

Ziekte en re-integratie

172

Het is de taak van de arbeidsdeskundige om een signalering toereikend te motiveren

Centrale Raad van Beroep
11 maart 2021, nr. 19/2778 ZW,
ECLI:NL:CRVB:2021:556
(Wijna)
Noot E. van den Bogaard

Knielen of hurken. Normaalwaarde. Beperkende toelichting. Taak arbeidsdeskundige. Signalering.

[ZW art. 19aa; Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten art. 5]

Samenvatting: De verzekeringsartsen zijn bekend met de knieklachten en hebben hiervoor diverse beperkingen aangenomen. Appellant wordt niet gevolgd in zijn standpunt dat bij item 4.22 ten onrechte een normaalwaarde is gehanteerd. Uit de toelichting bij item 4.22 in het CBBS volgt dat een verzekeringsarts bij het beoordelingspunt knielen of hurken een zogenaamde beperkende toelichting kan geven. Volgens het CBBS betekent dit dat de toelichting bij de normaalwaarde betrekking kan hebben op waarden onder en boven de normaalwaarde. Een dergelijke toelichting resulteert altijd in een signalering voor de waarden waarop dit beoordelingspunt betrekking heeft. De arbeidskundige bezwaar en beroep heeft overtuigend gemotiveerd dat het voor de beoordeling van de passendheid van de belasting in de functie niet uitmaakt of een normaalwaarde wordt gescoord met een toelichting of dat een beperking wordt vastgesteld met dezelfde toelichting. Overwogen wordt dat het in beide gevallen de specifieke taak van een arbeidsdeskundige is om de signalering van een juiste motivering te voorzien en toe te lichten waarom geen sprake is van een overschrijding van de belastbaarheid op dat item. Het enkele feit dat bij een beperkende score op item 4.22 in de FML meer functies afvallen dan bij een normaalwaarde met toelichting op dit punt maakt de arbeidskundige beoordeling niet on-

juist. Er is geen sprake van ongelijke behandeling nu voldoende is toegelicht dat het UWV op dit punt een vaste handelwijze volgt.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 14 mei 2019, 18/930 (aangevallen uitspraak) en uitspraak op het verzoek om veroordeling tot vergoeding van schade, tussen:
[appellant] te [woonplaats] (appellant)
de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

Procesverloop

Namens appellant heeft mr. H.B.T. Koekkoek hoger beroep ingesteld en verzocht het Uwv te veroordelen tot vergoeding van schade. Het Uwv heeft een verweerschrift ingediend. Het Uwv heeft nadere stukken ingediend. Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 12 februari 2021. Appellant is verschenen, bijgestaan door mr. Koekkoek. Het Uwv heeft zich niet laten vertegenwoordigen.

Overwegingen

1.1. Appellant is laatstelijk werkzaam geweest als rolluikmonteur. Op 31 januari 2014 heeft hij zich ziek gemeld met klachten aan zijn rechterhand. Het Uwv heeft appellant in aanmerking gebracht voor ziekgeld op grond van de Ziektewet (ZW).
1.2. In het kader van een eerstejaars ZW-beoordeling (EZWB) heeft een verzekeringsgeneeskundig onderzoek en een arbeidskundig onderzoek plaatsgevonden. Vervolgens heeft het Uwv bij besluit van 8 januari 2015 de ZW-uitkering van appellant per 28 februari 2015 beëindigd, omdat hij meer dan 65% kon verdienen van het loon dat hij verdiende voordat hij ziek werd. Appellant werd niet meer in staat geacht tot het verrichten van zijn arbeid als rolluikmonteur, maar wel tot het vervullen van diverse andere functies.

1.3. Laatstelijk heeft appellant zich op 28 juni 2016 ziek gemeld met knieklachten. Op dat moment ontving hij een uitkering op grond van de Werkloosheidswet. In verband met een EZWB heeft een verzekeringsarts in opleiding appellant op 16 mei 2017 gezien. Deze arts heeft geconcludeerd dat appellant arbeidsongeschikt is voor de eerder geselecteerde functies en appellant belastbaar geacht met inachtneming van de beperkingen die zijn neergelegd in een Functionele Moge-

lijkhedenlijst (FML). Een arbeidsdeskundige heeft vervolgens functies geselecteerd en op basis van de drie functies met de hoogste lonen berekend dat appelland nog 78,76% van zijn zogeheten maatmaninkomen zou kunnen verdienen. Het Uvw heeft bij besluit van 22 juni 2017 vastgesteld dat appelland met ingang van 28 juli 2017 geen recht meer heeft op ziekengeld, omdat hij meer dan 65% kan verdienen van het loon dat hij verdiende voordat hij ziek werd.

1.4. Een verzekeringsarts bezwaar en beroep heeft naar aanleiding van het bezwaar van appelland aanvullende beperkingen aangenomen. Op basis van de gewijzigde FML van 12 december 2017 heeft een arbeidsdeskundige bezwaar en beroep de door de arbeidsdeskundige geselecteerde functies gehandhaafd. Het Uvw heeft het bezwaar van appelland bij beslissing op bezwaar van 23 januari 2018 (bestreden besluit) ongegrond verklaard.

2. De rechtbank heeft het beroep van appelland tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. Naar het oordeel van de rechtbank is niet gebleken dat appelland eerder melding heeft gemaakt van klachten aan zijn vingers en handen. Volgens de rechtbank heeft appelland deze klachten in beroep ook op geen enkele wijze onderbouwd. Daarnaast heeft de rechtbank overwogen dat appelland ondanks de onmogelijkheid om te knielen en te buigen (lees: hurken) de geselecteerde functies kan verrichten doordat hij wel door middel van buigen of met een zithulpmiddel de grond kan bereiken en dat hij kan opstaan vanuit een zithulpmiddel als dit weinig frequent voorkomt. Verder heeft de rechtbank overwogen dat de arbeidsdeskundige bezwaar en beroep afdoende heeft toegelicht dat bij een normaalwaarde op item 4.22 van de FML die wordt aangevuld met een toelichting in het Claimbeoordelings- en Borgingssysteem (CBBS), altijd een signalering volgt die door de arbeidsdeskundige wordt beoordeeld en gemotiveerd. De rechtbank heeft overwogen dat het voor de passendheid van de belasting in de functies voor de arbeidsdeskundige niet uitmaakt of de verzekeringsarts een normaalwaarde scoort met een toelichting of een beperking aangeeft met dezelfde toelichting. Naar het oordeel van de rechtbank is in de arbeidskundige rapporten ook voldoende ingegaan op de argumenten van appelland over de belasting op item 5.5 in de functie samensteller elektronische apparatuur (SBC-code 267050) en op zijn argumenten over grondbereik, de belasting op zijn knieën bij het gebruik van een

hulpmiddel en de beschikbaarheid van dit hulpmiddel. De rechtbank heeft appelland niet gevolgd in zijn betoog dat sprake is van ongelijke behandeling, omdat een verzekerde waarbij wel een beperking op item 4.22 wordt aangenomen meer kans heeft op een uitkering. De rechtbank heeft overwogen dat het enkele feit dat er bij een beperkende score op item 4.22 meer functies afvallen dan bij een normaalwaarde met toelichting op dit punt de arbeidskundige beoordeling niet onjuist maakt. De rechtbank heeft geoordeeld dat het Uvw de ZW-uitkering van appelland terecht met ingang van 28 juli 2017 heeft beëindigd.

