

Arbeidsongeschiktheid

100

Voor de vraag tot welke doelgroep (18e jaar of studerende) een betrokkene behoort is bepalend de dag waarop voor het eerst beperkingen als gevolg van ziekte worden ondervonden

Centrale Raad van Beroep
8 januari 2025, nr. 23/1559 WAJONG,
ECLI:NL:CRVB:2025:20
(Weyers, Smit-Colenbrander, Harbers)
Noot E. van den Bogaard, deze noot heeft
ook betrekking op «USZ» 2025/115.

Doelgroepen Wajong. 18e jaar of studerende. Ambertermijn. Vijfjaarstermijn. Eerste arbeidsongeschiktheidsdag.

[Wajong art. 1a:1 lid 1 onder a en b]

i. Art. 1a:1 lid 2 Wajong onderscheidt twee doelgroepen voor jonggehandicapten, namelijk de achttienjarigen (onder a) en de studerenden (onder b). Voor beide groepen geldt op grond van het tweede lid een zogeheten vijfjaarstermijn. Het UWV heeft met een beroep op de wetsgeschiedenis terecht het standpunt ingenomen dat voor de vraag tot welke doelgroep een betrokkene behoort, de dag waarop voor het eerst beperkingen als gevolg van ziekte worden ondervonden bepalend is.

ii. Als reeds op het achttiende jaar door een betrokkene op grond van een ziekte beperkingen worden ondervonden, vindt de beoordeling van Wajong-aanspraken plaats op grond van art. 1a:1 lid 1 onder a Wajong.

Als die beperkingen voor het eerst tijdens (of binnen zes maanden na afronden van de) studie worden ondervonden, vindt de beoordeling plaats op grond van art. 1a:1 lid 1 onder b Wajong.

iii. Niet relevant is of een ziekte op een bepaald moment al (latent) bij een betrokkene aanwezig is. Er is slechts sprake van één eerste arbeidsongeschiktheidsdag.

iv. