen ook voor bij somatische ziektebeelden als MS en epilepsie en als restklachten na de behandeling van kanker. Ook bij psychiatrische ziektebeelden als depressie en bij ontwikkelingsstoornissen als autisme kan vermoeidheid onderdeel zijn van het ziektebeeld. In veel zaken worden dan ook energetische beperkingen geclaimd, met name in de vorm van een beperking van de duurbelastbaarheid (de zgn. urenbeperking). De hier opgenomen uitspraak gaat over de vraag hoe een beperking van de energetische belastbaarheid in de FML moet worden verwerkt en levert een interessante vingerwijzing van de CRvB op.

2. Maar eerst de casus. Appellant is vanaf 2011 volledig arbeidsongeschikt geacht op grond van psychische klachten. Na een herbeoordeling wordt hij echter minder dan 35% arbeidsongeschikt geacht en wordt zijn WIA-uitkering per 1 januari 2017 beëindigd.

In de procedure bij de rechtbank heeft de verzekeringsarts bezwaar en beroep gesteld dat in de FML 'uitgebreide beperkingen' zijn aangenomen voor energetische inspanning. Volgens deze arts

kan appellant functioneren in licht, niet energetisch belastend werk. Maar in de FML van 29 september 2016 zijn alleen beperkingen opgenomen in de rubrieken 1 (persoonlijk functioneren) en 2 (sociaal functioneren). In de rubrieken 4 (dynamische handelingen) en 5 (statische houdingen) zijn geen beperkingen opgenomen. En hoewel dat niet uit de uitspraak blijkt, neem ik aan dat ook in rubriek 6 (werktijden) geen beperkingen zijn opgenomen.

De CRvB is echter niet overtuigd en overweegt dat werk doorgaans licht en energetisch niet belastend wordt genoemd als van de functionaris in beperkte mate een dynamische en statische inspanning wordt verlangd. Daarom acht hij het feit dat geen enkele beperking is aangenomen in de dynamische en statische belastbaarheid, niet te verenigen met de stelling dat er uitgebreide beperkingen zijn aangenomen voor energetische inspanning; althans, niet zonder dat daarvoor een nadere toelichting wordt gegeven.

3. De vraag is nu wat de verzekeringsarts precies bedoelt met "niet energetisch belastend werk". Uit het feit dat alleen beperkingen in rubriek 1 en 2 zijn opgenomen, zou kunnen worden afgeleid dat hij het oog heeft gehad op de energetische gevolgen van de *mentale* belastbaarheid. Maar niet alleen mentale inspanning kost energie en vraagt om voldoende gelegenheid voor recuperatie, ook *fysieke* inspanning kost energie. Wellicht moet de verklaring voor de benadering van de verzekeringsarts worden gezocht in het feit dat appellant is uitgevallen wegens psychische klachten en niet zozeer wegens fysieke klachten. Maar in r.o. 4.3 overweegt de CRvB dat niet ter discussie staat dat appellant lijdt aan CVS (chronisch vermoeidheidssyndroom). Daaruit leid ik af dat, waar ten tijde van de aanvang van de arbeidsongeschiktheid mogelijk alleen sprake was van psychische klachten, het beeld nadien complexer is geworden en zich heeft ontwikkeld tot chronische vermoeidheidsklachten die voldoen aan de criteria voor ME/CVS (zie voor die criteria p. 14 van het advies van de Gezondheidsraad, *ME/CVS*, Den Haag: Gezondheidsraad 2018; publicatie nr. 2018/07). Volgens het verzekeringsgeneeskundig protocol Chronische-vermoeidheidssyndroom betekent dit dat bij de beoordeling van de belastbaarheid niet alleen het persoonlijk functioneren, maar ook de fysieke belasting, de fysieke omgevingseisen en de werktijden en verdeling van werkzaamheden en

rust aandachtspunten zijn (Gezondheidsraad, 'Verzekeringsgeneeskundig protocol Chronische-vermoeidheidssyndroom', in: *Verzekeringsgeneeskundige protocollen: Chronische-vermoeidheidssyndroom, Lumbosacraal radiculair syndroom*, Den Haag: Gezondheidsraad 2007, Publicatie nr. 2007/12, p. 17-18).

4. De CRvB benadert de zaak echter niet vanuit het verzekeringsgeneeskundig protocol, maar overweegt meer algemeen dat de Gezondheidsraad in zijn advies van 19 maart 2018 heeft uiteengezet dat ME/ CVS een ernstige ziekte is en kan leiden tot substantiële functionele beperkingen om vervolgens de vinger te leggen op de discrepantie dat de verzekeringsarts bezwaar en beroep stelt dat er in de FML uitgebreide beperkingen zijn aangenomen voor energetische inspanning, terwijl er geen enkele beperking is aangenomen voor dynamische handelingen en statische houdingen. Volgens de CRvB wordt "(w)erk (...) doorgaans licht en energetisch niet belastend genoemd als van de functionaris in beperkte mate een dynamische en statische inspanning wordt verlangd" en dat betekent dat als er geen beperkingen worden aangenomen voor de dynamische en statische belasting, dat een nadere toelichting behoeft.

Helaas legt de CRvB echter niet uit waarop hij deze definitie van 'licht en energetisch niet belastend' baseert. En dat is jammer, aangezien de energetische belasting van arbeid meer aspecten kent dan de dynamische en statische belasting.

5. Dat *fysieke* belasting leidt tot fysieke moeheid klinkt logisch. Maar ook *mentale* inspanning uit zich in een *fysiek* gevoel van vermoeidheid en ook de fysieke omgeving kan een energetische belasting opleveren (bijvoorbeeld de voortdurende aanwezigheid van het geluid van machines). Het is niet voor niets dat in het protocol CVS verschillende items worden genoemd van FML-rubriek 1 (hoog handelingstempo, veelvuldige storingen, contacten met verschillende personen tegelijk, deadlines en productiepieken, langer durende mentale inspanning, verhoogd veiligheidsrisico en tempodwang) en rubriek 6 (perioden per etmaal, uren per dag, uren per week, overige beperkingen ten aanzien van werktijden).

Maar wat vooral ontbreekt, is de duurbelastbaarheid. In het protocol CVS wordt beschreven dat "(i)n veel gevallen (...) ook sprake (is) van vertraagd herstel na inspanning" (p. 13). Bij de beoordeling van de functionele mogelijkheden

wijst het protocol erop dat het "(v)oor CVS-patiënten (...) van belang (kan) zijn fysieke en mentale werkzaamheden en rust regelmatig af te wisselen" (p. 18). In de termen van de standaard Duurbelastbaarheid in arbeid is dan sprake van een toegenomen noodzaak tot recuperatie en levert dat een indicatie op voor een beperking van de duurbelastbaarheid op grond van een stoornis in de energiehuishouding (UWV / Sociaal Medische Zaken – Centraal Expertise Centrum, *Standaard Duurbelastbaarheid in Arbeid*, Amsterdam: UWV 2015, p. 20).

6. Het is goed dat de CRvB duidelijk heeft gemaakt dat bij een beperking van de energetische belastbaarheid niet kan worden volstaan met een beperking van de mentale belastbaarheid, maar ook een beperking van de fysieke belastbaarheid aan de orde is. Maar in het advies van de Gezondheidsraad is daarover niets te vinden. De vraag die boven de markt blijft hangen is dan ook wat de reden is dat de CRvB zo nadrukkelijk naar dat advies verwijst.

E. van den Bogaard

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

72

Melding in het kader van de ZW biedt geen ruimte voor een Amber-beoordeling in het kader van de Wet WIA

Centrale Raad van Beroep
29 januari 2020, nr. 18/1724 ZW,
ECLI:NL:CRVB:2020:246
(Zeijen)

Ziekmelding. Amberbeoordeling.

[Wet WIA art. 57; Awb art. 7:11 en 8:69]

Samenvatting: De beroepsgrond van appellante dat bij haar ziekmelding ten onrechte geen Amber-beoordeling heeft plaatsgevonden slaagt niet. Zoals de Raad eerder heeft geoordeeld (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2002:AE7220 en ECLI:NL:CRVB:2016:2398) is, mede gelet op het