3.1. In hoger beroep heeft appelland staande gehouden dat het het Uvw onvoldoende rekening heeft gehouden met de klachten aan zijn handen en vingers. Daarnaast heeft appelland aangevoerd dat het Uvw zijn beperkingen voor knielen en hurken onvoldoende heeft onderkend. In dat verband heeft appelland gesteld dat bij item 4.22 ten onrechte de normaalwaarde is gehanteerd, omdat in de toelichting bij dit item staat vermeld dat hurken en knielen niet gaat en grondbereik mogelijk is. Appelland is van mening dat hij hierdoor minder kans heeft op een uitkering, omdat het opnemen van een beperking leidt tot minder functies uit het CBBS. Volgens appelland is hierdoor sprake van ongelijke behandeling. Voorts heeft appelland aangevoerd dat de arbeidskundige bezwaar en beroep in de functie samensteller elektronische apparatuur (SBC-code 267050) bij item 5.5 ten onrechte geen toelichting heeft gegeven. Tevens heeft appelland aangevoerd dat in de geselecteerde functies bij item 4.22 onvoldoende duidelijk is of het gaat om grondbereik, of appelland bij het bereiken van de grond met een hulpmiddel zijn knieën overbelast en of een hulpmiddel in de geselecteerde functies beschikbaar is. Verder heeft appelland ter zitting aangevoerd dat de rechtbank het beroep van appelland ten onrechte ongegrond heeft verklaard, omdat het Uvw het bestreden besluit pas in beroep van een toereikende motivering heeft voorzien.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. Op grond van artikel 19aa, eerste lid, van de ZW heeft een verzekerde zonder werkgever, na 52 weken ongeschiktheid tot werken, recht op ziekengeld als hij nog steeds ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid en hij als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek slechts in staat is met arbeid ten hoogste 65% te verdienen van het maatmaninko-

men per uur. Op grond van artikel 19aa, vijfde lid, van de ZW wordt onder het maatmaninkomen verstaan hetgeen gezonde personen met soortgelijke opleiding en ervaring, ter plaatse waar hij arbeid verricht of het laatst heeft verricht, of in de omgeving daarvan met arbeid gewoonlijk verdienen. Op grond van artikel 19ab, eerste en derde lid, van de ZW wordt het percentage van het maatmaninkomen dat de verzekerde kan verdienen, bedoeld in artikel 19aa van de ZW, vastgesteld op basis van een verzekeringsgeneeskundig en een arbeidskundig onderzoek en wordt onder arbeid als bedoeld in artikel 19aa van de ZW verstaan alle algemeen geaccepteerde arbeid waartoe een verzekerde met zijn krachten en bekwaamheden in staat is. Voor de beoordelingssystematiek waarmee de verdien capaciteit na het eerste ziektejaar wordt bepaald, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige uitvoeringssystematiek van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, waarbij aan de hand van geschikte functies wordt vastgesteld of de betrokkene beschikt over resterende verdien capaciteit (zie de uitspraak van de Raad van 30 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4920).

4.2. De rechtbank wordt gevolgd in haar oordeel dat appelland de klachten in zijn handen en het verminderde gevoel in zijn vingertoppen niet heeft onderbouwd met medische gegevens die betrekking hebben op de datum in geding. Er zijn daarom geen aanknopingspunten om aan te nemen dat de verzekeringsartsen onvoldoende beperkingen hebben vastgesteld in verband met de hand- en vingerklachten van appelland.

4.3. De verzekeringsartsen zijn bekend met de knieklachten van appelland en hebben hiervoor diverse beperkingen aangenomen in de rubrieken 4 en 5 van de FML. Appelland wordt niet gevolgd in zijn standpunt dat bij item 4.22 ten onrechte een normaalwaarde is gehanteerd. Uit de toelichting bij item 4.22 in het CBBS volgt dat een verzekeringsarts bij het beoordelingspunt knielen of hurken een zogenaamde beperkende toelichting kan geven. Volgens het CBBS betekent dit dat de toelichting bij de normaalwaarde betrekking kan hebben op waarden onder en boven de normaalwaarde. Een dergelijke toelichting resulteert altijd in een signalering voor de waarden waarop dit beoordelingspunt betrekking heeft. De arbeidskundige bezwaar en beroep heeft overtuigend gemotiveerd dat het voor de beoordeling van de passendheid van de belasting in de functie niet

uitmaakt of een normaalwaarde wordt gescoord met een toelichting of dat een beperking wordt vastgesteld met dezelfde toelichting. Overwogen wordt dat het in beide gevallen de specifieke taak van een arbeidsdeskundige is om de signalering van een juiste motivering te voorzien en toe te lichten waarom geen sprake is van een overschrijding van de belastbaarheid op dat item. De rechtbank wordt derhalve gevolgd in haar oordeel dat het enkele feit dat bij een beperkende score op item 4.22 in de FML meer functies afvallen dan bij een normaalwaarde met toelichting op dit punt de arbeidskundige beoordeling niet onjuist maakt. Ook wordt de rechtbank gevolgd in het oordeel dat geen sprake is van ongelijke behandeling nu voldoende is toegelicht dat het Uwv op dit punt een vaste handelswijze volgt.

4.4. Ook wordt de rechtbank gevolgd in haar oordeel dat het Uwv voldoende heeft gemotiveerd dat de aan de schatting ten grondslag gelegde functies in medisch opzicht geschikt zijn voor appelland. Uit de Resultaat functiebeoordeling volgt dat in de geselecteerde functie samensteller elektronische apparatuur (SBC-code 267050) bij knielen of hurken en bij geknield of gehurkt actief zijn het grondbereik divers kort is en dit één maal ongeveer één minuut tijdens vier werkuren voor komt. Bij de geselecteerde functie administratief ondersteunend medewerker (SBC-code 315100) staat vermeld dat het knielen en hurken betrekking heeft op het bereiken van lage planken in een kast en de frequentie twee maal één minuut tijdens acht werkuren betreft. In de geselecteerde functie administratief medewerker document scannen (SBC-code 315133) is geen sprake van een belasting bij knielen of hurken. De arbeidskundige bezwaar en beroep heeft in de rapporten van 23 april 2018 en 29 november 2018, en na overleg met de verzekeringsarts bezwaar en beroep, overtuigend toegelicht dat appelland in deze functies door middel van buigen en door gebruik van een zithulpmiddel de grond kan bereiken zonder daarbij zijn knieën te overbelasten. Voorts heeft de arbeidsdeskundige voldoende gemotiveerd dat het vereiste zithulpmiddel een eenvoudig en goedkoop hulpmiddel is en van een werkgever mag worden verwacht dat een dergelijk middel ter beschikking wordt gesteld.

4.5. Eerst in beroep is het bestreden besluit voorzien van een toereikende arbeidskundige onderbouwing. Daarom wordt geoordeeld dat het bestreden besluit niet deugdelijk is gemotiveerd. Dit

besluit is dan ook in zoverre in strijd met het bepaalde in artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De rechtbank heeft dit niet onderkend. De Raad ziet hierin geen aanleiding om de aangevallen uitspraak en het bestreden besluit te vernietigen. Het gebrek kan met toepassing van artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd, omdat aannemelijk is dat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Ook als dit gebrek zich niet zou hebben voorgedaan, zou een besluit met gelijke uitkomst zijn genomen.

5. De overwegingen in 4.2 tot en met 4.5 leiden tot de conclusie dat het hoger beroep van appellant niet slaagt. De aangevallen uitspraak wordt bevestigd, met verbetering van de gronden, omdat de rechtbank zelf geen toepassing heeft gegeven aan artikel 6:22 van de Awb. Het verzoek om schadevergoeding in de vorm van wettelijke rente wordt afgewezen.

