

B voor de constante B^* , zoals berekend op grond van artikel 10 [...].

Artikel 7, tweede lid

Indien de loonsom bedoeld onder de constante C lager is dan driemaal de loonsom als bedoeld onder de constante B in het eerste lid, wordt de subsidie verlaagd met:

$(B \times 3 - C) \times 1,3 \times 0,9$

Hierbij staat:

B voor de constante B, zoals berekend op grond van het eerste lid;

C voor de loonsom over de periode 1 maart tot en met 31 mei 2020, met dien verstande dat het bepaalde onder het eerste lid, constante B, van overeenkomstige toepassing is, waarbij het in aanmerking te nemen loon per werknemer niet meer bedraagt dan € 9.538 per aangiftetijdvak van een maand en de gehanteerde aangiftetijdvakken het derde tot en met het vijfde aangiftetijdvak van het jaar 2020 zijn.

Artikel 10, eerste lid

De hoogte van het bedrag van de subsidieverlening is de uitkomst van:

$A^* \times B^* \times 3 \times 1,3 \times 0,9$

Hierbij staat:

A^* voor het percentage van de door de werkgever verwachte omzetsdaling;

B^* voor de loonsom waarbij wordt uitgegaan van de totale loonsom van werknemers waarvoor de werkgever het loon heeft uitbetaald in het tijdvak, bedoeld in het tweede, derde of vierde lid, met dien verstande dat het in aanmerking te nemen loon per werknemer niet meer bedraagt dan € 9.538.

Artikel 10, tweede lid

Voor de loonsom, bedoeld in de omschrijving van de constante B^* , bedoeld in het eerste lid, wordt uitgegaan van het loon over het eerste aangiftetijdvak van het jaar 2020, met dien verstande dat indien er sprake is van een aangiftetijdvak van vier weken, de loonsom in dat aangiftetijdvak wordt verhoogd met 8,33 procent.

Artikel 13, eerste lid, onder a

Aan de werkgever aan wie subsidie wordt verleend, worden de volgende verplichtingen opgelegd:

a. de werkgever is verplicht de loonsom zoveel mogelijk gelijk te houden.

Artikel 14, vijfde lid

De subsidie wordt vastgesteld aan de hand van de berekeningswijze, bedoeld in artikel 7, [...].

Artikel 15

Onverminderd artikel 4:95, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan het verstrekte voorschot geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd van de subsidieontvanger, indien dit ten onrechte of voor een te hoog bedrag is verstrekt of indien niet aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 13, is voldaan.

Bijstand

303

Bij de toepassing van art. 9 lid 5 Pw moet zoveel als mogelijk worden aangesloten bij de (systematiek van de) Wet WIA

Centrale Raad van Beroep
11 juli 2023, nr. 21/1162 PW,
ECLI:NL:CRVB:2023:1380
(Korte, Marechal, Marsé)
Noot E. van den Bogaard

Ontheffing arbeids- en tegenprestatieverplichtingen. Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Uitgangspunten beoordeling en bewijslastverdeling. Begin van bewijs.

[Pw art. 9; Wet WIA art. 1, 4]

Samenvatting: i. Het college heeft appellante een ontheffing van de arbeidsverplichting en de tegenprestatie verleend voor de periode van één jaar. Appellante heeft daartegen bezwaar gemaakt en in de beslissing op bezwaar heeft het college de ontheffing met de duur van één jaar verlengd. In geschil is of appellante volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is.

Art. 9 lid 5 Pw bepaalt dat de verplichtingen, bedoeld in lid 1 onder a, b en c van art. 9, niet van toepassing zijn op de belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is als bedoeld in art. 4 Wet WIA. De wetgever heeft geen handvatten gegeven hoe een college uitvoering moet

geven aan het bepaalde in art. 9 lid 5 Pw. Nu in de tekst van art. 9 lid 5 Pw bij het begrip ‘volledig en duurzaam arbeidsongeschikt’ enkel en uitdrukkelijk wordt verwezen naar art. 4 Wet WIA en ook uit de parlementaire geschiedenis niet blijkt hoe het een en ander moeten worden beoordeeld, concludeert de Raad dat bij de toepassing van deze bepaling zoveel als mogelijk moet worden aangesloten bij de (systematiek van de) Wet WIA.

Dit betekent onder meer dat:

- Iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is als hij duurzaam slechts in staat is om met arbeid ten hoogste 20% te verdienen van het maatsmaninkomen per uur en dit een direct en objectief medisch vast te stellen gevolg is van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling.

- Onder duurzaam arbeidsongeschikt wordt verstaan een medisch stabiele of verslechterde situatie of een medische situatie waarbij op lange termijn een kleine kans op herstel bestaat.

- De beoordeling of iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, wordt gebaseerd op een verzekeringsgeneeskundig en een arbeidskundig onderzoek.

De permanente ontheffing van art. 9 lid 5 Pw kan zowel ambtshalve als op aanvraag worden vastgesteld. Het houdt een uitzondering in op de art. 9-verplichtingen die voor een bijstandsgerechtigde gelden. Daarom moet degene die stelt dat die bepaling in zijn of haar geval van toepassing is in beginsel aannemelijk maken dat hij of zij voldoet aan de voorwaarden voor die toepassing van die bepaling. Dit betekent dat de bijstandsgerechtigde die een permanente ontheffing wenst ten minste een begin van bewijs moet leveren dat hij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Het is vervolgens aan het college om de stelling over de arbeidsongeschiktheid van de betrokkene te beoordelen. Dit moet gebeuren op basis van een verzekeringskundig, en zo nodig ook een arbeidskundig, onderzoek.

ii. In deze zaak heeft appellante niet een begin van bewijs geleverd dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Het enkele feit dat appellante al lang last heeft van psychische klachten en daarvoor al lang behandeld wordt, is daartoe onvoldoende. Het college heeft dan ook geen aanleiding hoeven zien om een onderzoek door een verzekeringsarts en arbeidsdeskundige in te stellen.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 18 maart 2021, 20/5638 (aangevallen uitspraak),

tussen:

[appellante] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (college)

Procesverloop

Met een besluit van 1 mei 2020 heeft het college appellante een ontheffing van de arbeidsverplichting en de tegenprestatie verleend voor de periode van 1 mei 2020 tot en met 1 mei 2021. Appellante heeft daartegen bezwaar gemaakt en in de beslissing op bezwaar van 29 september 2020 heeft het college de ontheffing met de duur van één jaar verlengd. Het college heeft daarbij geen vergoeding voor de kosten van bezwaar toegekend.

Appellante heeft tegen dat besluit beroep ingesteld. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak het beroep ongegrond verklaard.

Namens appellante heeft mr. M. El Idrissi, advocaat, hoger beroep ingesteld. Het college heeft nadere vragen van de Raad beantwoord.

De Raad heeft de zaak behandeld op een zitting van 7 maart 2023. Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. El Idrissi. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. A.J. Wintjes.

Overwegingen

Samenvatting

In deze uitspraak legt de Raad uit wanneer bijstandsgerechtigden permanent zijn ontheven van de arbeids-, re-integratie- en tegenprestatieverplichtingen op grond van artikel 9, eerste lid, van de Participatiewet (Pw) (samen: de artikel 9-verplichtingen) en hoe het onderzoek naar die permanente ontheffing moet worden vormgegeven. In deze zaak oordeelt de Raad dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen begin van bewijs is dat appellante volledig en duurzaam arbeidsongeschiktheid is en dat het college dat standpunt mocht baseren op de conclusie van het onderzoek dat is uitgevoerd door een door het college ingeschakelde adviserende instantie. Dat onderzoek is zorgvuldig tot stand gekomen en de conclusie volgt uit de rapportage van die adviserende instantie. Het college hoefde dan ook geen nadere informatie bij de behandelend sector op te vragen of verzekeringsgeneeskundig onderzoek te laten doen en heeft terecht

besloten dat appellante niet permanent is ontheven van de artikel 9-verplichtingen. Ook oordeelt de Raad dat het college de kosten van bezwaar aan appellante moet vergoeden.

Inleiding

1. Bij de beoordeling van het hoger beroep zijn de volgende feiten en omstandigheden van belang.

1.1. Appellante ontvangt sinds 8 september 2009 bijstand, laatstelijk ingevolge de Pw, naar de norm voor een alleenstaande ouder. Het college heeft appellante voor de periode van 15 maart 2018 tot en met 14 maart 2019 een ontheffing van de arbeidsverplichting en de tegenprestatie verleend als bedoeld in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Pw. Dit betekent onder meer dat appellante in deze periode niet hoefde te solliciteren of vrijwilligerswerk hoefde te verrichten.

1.2. Appellante heeft het college bij brief van 16 januari 2020 verzocht om haar (opnieuw) ontheffing te verlenen van alle artikel 9-verplichtingen vanwege haar medische situatie.

1.3. Bij besluit van 1 mei 2020 heeft het college appellante alleen ontheven van de arbeids- en tegenprestatieverplichtingen voor de periode van 1 mei 2020 tot en met 1 mei 2021.

1.4. Appellante heeft bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Primair heeft zij haar verzoek gehandhaafd. Subsidiair heeft zij gesteld dat de verleende ontheffing voor vijf jaar gegeven had moeten worden. Naar aanleiding van het bezwaar van appellante tegen dit besluit, heeft het college advies gevraagd aan Indigo, een aanbieder van psychische zorg. Het college wilde daarbij worden geïnformeerd over de psychische mogelijkheden van appellante voor werk of vrijwilligerswerk. Op 7 september 2020 heeft Indigo een rapport uitgebracht getiteld 'Rapport Maatschappelijke ontwikkeling – Psychische diagnose' (advies van Indigo). Daarin concludeert een arts Maatschappij en Gezondheid dat bij appellante sprake is van langdurende psychische belemmeringen voor (arbeids-)ontwikkeling. Gezien de aard en lange duur van de psychische klachten, het feit dat appellante al veel behandeling in de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) heeft gehad en haar (vermijdende) probleemoplossende stijl, acht de arts het onwaarschijnlijk dat appellante in mei 2021 volledig hersteld zal zijn of in staat zal zijn tot (parttime) betaald werk. De arts adviseert de situatie van appellante in mei 2021 opnieuw te beoordelen,

omdat zij binnenkort met een nieuwe GGZ-behandeling begint.

1.5. Bij besluit van 29 september 2020 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar van appellante tegen het besluit van 1 mei 2020 gedeeltelijk gegrond verklaard en appellante in plaats van één jaar, twee jaar ontheffing verleend van de arbeids- en tegenprestatieverplichtingen, te weten tot en met 30 april 2022. Aan de besluitvorming heeft het college het advies van Indigo ten grondslag gelegd en hieruit de conclusie getrokken dat een ontheffing voor de duur van twee jaar passender is. Aangezien niet is gebleken dat appellante volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is als bedoeld in artikel 4 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) is artikel 9, vijfde lid, van de Pw niet op appellante van toepassing. Er zijn volgens het college geen aanknopingspunten om aan te nemen dat het advies van Indigo onjuist of onvolledig zou zijn. Het college heeft het advies getoetst en geconstateerd dat het advies gedegen in elkaar steekt en dat de conclusie wordt onderbouwd met de toelichting. Het college heeft tot slot geen aanleiding gezien om een vergoeding van de kosten van bezwaar toe te kennen.

Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard en daarmee het bestreden besluit in stand gelaten.

Het standpunt van appellante

3. Appellante is het met die uitspraak van de rechtbank niet eens. Zij heeft in hoger beroep betoogd dat uit het advies van Indigo blijkt dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en daarom alle artikel 9-verplichtingen op grond van artikel 9, vijfde lid, van de Pw niet op haar van toepassing zijn. Mocht de Raad van oordeel zijn dat deze conclusie niet uit het advies kan worden getrokken, dan is zij van mening dat het college het advies niet aan het besluit ten grondslag had mogen leggen. Het onderzoek van Indigo is onvolledig en niet zorgvuldig geweest. Indigo heeft nagelaten informatie op te vragen bij de behandelaren van appellante en er is geen verzekeringsarts ingeschakeld. Ook is appellante van mening dat het college de kosten van bezwaar aan haar moet vergoeden.

Het oordeel van de Raad

4. De Raad beoordeelt of de rechtbank terecht het besluit om appellante niet permanent te ontheffen van de artikel 9-verplichtingen in stand heeft gelaten. Ook beoordeelt de Raad of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de beslissing van het college om appellante geen kosten van bezwaar te vergoeden juist was. Hij doet dat aan de hand van de argumenten die appellante in hoger beroep heeft aangevoerd, de beroepsgronden.

4.1. De Raad komt tot het oordeel dat het hoger beroep inzake de permanente ontheffing van de artikel 9-verplichtingen niet slaagt en het hoger beroep wat de kosten van bezwaar betreft wel. Hierna legt de Raad uit hoe hij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

4.2. De wettelijke regels die voor de beoordeling van het hoger beroep belangrijk zijn, zijn te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

De permanente ontheffing van de artikel 9-verplichtingen

Algemeen

4.3. De eerste vraag die voorligt, is of het college toepassing had moeten geven aan artikel 9, vijfde lid, van de Pw. Dit artikel bepaalt dat de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, onder a, b en c, van artikel 9 niet van toepassing zijn op de belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, als bedoeld in artikel 4 van de Wet WIA. Het gaat in dit geval om de vraag of een artikel van de Pw van toepassing is en niet om het vaststellen van rechten op grond van de Wet WIA. De situatie van een bijstandsgerechtigde als appellante is ook anders dan die van een voor de Wet WIA verzekerd persoon die wegens ziekte is uitgevallen voor zijn of haar werk. De algemene vragen die bij de beoordeling van onderhavige kwestie als eerste opkomen zijn onder meer:

- Wanneer is er sprake van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid als bedoeld in artikel 9, vijfde lid, van de Pw?
- Wanneer is het college gehouden hiernaar onderzoek te verrichten?
- Aan welke zorgvuldigheidseisen moet dit onderzoek voldoen?

De Raad zal deze vragen hierna eerst in algemene zin beantwoorden. Daarna zal beoordeling van onderhavige geval volgen.

4.3.1. In de voorloper van de Pw, de Wet Werk en Bijstand (WWB), was in artikel 9, eerste lid, onder

respectievelijk a, b en c al opgenomen dat een bijstandsgerechtigde naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid moet aanvaarden (de arbeidsverplichting), mee dient te werken aan zijn re-integratie (de re-integratieverplichting) en geacht wordt op verzoek van het college een tegenprestatie te verrichten (de tegenprestatieverplichting). Bij de invoering van de Pw, die in werking is getreden op 1 januari 2015, zijn de artikel 9-verplichtingen gehandhaafd en is het vijfde lid van artikel 9 gewijzigd. Volgens het gewijzigde vijfde lid van de Pw zijn de artikel 9-verplichtingen niet van toepassing op de bijstandsgerechtigde die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. In de toelichting op die bepaling spreekt de wetgever van 'permanente ontheffing'.

4.3.2. De WWB kende geen permanente ontheffing van de artikel 9-verplichtingen en het vijfde lid van artikel 9 luidde anders. Volgens onder de WWB geldende rechtspraak zou een besluit om arbeidsverplichtingen permanent niet aan een belanghebbende op te leggen haaks staan op de uitgangspunten en de doelstelling van de WWB.¹ Hoewel de grondgedachte van de Pw juist inhoudt dat iedereen kan en moet blijven meedoen ('participeren') in de Nederlandse maatschappij en bij voorkeur via een reguliere baan, heeft de wetgever met het nieuwe vijfde lid bewust de mogelijkheid van een permanente ontheffing in artikel 9 van de Pw geïntroduceerd.² Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling is de achtergrond van deze ontheffing dat hiermee voorkomen wordt dat volledig en duurzaam arbeidsongeschikte personen en de uitvoeringsorganen belast worden met een periodiek onderzoek waarvan de uitkomst al vaststaat. Dit zijn in de praktijk voor het grootste deel personen met een Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA-uitkering) op grond van de Wet WIA of personen met een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Hun arbeidsongeschiktheid is vastgesteld door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv). Het Uwv betaalt hen ook die uitkeringen.

4.3.3. De wetgever heeft ook voor ogen gehad dat er personen kunnen zijn zonder uitkering van het

1 Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 12 oktober 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO0490.

2 *Kamerstukken II* 2013-2014, 33801, nr. 3, blz.27 en 28.

Uwv die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Dat zijn mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn geworden op het moment dat zij niet verzekerd waren voor de Wet WIA. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een belanghebbende een ernstig ongeluk is overkomen, terwijl hij niet werkte en bijstand ontving.³ De wetgever heeft aldus uitdrukkelijk de kring van rechthebbenden op een permanente ontheffing niet willen beperken tot personen aan wie een IVA-uitkering is toegekend. Het gevolg hiervan is dat een bijstandsgerechtigde wiens aanvraag op grond van de Wet Wajong 2015 is afgewezen omdat hij arbeidsvermogen⁴ heeft, wel in aanmerking komt voor een permanente ontheffing omdat hij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt⁵ in de zin van artikel 4 van de Wet WIA is. Uit de parlementaire geschiedenis kan niet worden afgeleid of de wetgever zich daarvan bewust is geweest. Dit gevolg lijkt tegenstrijdig aan een belangrijk doel van de Pw en Wajong 2015, namelijk dat iedereen die kan werken dat ook doet en dat wordt voorkomen dat een ontheffing of recht een voorportaal wordt voor een blijvende 'afschrijving'.⁶

4.3.4. Ook in het geval van een permanente ontheffing kan volgens vaste rechtspraak en op grond van artikel 55 van de Pw een verplichting worden opgelegd om mee te werken aan een onderzoek naar mogelijkheden van re-integratie en participatie.⁷ Herbeoordeling van de mate van de (duurzaamheid van de) arbeidsongeschiktheid is dus ook mogelijk bij een persoon die op grond van artikel 9, vijfde lid, van de Pw een permanente ontheffing heeft gekregen.

4.3.5. De wetgever heeft geen handvatten gegeven hoe een college uitvoering moet geven aan het bepaalde in artikel 9, vijfde lid, van de Pw. Zo wordt bijvoorbeeld niet bepaald of een college deze bepaling ambtshalve moet toepassen of dat de bijstandsgerechtigde hiervoor een aanvraag moet doen. Evenmin is duidelijk hoe een college

het onderzoek hiernaar zou moeten vormgeven en op welk moment dat zou moeten plaatsvinden. Verder heeft de wetgever in de Pw of in de toelichting ook geen afzonderlijke of verdere definitie van 'volledig en duurzaam arbeidsongeschikt' of toepassingscriteria hiervoor gegeven.

4.3.6. Nu in de tekst van artikel 9, vijfde lid, van de Pw bij het begrip 'volledig en duurzaam arbeidsongeschikt' enkel en uitdrukkelijk wordt verwezen naar artikel 4 van de Wet WIA en ook uit de parlementaire geschiedenis niet blijkt hoe de hiervoor in 4.3 en 4.3.5 opgeworpen vragen moeten worden beoordeeld, concludeert de Raad dat bij de toepassing van deze bepaling zoveel als mogelijk moet worden aangesloten bij de (systematiek van) de Wet WIA. Dit betekent onder meer dat:

- Iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is als hij duurzaam slechts in staat is om met arbeid ten hoogste 20% te verdienen van het maaninkomen per uur en dit een direct en objectief medisch vast te stellen gevolg is van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling.⁸

- Onder duurzaam arbeidsongeschikt wordt verstaan een medisch stabiele of verslechterde situatie of een medische situatie waarbij op lange termijn een kleine kans op herstel bestaat.⁹

- De beoordeling of iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, wordt gebaseerd op een verzekeringsgeneeskundig en een arbeidskundig onderzoek.¹⁰

4.3.7. De permanente ontheffing van artikel 9, vijfde lid, van de Pw kan zowel ambtshalve als op aanvraag worden vastgesteld. Het houdt een uitzondering in op de artikel 9verplichtingen die voor een bijstandsgerechtigde gelden. Daarom moet degene die stelt dat die bepaling in zijn of haar geval van toepassing is in beginsel aannemelijk maken dat hij of zij voldoet aan de voorwaarden voor die toepassing van die bepaling. Dit betekent dat de bijstandsgerechtigde die een permanente ontheffing wenst ten minste een begin van bewijs moet leveren dat hij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Anders dan degene die aanspraak maakt op een WIA-uitkering, bevindt die bijstandsgerechtigde zich niet in de

3 *Kamerstukken II* 2013-2014, 33801, nr. 19, blz. 47.

4 Als bedoeld in van artikel 1a:1, eerste lid, van de Wajong en artikel 1a, eerste lid, van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten.

5 Als bedoeld in artikel 4 van de Wet WIA.

6 *Kamerstukken II* 2013-2014, 33801, nr. 3, blz. 28. en *Kamerstukken II*, 2011-2012, 33161, nr. 3.

7 Zie bijvoorbeeld de uitspraken van 30 oktober 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB6762 en 9 maart 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:505.

8 Overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van de Wet WIA.

9 Overeenkomstig artikel 4, tweede en derde lid van de Wet WIA.

10 Overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van de Wet WIA.

situatie dat hij een wachttijd van twee jaar heeft doorlopen en dus in een andere bewijspositie. Het is vervolgens aan het college om de stelling over de arbeidsongeschiktheid van de betrokkene te beoordelen. Dit moet gebeuren op basis van een verzekeringskundig, en zo nodig ook een arbeidskundig, onderzoek. Dat volgt uit artikel 6, eerste lid, van de Wet WIA.¹¹

4.3.8. Het antwoord op de vraag of de betrokkene een begin van bewijs heeft geleverd, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. De betrokkene dient bij zijn aanvraag om een permanente ontheffing de aard en omvang van zijn medische beperkingen voor het verrichten van arbeid en re-integratieactiviteiten en zijn herstel mogelijkheden te stellen en te onderbouwen door hierover beschikbare medische gegevens te verschaffen en daarbij de nodige duidelijkheid en volledige openheid van zaken te geven. Meerdere aaneengesloten tijdelijke en volledige ontheffingen van de arbeidsverplichtingen kunnen een aanwijzing vormen hiervoor, vooral als die vanwege dezelfde stabiele medische problematiek zijn verleend. Dat geldt ook voor de omstandigheid dat meermalen adequate medische behandeling is ingezet zonder dat dit geleid heeft tot verbetering van de belastbaarheid van de betrokkene. Indien een behandelaar van de betrokkene zich gemotiveerd en onderbouwd op het standpunt stelt dat de betrokkene geen of weinig benutbare mogelijkheden heeft en verbetering van de belastbaarheid is uitgesloten of nauwelijks te verwachten, vormt dit een sterke aanwijzing. Indien een betrokkene in het verleden al is onderworpen aan een verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek, ligt het voor de hand dat de uitkomsten van dit onderzoek bij de beantwoording van de vraag of er ten tijde van belang een begin van bewijs is, worden betrokken.

4.3.9. Bij de beantwoording van de vraag of de betrokkene een begin van bewijs heeft geleverd, mag de bijstandverlenende instantie zich baseren op een advies van een deskundige instantie. Dit geldt ook ten aanzien van de vraag of er een begin van bewijs is dat een betrokkene volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is in voormelde zin. De bijstandverlenende instantie moet zich er van vergewissen dat het advies op een zorgvuldige

manier tot stand is gekomen, geen onjuistheden bevat en deugdelijk is gemotiveerd.

In deze zaak

4.4. De beroepsgrond dat uit het advies van Indigo valt af te leiden dat appellante volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, slaagt niet. In het advies wordt niet de conclusie getrokken dat appellante duurzaam arbeidsongeschikt is. Er wordt juist geadviseerd om over een half jaar een herbeoordeling te laten plaatsvinden, omdat appellante aan een nieuwe GGZ-behandeling begint. Hieruit blijkt dat de arts zich niet op het standpunt stelt dat er een stabiele situatie is en niet uitsluit dat er significante verbetering van de belastbaarheid van appellante in de toekomst mogelijk is.

4.5. Appellante heeft zich vervolgens op het standpunt gesteld dat het college het advies van Indigo niet aan het bestreden besluit ten grondslag had mogen leggen, omdat het onderzoek van Indigo onzorgvuldig en onvolledig is geweest. Indigo had informatie moeten opvragen bij de behandelend sector en het college had een verzekeringsarts moeten inschakelen om appellante te beoordelen. Deze beroepsgrond slaagt evenmin. Daartoe is het volgende van betekenis.

4.5.1. Er zijn geen concrete aanwijzingen om te twifelen aan de zorgvuldige totstandkoming of aan de inhoud van het advies van Indigo. Zoals volgt uit overweging 3.4.7 en 3.4.8 is het in eerste instantie aan appellante om het college, dan wel de door het college ingeschakelde adviserende instantie, te voorzien van (medische) gegevens die haar standpunt onderbouwen. Op die manier had appellante een begin van bewijs kunnen leveren van haar stelling en het college had vervolgens een verzekeringskundige om advies moeten vragen. Maar appellante heeft die gegevens niet verstrekt. En ook ter zitting heeft zij niet toe kunnen lichten welke concrete informatie door het college is gemist. Anders dan appellante meent heeft het college in wat appellante naar voren heeft gebracht geen aanleiding hoeven zien informatie bij haar behandelaars op te vragen. Gelet op de bewijslastverdeling lag het op haar weg om dit te doen. Haar standpunt dat het college, althans Indigo, informatie had moeten opvragen, wordt dan ook niet gevolgd.

4.5.2. De brief van 11 februari 2021 van haar behandelaars bij ipsy, die appellante in beroep heeft overgelegd, leidt niet tot een ander oordeel. Daaruit blijkt dat appellante al sinds 2008 behandeld wordt voor haar psychische klachten. De psycho-

11 Vergelijk ook de uitspraak van 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2236.

loog schrijft echter in de brief dat appellante pas sinds november 2019 wordt behandeld voor haar trauma's. Daarvoor bestond de behandeling voornamelijk uit stabiliserende, steunende en structurerende behandeling. Dit heeft appellante ter zitting bevestigd. In de brief staat verder dat de klachten nog aanwezig zijn en de behandeling in de huidige vorm wordt gecontinueerd. Indien de behandeling uiteindelijk tot onvoldoende effect leidt dan is het beleid om mogelijk in stand houdende persoonlijkheidstrekken te onderzoeken. Uit deze informatie uit de behandelend sector is af te leiden dat de daadwerkelijke behandeling gericht op verbetering van de belastbaarheid pas recent is gestart en dat er voor appellante in de periode waar het hier om gaat nog concreet zicht was op verbetering van de belastbaarheid. Hieruit blijkt dus niet dat het standpunt en advies van de arts van Indigo onjuist is; deze informatie onderschrijft het eerder.

4.5.3. De beroepsgrond van appellante dat het college een verzekeringsgeneeskundig onderzoek had moeten instellen, slaagt gelet op het voorgaande ook niet. Appellante heeft immers niet een begin van bewijs geleverd dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Het enkele feit dat appellante al lang last heeft van psychische klachten en daarvoor al lang behandeld wordt, is daartoe onvoldoende. Het college heeft dan ook geen aanleiding hoeven zien om een onderzoek door een verzekeringsarts en arbeidsdeskundige in te stellen.

De kosten van bezwaar

4.6. Appellante stelt dat, nu het college haar (deels) tegemoet is gekomen door de periode van de ontheffing met één jaar te verlengen, de onrechtmatigheid van het besluit van 1 mei 2020 vaststaat en het college ten onrechte geen kosten van bezwaar heeft toegekend. Het college heeft ter zitting erkend dat appellante hierin gelijk heeft. Het college had de kosten van bezwaar moeten vergoeden. Hieruit volgt dat deze beroepsgrond slaagt.

Conclusie en gevolgen

5.1. Het hoger beroep slaagt dus voor zover het de vergoeding van de kosten van bezwaar betreft. De aangevallen uitspraak zal daarom worden vernietigd, het beroep zal alsnog gegrond worden verklaard en het bestreden besluit in zoverre worden vernietigd. Dit betekent dat appellante alsnog van

het college een vergoeding krijgt voor deze kosten. Voor het overige slaagt het hoger beroep niet en blijft de bestreden besluitvorming in stand.

5.2. De Raad ziet aanleiding het college te veroordelen in de kosten die appellante in verband met de behandeling van het bezwaar, het beroep en het hoger beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. De proceskosten worden, ingevolge het Besluit proceskosten bestuursrecht, begroot op € 1.194,= in bezwaar (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift en 1 punt voor het verschijnen ter hoorzitting), € 1.674,= in beroep (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het bijwonen van de zitting) en op € 1.674,= in hoger beroep (1 punt voor het indienen van het hoger beroepschrift en 1 punt voor het bijwonen van de zitting) voor verleende rechtsbijstand, in totaal dus op € 4.542,=.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep:

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep tegen het besluit van 29 september 2020 gegrond;
- vernietigt het besluit van 29 september 2020 voor zover het college daarbij het verzoek om vergoeding van de kosten in bezwaar heeft afgewezen en bepaalt dat het college deze kosten vergoedt;
- veroordeelt het college in de door appellante gemaakte kosten tot een bedrag in totaal van € 4.542,=;
- bepaalt dat het college aan appellante wegens het in beroep en hoger beroep betaalde griffierecht een bedrag van € 182,= vergoedt.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wettelijke regels

Participatiewet (Pw)

In artikel 9, eerste lid, onder a, b en c, van de Pw zijn de verplichtingen tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie opgenomen. Het tweede lid biedt het college de mogelijkheid om in individuele gevallen tijdelijk ontheffing te verlenen van de verplichtingen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en c, indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

Ingevolge het vijfde lid zijn de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, onder a, b en c, niet van toepassing op de belanghebbende die volledig en

duurzaam arbeidsongeschikt is als bedoeld in artikel 4 van de Wet WIA.

Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA)

Ingevolge artikel 1, onder maatmaninkomen, van de Wet WIA wordt onder 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.

Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is volgens artikel 4, eerste lid, van de Wet WIA hij die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek en zwangerschap of bevalling duurzaam slechts in staat is om met arbeid ten hoogste 20% te verdienen van het maatmaninkomen per uur. Ingevolge het tweede en het derde lid wordt onder duurzaam verstaan een medisch stabiele of verslechterende situatie of een medische situatie waarbij op lange termijn een geringe kans op herstel bestaat.

In artikel 6, eerste lid, van de Wet WIA is bepaald dat de beoordeling of iemand volledig en duurzaam arbeidsongeschikt of gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, wordt gebaseerd op een verzekeringsgeneeskundig en een arbeidskundig onderzoek.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb worden de kosten die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, uitsluitend door het bestuursorgaan vergoed op verzoek van de belanghebbende en voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

NOOT

Volledig en duurzaam in de bijstand: hoe de CRvB bewijsminimum en beoordeling ten gronde door elkaar heen husselt

1. Dit is een leuke uitspraak, waarin de CRvB niet alleen signaleert dat het gebruik van twee verschillende arbeidsongeschiktheidscriteria soms tot verrassende resultaten kan leiden, maar zich ook verslikt in het verschil tussen de op een aanvrager rustende stelplicht en bewijs(voerings)last

en de inhoudelijke beoordeling van het door deze aangedragen bewijsmateriaal.

2. Maar laten we beginnen met de arbeidsongeschiktheidscriteria. De bewijsperikelen volgen daarna.

Arbeidsongeschiktheid in de Wajong, de Wet WIA en de Pw

3. Op grond van art. 9 lid 1 Pw geldt voor iedere bijstandsgerechtigde de verplichting om:

(a) naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden (*arbeidsplicht*);

(b) gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling (*re-integratieplicht*); en

(c) naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten (*tegenprestatie*).

4. Op grond van het tweede lid kan in individuele gevallen een *tijdelijke* ontheffing worden gegeven van de arbeidsplicht en van de tegenprestatie; overigens alleen als daarvoor *dringende redenen* aanwezig zijn. Van de re-integratieplicht kan geen ontheffing worden verleend, ook geen tijdelijke.

5. Het vijfde lid bepaalt echter dat *geen* van deze drie plichten van toepassing zijn op de belanghebbende die *volledig en duurzaam arbeidsongeschikt* is als bedoeld in *art. 4 Wet WIA*. Anders dan het tweede lid, voorziet het vijfde lid overigens niet in een ontheffing strictu sensu: op een bijstandsgerechtigde die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is in de zin van de Wet WIA, zijn de verplichtingen van het eerste lid überhaupt niet van toepassing, zodat er niets is waarvan ontheffing zou kunnen worden gevraagd.

Een verzoek om toepassing van het vijfde lid is dan ook eigenlijk geen aanvraag van een ontheffing, maar een verzoek om een verklaring voor recht. In de praktijk wordt toepassing van het vijfde lid echter gewoon ontheffing of vrijstelling genoemd, zij het een permanente.

6. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet maatregelen WWB heeft de regering uitgelegd dat:

"(m)edische belemmeringen (...) als zodanig in veel gevallen geen aanleiding (zijn) voor een ontheffing. Eventueel aanwezige belemmeringen

om deelname aan arbeid te realiseren *kunnen worden weggenomen* door het aanbieden van voorzieningen. Op deze wijze kan de gemeente de bijstandsgerechtigde stimuleren om zijn capaciteiten optimaal te benutten. (...) De regering wil dit uitgangspunt beter in de wet tot uitdrukking laten komen door de tijdelijke ontheffing alleen nog mogelijk te maken voor de arbeidsverplichting. Tijdens die ontheffing *blijft de re-integratieverplichting dus bestaan* en is de bijstandsgerechtigde verplicht om mee te werken aan door het college aangeboden re-integratievoorzieningen. Op deze wijze kan de bijstandsgerechtigde de *draad van zijn arbeidsinschakeling direct weer oppakken* als de dringende reden voor de ontheffing voorbij is. (...)

Bijstandsgerechtigden die *volledig en duurzaam arbeidsongeschikt* zijn, krijgen ontheffing van de arbeidsverplichting, de re-integratieverplichting en de verplichting tot een tegenprestatie naar vermogen. Met het oog op het *duurzame karakter* van de arbeidsongeschiktheid betreft het hier een *permanente ontheffing*" (*Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 3, p. 28; cursivering EvdB*). In de nota naar aanleiding van het verslag benadrukt de regering dat onder de groep volledig en duurzaam arbeidsongeschikt alleen diegenen vallen die voldoen aan de criteria die de Wet WIA daaraan stelt en dat dit de enige groep is voor wie de permanente ontheffing geldt:

"De regering heeft hiertoe besloten om te voorkomen dat deze mensen en de uitvoering belast moeten worden met een periodiek medisch onderzoek waarvan de uitkomst op voorhand vast staat, gegeven de duurzaamheid van de volledige arbeidsongeschiktheid."

7. Verder bevestigt de regering dat:

"de meeste mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, (...) thans inderdaad een uitkering op grond van de IVA en Wajong (hebben). Er is echter een groep mensen voor wie dat niet geldt. Dat zijn de mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn geworden *op een moment dat zij niet verzekerd waren voor WIA* (bijvoorbeeld die een ernstig ongeluk is overkomen, terwijl hij niet werkte en in de bijstand zat)" (*Kamerstukken II 2013/14, 33801, nr. 19, p. 47; cursivering EvdB*).

Ik zou daaraan willen toevoegen: IVA-gerechtigden met een *dagloon lager dan de bijstandsnorm* (arbeidsongeschikt geworden parttimers; de Toe-

slagenwet vult de IVA aan tot maximaal het volle dagloon) en *gehuwde of samenwonende* IVA- en Wajonggerechtigden van wie het gezinsinkomen lager is dan de gehuwdennorm.

8. In r.o. 4.3.5 van de hier opgenomen uitspraak constateert de CRvB dat de wetgever geen aanwijzingen heeft gegeven hoe een college van burgemeester en wethouders uitvoering zou moeten geven aan art. 9 lid 5 Pw en dat noch in de Pw zelf noch in de toelichting daarbij een afzonderlijke of verdere definitie van 'volledig en duurzaam arbeidsongeschikt' of toepassingscriteria hiervoor zijn opgenomen.

Met het eerste ben ik het wel eens. Met het tweede niet. Die definitie staat immers gewoon in het vijfde lid: "volledig en duurzaam arbeidsongeschikt (...) *als bedoeld in artikel 4 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen* (cursivering EvdB)";

9. Hoewel art. 9 lid 5 Pw met ingang van dezelfde datum is ingevoerd als de Wajong 2015, heeft de wetgever de keuze om in de Pw aan te sluiten bij het criterium van 'volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid' uit de Wet WIA en niet bij het criterium 'duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie' uit de Wajong 2015, niet toegelicht. Gelet echter op het karakter van de Wajong als regeling die primair bestemd is voor jongeren die vóór hun 18^{de} verjaardag arbeidsongeschikt zijn geworden, ligt aansluiting bij de Wet WIA systeemtechnisch wel meer voor de hand. Maar, zoals de CRvB in r.o. 4.3.3 terecht signaleert, dit kan wel tot een, althans op het eerste gezicht, wat ongerijmd gevolg leiden.

10. Het is inderdaad mogelijk dat een jongere die is afgewezen voor de Wajong 2015 omdat hij arbeidsvermogen heeft (of omdat hij geen arbeidsvermogen heeft, maar dit niet duurzaam wordt geacht; een mogelijkheid die de CRvB niet noemt, maar in 2022 26,2% van het aantal afwijzingen betrof, zie UWV, *Kwantitatieve informatie 2022*, p. 12), volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is in de zin van de Wet WIA. Maar dat is minder ongerijmd dan de CRvB lijkt te denken. Immers, dat iemand die geen verdien capaciteit heeft op de arbeidsmarkt, wel arbeidsvermogen kan hebben, is nu juist de hele portee van de Wajong 2015 en de reden dat de instroom in de Wajong sinds 2015 zo dramatisch is gedaald (van 17.421 nieuwe toekenningen in 2014 (UWV, *Kwantitatieve informatie 2014*, p. 28 en 31) naar 6.390 nieuwe toekenningen in 2022 (UWV, *Kwan-*

titatieve informatie 2022, p. 27), een daling van 63%). Hoe zit dat precies?

Verdiencapaciteit versus arbeidsvermogen en duurzaamheid versus duurzaamheid

11. In de eerste plaats is het arbeidsongeschiktheids criterium van de Wet WIA gebaseerd op betrokkenes *verdiencapaciteit*, terwijl dat van de Wajong 2015 is gebaseerd op diens *arbeidsvermogen*.

De verdiencapaciteit wordt bepaald op basis van het *loon* dat de betrokkene in concrete op de arbeidsmarkt bestaande functies zou kunnen verdienen, terwijl het arbeidsvermogen wordt bepaald op basis van een *taak* waarvan de beschrijving het geaggregeerde resultaat is van vergelijkbare taken die onderdeel zijn van verschillende functies. De verdiencapaciteit is aldus een *reëel bestaand* iets, terwijl het arbeidsvermogen een meer *abstract* fenomeen is met een vooral *theoretisch* karakter.

12. In de tweede plaats is het *duurzaamheids criterium* van de Wet WIA ruimer dan dat van de Wajong.

In art. 1a:1 lid 4 Wajong wordt onder duurzaam verstaan: “de situatie verstaan waarin de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich *niet kunnen* ontwikkelen”.

In art. 4 lid 2 en 3 Wet WIA wordt onder duurzaam verstaan: “een medisch stabiele of verslechterende situatie” resp. “een medische situatie waarbij *op lange termijn* een *geringe kans* op herstel bestaat” (cursivering EvdB).

De verruiming van art. 4 lid 3 Wet WIA ontbreekt in de Wajong, zodat als niet kan worden gezegd dat de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich niet kunnen ontwikkelen, maar dat daarop slechts op lange termijn een geringe kans bestaat, in het kader van de Wajong geen duurzaamheid wordt aangenomen, maar in het kader van de Wet WIA wel.

13. Of de permanente ontheffing voor bijstandsgerechtigden die duurzaam geen verdiencapaciteit op de arbeidsmarkt hebben, maar nog wel een taak kunnen verrichten, nu wel of niet tegenstrijdig is met het doel van de Pw “dat iedereen die kan werken dat ook doet en dat wordt voorkomen dat een ontheffing of recht een voorportaal wordt voor een blijvende ‘afschrijving’” (r.o. 4.3.3 in fine), het is de onvermijdelijke consequentie van het gebruik van twee verschillende arbeidsongeschiktheidsbegrippen naast elkaar.

De Wet WIA is rechtstreeks van toepassing

14. Zoals ik hiervoor al in punt 8 heb aangegeven, signaleert de CRvB in r.o. 4.3.5 dat “(d)e wetgever (...) geen handvatten (heeft) gegeven hoe een college uitvoering moet geven aan het bepaalde in artikel 9, vijfde lid, van de Pw. Zo wordt bijvoorbeeld niet bepaald of een college deze bepaling ambtshalve moet toepassen of dat de bijstandsgerechtigde hiervoor een aanvraag moet doen. Evenmin is duidelijk hoe een college het onderzoek hiernaar zou moeten vormgeven en op welk moment dat zou moeten plaatsvinden. Verder heeft de wetgever in de Pw of in de toelichting ook *geen afzonderlijke of verdere definitie* van ‘volledig en duurzaam arbeidsongeschikt’ of *toepassingscriteria* hiervoor gegeven (cursivering EvdB)”

15. Dat laatste is in mijn optiek niet juist, aangezien de verwijzing naar art. 4 Wet WIA juist wel duidelijkheid geeft over wat moet worden verstaan onder ‘volledig en duurzaam arbeidsongeschikt’ en hoe dat moet worden beoordeeld:

Wat moet worden verstaan onder ‘volledig en duurzaam arbeidsongeschikt’ staat in art. 4 lid 1 Wet WIA: “Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is hij die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling duurzaam slechts in staat is om met arbeid ten hoogste 20% te verdienen van het maatmaninkomen per uur. Wat onder duurzaam moet worden verstaan, is vervolgens te lezen in het tweede en derde lid van dat artikel, namelijk: “een medisch stabiele of verslechterende situatie” resp. “een medische situatie waarbij op lange termijn een geringe kans op herstel bestaat”.

Hoe dit moet worden beoordeeld, blijkt uit art. 6 lid 1 Wet WIA: dat “wordt gebaseerd op een verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek”, waarvoor blijkens het vierde lid bij AMvB nadere regels kunnen worden gesteld.

Die nadere regels zijn te vinden in het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten (Sbaow), waarin is te lezen wat het verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek inhoudt (art. 3 en 5 Sbaow) en ook eisen worden gesteld aan de kwaliteit van het verzekeringsgeneeskundig onderzoek (art. 4 Sbaow).

16. De CRvB komt in r.o. 4.3.6 tot het oordeel dat bij de toepassing van art. 9 lid 5 Pw “zoveel als mogelijk moet worden *aangesloten bij de* (systematiek van) de Wet WIA (cursivering EvdB)” en

citeert vervolgens de inhoud van art. 4 en art. 6 lid 1 Wet WIA, maar laat het Schattingsbesluit ongenoemd.

Maar zoals ik hiervoor heb uitgelegd, hoeft er helemaal niet te worden 'aangesloten bij' of analoog te worden toegepast, maar leidt de verwijzing naar art. 4 Wet WIA tot het rechtstreeks van toepassing zijn van die bepaling en al wat uit die bepaling voortvloeit, dus ook het Schattingsbesluit.

Gevolgen voor gemeente

17. Het bij de toepassing van art. 9 lid 5 Pw rechtstreeks van toepassing zijn van art. 4 Wet WIA heeft gevolgen voor de onderzoeksplicht van de gemeente. Immers, op grond van art. 6 lid 1 Wet WIA dient het bestaan van volledig en duurzaam arbeidsongeschikt te worden vastgesteld op basis van een verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek, waarop op grond van art. 6 lid 4 Wet WIA het Schattingsbesluit van toepassing is. En dat stelt de gemeente voor een probleem, want die heeft doorgaans geen verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen in dienst en kan bovendien niet beschikken over het voor de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid ontworpen ClaimBeoordelings- en BorgingsSysteem (CBBS).

De CRvB schiet te hulp

18. De CRvB ziet dat probleem ook en creëert daarom in r.o. 4.3.7 een drempel waar de betrokkene eerst overheen moet, voordat de gemeente is gehouden om een verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek te laten verrichten: de betrokkene dient ten minste een *begin van bewijs* te leveren dat hij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is.

19. Op het eerste gezicht lijkt daar niet zoveel mis mee. Ook bij een Amber-verzoek (een verzoek om toekenning van een WIA-uitkering op grond van toegenomen beperkingen, art. 55 Wet WIA) stelt de CRvB de eis dat de betrokkene ten minste een begin van bewijs aandraagt dat zijn beperkingen zijn toegenomen, namelijk door inzicht te geven in de aard en ernst van de medische klachten en door stukken uit de behandelend sector over te leggen die zijn klachten onderbouwen (CRvB 5 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2171, «USZ» 2022/307, en CRvB 4 november 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU5643, «USZ» 2006/1). En ook in het kader van art. 9 lid 5 Pw heeft de CRvB

die eis eerder gesteld; zie CRvB 11 oktober 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2236, «USZ» 2022/338 (onder het kopje 'Aangevallen uitspraak 2').

Maar bij nadere beschouwing blijken daar toch wat voetangels en klemmen aan te zitten.

20. Dát een betrokkene die stelt dat een verplichting niet op hem van toepassing is (art. 9 lid 5 Pw bepaalt immers dat art. 9 lid 1 onder a, b en c niet van toepassing zijn), ook de bewijsvoeringslast daarvan draagt, ligt voor de hand en is in die zin dan ook niet zo bijzonder. Maar *waarvan* hij de bewijsvoeringslast dient te dragen, is iets anders.

De CRvB stelt dat die bewijsvoeringslast betrekking heeft op het *volledig en duurzaam arbeidsongeschikt* zijn. Wat betekent dat precies?

21. Dat betekent dat de betrokkene een begin van bewijs moet leveren dat:

- hij als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen *gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling* slechts in staat is om met arbeid *ten hoogste 20%* te verdienen van het maatmaninkomen per uur (art. 4 lid 1 Wet WIA);
- er sprake is van een medisch *stabiele of verslechterende* situatie (art. 4 lid 2 Wet WIA); dan wel een medische situatie waarbij *op lange termijn een geringe kans* op herstel bestaat (art. 4 lid 3 Wet WIA).

Maar kan van een betrokkene werkelijk worden gevergd om bewijs aan te dragen dat hij niet in staat is om 20% te verdienen van zijn maatmaninkomen per uur? Weet de betrokkene überhaupt wat een maatman is, laat staan wat zijn eigen maatmaninkomen is?

22. Wat een voldoende begin van bewijs oplevert en wat bij de onderbouwing daarvan van de betrokkene kan worden gevergd, is natuurlijk afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval en in r.o. 4.3.8 geeft de CRvB zowel de betrokkene als de gemeente wat handvatten.

De betrokkene dient:

- uit te leggen wat de *aard en omvang* is van zijn medische beperkingen en wat zijn *herstel mogelijkheden* zijn;
- dit te onderbouwen door *alle* hierover beschikbare *medische gegevens* over te leggen;
- de nodige *duidelijkheid* en *volledige openheid van zaken* te geven.

23. Voor de beoordeling of er een toereikend begin van bewijs is, noemt de CRvB als aandachtpunten:

- *meer aaneengesloten tijdelijke en volledige ontheffingen* van de arbeidsverplichtingen kunnen een aanwijzing vormen;
- die aanwijzing is *sterker* als die eerdere ontheffingen vanwege *dezelfde stabiele* medische problematiek zijn verleend;
- een aanwijzing kan ook zijn gelegen in de omstandigheid dat *meermalen adequate medische behandeling* is ingezet *zonder* dat dit geleid heeft tot verbetering van de belastbaarheid;
- als een *behandelaar* zich *gemotiveerd en onderbouwd* op het standpunt stelt dat de betrokkene geen of weinig benutbare mogelijkheden heeft en verbetering van de belastbaarheid is uitgesloten of nauwelijks te verwachten, vormt dit een *sterke* aanwijzing;
- indien de betrokkene *in het verleden* al eens is onderworpen aan een verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek, dan ligt het voor de hand dat de uitkomsten van dat onderzoek worden betrokken bij de beantwoording van de vraag of er met betrekking tot de bij de nu te beoordelen aanvraag een begin van bewijs is geleverd.

In r.o. 4.3.9 voegt de CRvB daaraan toe dat de gemeente bij de beantwoording van de vraag of de betrokkene een begin van bewijs heeft geleverd, zich mag baseren op een *advies van een deskundige instantie* en dat dit ook geldt voor de vraag of er een begin van bewijs is dat de betrokkene volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is.

24. Let wel: al deze aanwijzingen hebben betrekking op de vraag of de betrokkene een *begin* van bewijs heeft geleverd, dat wil zeggen of er voldoende bewijs is om een verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig *onderzoek* te rechtvaardigen, en niet op de vraag of er *voldoende* bewijs is om tot het *eindoordeel* te komen dat hij daadwerkelijk volledig en duurzaam arbeidsongeschikt *is*. Maar daarover straks meer. Het is tijd om eens naar de inhoud van de zaak te kijken.

Appellantes medische situatie en het oordeel van de CRvB

25. Appellante ontvangt al sinds 2009 bijstand en heeft van maart 2018 tot en met maart 2019 een ontheffing gehad van de arbeidsverplichting en de tegenprestatie. In 2020 verzoekt zij opnieuw

om een ontheffing en wordt deze opnieuw verleend voor een periode van een jaar, van mei 2020 tot mei 2021.

26. In bezwaar laat de gemeente zich adviseren door een aan GGZ-instelling Indigo verbonden arts Maatschappij en Gezondheid. Deze arts rapporteert aan de gemeente dat:

“er sprake is van langdurende psychische belemmeringen voor (arbeids-)ontwikkeling. Gezien de aard en lange duur van de psychische klachten, het feit dat appellante al veel behandeling in de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) heeft gehad en haar (vermijdende) probleemoplossende stijl, acht de arts het onwaarschijnlijk dat appellante in mei 2021 volledig hersteld zal zijn of in staat zal zijn tot (parttime) betaald werk. De arts adviseert de situatie van appellante in mei 2021 opnieuw te beoordelen, omdat zij binnenkort met een nieuwe GGZ-behandeling begint”.

Op basis van dit advies verlegt de gemeente de ontheffing van één naar twee jaar, tot mei 2022.

27. Appellante vindt echter dat uit het advies van Indigo volgt dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en dat zij permanent van de verplichtingen van art. 9 lid 1 Pw moet worden ontheven.

Bovendien vindt zij het onderzoek van Indigo onzorgvuldig en onvolledig, omdat is nagelaten informatie op te vragen bij haar behandelaars en geen verzekeringsarts is ingeschakeld.

28. De CRvB oordeelt anders en overweegt in r.o. 4.4 dat uit het advies van Indigo niet valt af te leiden dat appellante volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is:

“In het advies wordt niet de conclusie getrokken dat appellante duurzaam arbeidsongeschikt is. Er wordt juist geadviseerd om *over een half jaar een herbeoordeling te laten plaatsvinden*, omdat appellante aan een nieuwe GGZ-behandeling begint. Hieruit blijkt dat de arts zich niet op het standpunt stelt dat er een stabiele situatie is en niet uitsluit dat er significante verbetering van de belastbaarheid van appellante in de toekomst mogelijk is (cursivering EvdB)”.

29. Ook ziet de CRvB geen reden om te twijfelen aan de zorgvuldigheid of inhoud van het advies: “(H)et (is) in eerste instantie *aan appellante* om het college, dan wel de door het college ingeschakelde adviserende instantie, te voorzien van (medische) gegevens die haar standpunt onderbouwen. Op die manier had appellante een begin van bewijs kunnen leveren van haar stelling en

het college had vervolgens een verzekeringskundige om advies moeten vragen. Maar appellante heeft die gegevens niet verstrekt. En ook ter zitting heeft zij niet toe kunnen lichten welke concrete informatie door het college is gemist (cursivering EvdB)” (r.o. 4.5.1).

En ook met betrekking tot het niet opvragen van informatie bij haar behandelaars vangt appellante bot. Die informatie had zij zelf moeten opvragen:

“Anders dan appellante meent heeft het college in wat appellante naar voren heeft gebracht geen aanleiding hoeven zien informatie bij haar behandelaars op te vragen. Gelet op de bewijslastverdeling lag het *op haar weg* om dit te doen. Haar standpunt dat het college, althans Indigo, informatie had moeten opvragen, wordt dan ook niet gevolgd (cursivering EvdB)” (r.o. 4.5.1).

30. Ook een door appellante overgelegde brief van haar behandelend psycholoog leidt niet tot een ander oordeel, omdat uit deze brief blijkt “dat de daadwerkelijke behandeling gericht op verbetering van de belastbaarheid *pas recent is gestart* en dat er voor appellante in de periode waar het hier om gaat *nog concreet zicht was op verbetering* van de belastbaarheid (cursivering EvdB)” (r.o. 4.5.2).

31. Dit alles leidt de CRvB in r.o. 4.5.3 tot het oordeel dat appellante:

“niet een begin van bewijs (heeft) geleverd dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Het enkele feit dat appellante *al lang last heeft* van psychische klachten en daarvoor *al lang behandeld wordt*, is daartoe *onvoldoende* (cursivering EvdB)”

En omdat er geen begin van bewijs is, hoeft er geen verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek plaats te vinden.

Mooie woorden, die niet worden waargemaakt

32. In zijn toespraak voor het symposium ter gelegenheid van het 120-jarig bestaan van de CRvB op 1 november 2023 heeft de President van de CRvB benadrukt dat:

“vanaf de eerste zaak de rechtsbescherming van burgers over bestaanszekerheid, met oog voor de menselijke maat, voorop (stond). Ook nu, na 120 jaar, gaat het nog immer om de beoordeling of sprake is van een eerlijke, rechtmatige en rechtvaardige uitvoering van sociale zekerheidswetgeving”

En even verderop:

“Ik zou ook kunnen zeggen: Hoe kan hardvochtige wetgeving en een spijkerharde uitvoeringspraktijk ertoe leiden dat burgers worden vermalen in het systeem? En wat is de rol van de rechter als het erop aan komt en wezenlijke rechtsbescherming van de kwetsbare burger tegenover de overheid geboden is?”

Om te komen tot een soort *mission statement*:

“Als eindrechter in het sociaal domein, met oog voor de menselijke maat, houden we rekening met het feit dat er grenzen zijn aan de zelfredzaamheid en het doenvermogen van veel burgers. We zien het dagelijks in onze rechtspraktijk hoe rechtzoekenden worstelen met complexe wetgeving en vaak door de bomen het bos niet meer kunnen zien. En we handelen ernaar. Het is niet voor niets dat er ook vroeger al over de Centrale Raad van Beroep werd gesproken als ‘des werkmans beste vriend’. Tegenwoordig is dit een geuzennaam. Ons uitgangspunt was, is en blijft zorg te dragen voor onafhankelijke, onpartijdige, integere en deskundige rechtspraak, met oog voor de menselijke maat en voor maatschappelijke effecten. Het zit in ons DNA. We bieden juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid wanneer dit telt”

33. Dat klinkt allemaal heel prachtig, maar in de hier besproken uitspraak zie ik daar eigenlijk weinig van terug. Immers, de CRvB legt de bewijslast en bewijslevering volledig bij appellante, van wie hij uit het dossier weet dat zij een getraumatiseerde voorgeschiedenis heeft en al lange tijd worstelt met psychische problematiek, die bovendien van dien aard is dat die tot twee keer toe is aangemerkt als een dringende reden om haar vrij te stellen van de arbeidsverplichtingen. Getuigt dat van “wezenlijke rechtsbescherming van een kwetsbare burger” of van “rekening (houden) met het feit dat er grenzen zijn aan de zelfredzaamheid en het doenvermogen van veel burgers”?

34. Op zich heb ik niet zoveel moeite met de eis dat van appellante een begin van bewijs mag worden verwacht. Mijn probleem zit in de invulling die de CRvB geeft aan wat dan een begin van bewijs is en volledig voorbij gaat aan het verschil tussen ‘begin van bewijs’ (bewijsminimum) en ‘bewijs ten gronde’ (beoordeling ten gronde).

Begin van bewijs en bewijs ten gronde, oftewel: stelplicht en adstructieplicht versus bewijslast en bewijslevering

35. Wat is eigenlijk een 'begin van bewijs'? In zijn pre-advies voor de VAR van 2009 (R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht – wetgever of rechter*, VAR-reeks 142, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 26) omschrijft Schlössels het 'eerste begin van bewijslevering' als "het genoegzaam aannemelijk maken dat de feiten waar kunnen zijn (cursivering EvdB)".

De crux zit hier in het woord 'kunnen'. Bij het *begin* van bewijs gaat het niet om de vraag of de feiten waar *zijn*, maar om de vraag of zij waar *kunnen* zijn. Het antwoord op die vraag kan tot verschillende vervolgtantwoorden leiden:

- als er bewijs is dat de feiten waar *kunnen* zijn, dan kan uit nader onderzoek blijken dat die feiten ook inderdaad waar *zijn*;
- maar bij dat onderzoek kunnen ook *andere* feiten naar voren komen, waardoor de onderzochte feiten toch *niet* waar blijken te zijn;
- als er *geen* bewijs is dat de feiten waar kunnen zijn, dan kan nog steeds uit onderzoek blijken dat die feiten *toch* waar zijn en kunnen bij onderzoek nog steeds andere feiten naar voren komen, waardoor de onderzochte feiten *inderdaad* niet waar blijken te zijn, maar wordt van dat onderzoek *afgezien*.

Schlössels ziet het eerste begin van bewijslevering als de concretisering van de adstructieplicht die tot doel heeft "de rechter te bewegen de betreffende feiten zo nodig toe te laten tot de *definitieve* bewijsvoering." Begin van bewijs in de zin van adstructie is dus het *voorportaal* voor de bewijslevering en niet de bewijslevering zelf.

36. Pre-adviseur Verburg (D.A. Verburg, 'Three is a crowd: Feitenvaststelling bij rechterlijke procedures in meerpartijen-gedingen', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht – wetgever of rechter*, VAR-reeks 142, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 275) benadrukt het belang van dit verschil:

"Wil men een *stelplicht* en *adstructieplicht* serieus nemen als iets dat is te *onderscheiden* van de *bewijslast* en *bewijslevering*, dan moet de bestuursrechter eigenlijk zijn daadwerkelijke toetsing nog even opschorten en zich afvragen of in verhouding tot het bestreden besluit voldoende gemotiveerd en zo nodig van gegevens voorzien, een stelling is ingenomen in de beroepsgronden.

'Voldoende' is in dat verband voldoende om van verweerder genoegzaam en *specifiek* verweer te vergen, om zo nodig *specifieke stukken* op te vragen, om gelegenheid te geven *gegevens* in te brengen, om een *deskundige* te benoemen, etc.

De vraag of is voldaan aan de stelplicht is dan de *eerste* stap in een *grotere* serie. De volgende stappen bestaan uit een dynamisch proces waarbij de één de mogelijkheid krijgt bewijs bij te brengen, de ander vervolgens zich daartegen kan verweren, de eerste daarop vervolgens weer kan repliceren, etc. (cursivering EvdB)".

En:

"Belangrijker lijkt mij evenwel dat de bestuursrechter het onderscheid nadrukkelijker onderkent en dat expliciteert in zijn overwegingen, waarbij hij het *karakter* van stel- en adstructieplicht zorgvuldig in acht neemt, dus *zonder door te schieten* in een *verkapte bewijslast*: verwacht hij van betrokkene een *begin* van bewijs (van het karakter '*twijfel zaaien*' bij de bestuurlijke feitenvaststelling) of *bewijs* (van het karakter '*aannemelijk maken*') (p. 313, cursivering EvdB)".

37. Dat is echter precies wat de CRvB in deze uitspraak wel doet: onder de noemer van 'begin van bewijs' legt hij de volledige bewijslast bij appellante. In plaats van te beoordelen of zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zou *kunnen* zijn, beoordeelt hij de vraag of zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt *is*.

38. Op zich is het feit dat appellante al lang last heeft van psychische klachten en daarvoor al lang behandeld wordt, onvoldoende om vast te stellen dat zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Die vaststelling vergt immers een verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek. Maar dat, zoals de CRvB in r.o. 4.5.3 stelt, daarin zelfs geen *begin* van bewijs is gelegen dat zij dat zou *kunnen* zijn, getuigt van een gebrek aan onderscheid tussen begin van bewijs en bewijs ten gronde.

Als het langdurig bestaan van psychiatrische problematiek in combinatie met twee op die problematiek gebaseerde ontheffingen zelfs geen *begin*

van bewijs kunnen opleveren, dan weet ik niet wat dat wel zou kunnen.

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 SSZ

304

De kosten voor een CBR-onderzoek naar drugsgebruik zijn geen noodzakelijke kosten in de zin van art. 35 lid 1 Pw

Centrale Raad van Beroep
1 augustus 2023, nr. 22/12 PW,
ECLI:NL:CRVB:2023:1512
(Claessens)

Afwijzing aanvraag. Bijzondere bijstand. Kosten CBR-onderzoek naar drugsgebruik. Niet noodzakelijke kosten.

[Pw art. 35 lid 1]

Samenvatting: Appellant was als bestuurder van een auto door de politie aangehouden. Bij bloedonderzoek werd cannabis in het bloed van appellant aangetroffen. In verband daarmee heeft het CBR appellant laten weten dat appellant een onderzoek moet doen naar drugsgebruik en de geldigheid van zijn rijbewijs wordt geschorst. Appellant moet de kosten van het onderzoek zelf betalen. Appellanten hebben bijzondere bijstand aangevraagd voor de kosten van het onderzoek naar het drugsgebruik van appellant tot een bedrag van € 834,= en voor de opleggingskosten die daarbij horen tot een bedrag van € 415,=. Het college heeft de aanvraag afgewezen. Volgens het college zijn deze kosten gericht op het terugkrijgen van het rijbewijs van appellant, maar het hebben van een rijbewijs wordt niet als noodzakelijk gezien. De Raad onderschrijft het oordeel van de rechtbank dat de kosten voor een onderzoek naar drugsgebruik bij appellant en de oplegkosten van dat onderzoek geen noodzakelijke kosten zijn in de zin van art. 35 lid 1 Pw. Niet is gebleken

dat appellanten geen gebruik zouden kunnen maken van bijvoorbeeld het openbaar vervoer. Het gebruik willen maken van een auto is begrijpelijk, maar vanuit het oogpunt van bijzondere bijstand op grond van de Pw niet noodzakelijk.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 22 november 2021, 20/2357 (aangevallen uitspraak), tussen:

[Appellant] (appellant) en [Appellante] (appellante), beiden te [woonplaats]
het college van burgemeester en wethouders van Zwolle (college)

Procesverloop

Met een besluit van 23 juni 2020 heeft het college afwijzend beslist op een aanvraag om bijzondere bijstand voor de kosten van een door het Centraal Bureau Rijbewijzen aan appellant opgelegd onderzoek naar drugsgebruik en voor de oplegkosten van dat onderzoek. Appellant heeft daartegen bezwaar gemaakt, maar het college is met een besluit van 17 november 2020 (bestreden besluit) bij de afwijzing gebleven.

Appellant heeft tegen dat besluit beroep ingesteld. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak het beroep ongegrond verklaard.

Namens appellanten heeft mr. E. Schriemer, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Met toepassing van artikel 8:57, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een onderzoek ter zitting achterwege gebleven, omdat partijen hebben verklaard niet gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord. Vervolgens heeft de Raad op 21 juni 2023 het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, van de Awb gesloten.

Overwegingen

Samenvatting

Tussen partijen is in geschil of de kosten van het onderzoek naar drugsgebruik bij appellant en de oplegkosten van dat onderzoek noodzakelijke kosten zijn in de zin van artikel 35, eerste lid, van de Participatiewet (Pw). De Raad onderschrijft het oordeel van de rechtbank dat dit niet het geval is.