6. In de toepassing van artikel 6:22 van de Awb wordt aanleiding gezien om het Uwv te veroordelen in de kosten die appellant in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. Deze kosten worden begroot op € 1.068,= in beroep (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde van € 534,= per punt) en € 1.068,= in hoger beroep (1 punt voor het indienen van het hogerberoepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde van € 534,= per punt) voor verleende rechtsbijstand. In totaal komt een bedrag van € 2.136,= voor vergoeding in aanmerking. Ook dient het Uwv het door appellant in beroep en hoger beroep betaalde griffierecht te vergoeden.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- wijst het verzoek om veroordeling van het Uwv tot vergoeding van schade af;
- veroordeelt het Uwv in de proceskosten van appellant tot een bedrag van € 2.136,=;
- bepaalt dat het Uwv aan appellant het in beroep en hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 174,= vergoedt.

NOOT

1. Al sinds de begindagen van het CBBS in 2001/2002 zijn de zgn. 'verborgen beperkingen' c.q. 'beperkende toelichtingen' een steeds terugkerend thema en al in zijn uitspraak van 23 februari 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:AZ9153, «USZ» 2007/91, m.nt. A.Wit, heeft de CRvB uitgesproken dat deze (in beginsel) ongewenst zijn. Maar in de praktijk komen zij nog steeds voor, zo ook in de hier opgenomen uitspraak.

Wat is een 'verborgen beperking' en wat is het bezwaar daartegen?

2. Van een verborgen beperking is sprake als de verzekeringsarts bij het invullen van de FML een waarde kiest die hoger is dan de belastbaarheid van de betrokkene en de werkelijke belastbaarheid beschrijft in de toelichting (zie ook p. 48 e.v. van de Basisinformatie CBBS van 6 mei 2013). Een voorbeeld: een verzekerde kan maximaal ¾ uur aaneengesloten zitten. Beoordelingspunt 5.1 (zitten) van de FML kent als mogelijke scores "licht beperkt, kan ongeveer een uur achtereen zitten" en "beperkt, kan ongeveer een half uur achtereen zitten". Als de verzekeringsarts kiest voor de score "licht beperkt" en in de toelichting daarbij schrijft "maximaal ¾ uur aaneengesloten", dan verbergt hij de werkelijke beperking in de toelichting.

Uit de matrix op p. 295 van de Basisinformatie CBBS 2013 blijkt dat als in de FML bij beoordelingspunt 5.1 (zitten) de waarde 'licht beperkt' is ingevuld, het CBBS bij de geautomatiseerde voorselectie alleen een signalering geeft als in een functie meer dan 1 uur aaneengesloten wordt gezeten en dat als in een functie meer dan ½ uur maar niet meer dan 1 uur aaneengesloten wordt gezeten, die functie zonder meer wordt geaccepteerd, ongeacht of er wel of niet een toelichting bij is gegeven. Een verborgen beperking kan er dus toe leiden dat er functies worden gepresenteerd waarin de belastbaarheid wordt overschreden *zonder dat het systeem dat aan de arbeidsdeskundige signaleert*. Dat dit ongewenst is, behoeft geen betoog.

Als de verzekeringsarts kiest voor de score "beperkt" en in de toelichting daarbij schrijft "maximaal ¾ uur aaneengesloten", dan is sprake van een 'verruimende toelichting'. Bij de geautomatiseerde voorselectie worden dan nog steeds func-

ties gepresenteerd waarin meer dan ½ uur maar niet meer dan 1 uur aaneengesloten wordt gezeten, maar dan *wel* voorzien van een signalering. Om die reden wordt in de Basisinformatie CBBS 2013 op p. 51 voorgeschreven dat in dit soort gevallen de verzekeringsarts moet kiezen voor de lagere waarden met een verruimende toelichting.

Wanneer signaleert het CBBS?

3. Op p. 45-46 van de Basisinformatie CBBS 2013 wordt uitgelegd dat een signalering altijd *of* het gevolg is van overstijging van de gekozen waarde *of* het gevolg is van de aanwezigheid van een toelichting. De *enige uitzondering* daarop is beoordelingspunt 4.22 (knielen of hurken), waarbij als de verzekeringsarts een toelichting heeft opgenomen, de signalering ook betrekking kan hebben op een overstijging van het niveau van de gekozen waarde.

4. De hier besproken uitspraak heeft betrekking op deze uitzondering. De kern van de – door de CRvB geaccepteerde – uitleg van het UWV is dat het bij beoordelingspunt 4.22 (knielen of hurken) voor de signalering door het CBBS niet uitmaakt of de verzekeringsarts kiest voor de normaalwaarde met een beperkende toelichting of een beperking met verruimende toelichting, aangezien het CBBS in beide gevallen de potentieel geschikte functies presenteert met een signalering. Appellant bracht daartegen in dat bij een normaalwaarde met een beperkende toelichting het CBBS meer functies presenteert dan bij een beperking met een verruimende toelichting, maar de CRvB oordeelt dat daaruit nog niet volgt dat de *uiteindelijke* arbeidskundige beoordeling onjuist is.

Signalering of geautomatiseerde verwerping: verschil in uitkomst

5. Aan die conclusie valt op zich weinig af te dingen, maar het argument van appellant heeft meer substantie dan alleen de route waarlangs uiteindelijk dezelfde functies worden geduid. De keuze voor de normaalwaarde met een beperkende toelichting in plaats van een beperking met verruimende toelichting kan namelijk leiden tot de presentatie van *andere functies* en daarmee tot een andere uitkomst van de schatting. Uit de matrix op p. 285 van de Basisinformatie CBBS 2013 blijkt dat als de verzekeringsarts in de FML een beperking met verruimende toelichting heeft aangegeven, het CBBS *alle* functies waarin

knielen of hurken een *algemeen voorkomende eis* is (dat wil zeggen dat dit voorkomt op $\geq 50\%$ van het aantal uren per werkdag), *automatisch verwerpt*, terwijl bij een normaalwaarde met beperkende toelichting die functies niet worden verworpen, maar gepresenteerd (zij het met een signalering).

Dat het voor de beoordeling van de passendheid van de belasting in een concrete functie niet uitmaakt of in de FML een normaalwaarde wordt gescoord met een toelichting of dat een beperking wordt vastgesteld met dezelfde toelichting, moge zo zijn, maar dat laat onverlet dat in de tweede situatie de betreffende functie mogelijk *überhaupt niet* ter beoordeling aan de arbeidsdeskundige zou zijn gepresenteerd, namelijk als in die functie knielen of hurken een algemeen voorkomende eis is.

6. Uiteraard kan de arbeidsdeskundige het verwerpingscriterium handmatig toepassen door alle functies waarin knielen of hurken een algemeen voorkomende belasting is, te verwerpen en dan maakt de gevolgde route inderdaad niet uit. Maar als de arbeidskundige uitgaande van de normaalwaarde met beperkende toelichting een functie accepteert waarvan vaststaat dat die uitgaande van een beperking met verruimende toelichting automatisch zou zijn verworpen, dan komt dat toch dicht in de buurt van willekeur.

7. Waar het uiteindelijk om gaat, is dat de normaalwaarde met een beperkende toelichting en een beperking met een verruimende toelichting *niet gelijkwaardig* en *niet uitwisselbaar* zijn. Omdat die keuze invloed heeft op welke functies in de geautomatiseerde voorselectie van het CBBS worden gepresenteerd, behoort de verzekeringsarts in alle gevallen een weloverwogen en inhoudelijk gemotiveerde keuze te maken en is de stelling dat dit voor de uiteindelijke uitkomst geen verschil maakt, niet acceptabel. Het kan namelijk *wel* verschil maken.

E. van den Bogaard

Ed van den Bogaard is advocaat bij Westhoff Advocaten te Amsterdam, voorzitter van de Adviescommissie bestuursrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en bestuurslid van de Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrechtadvocaten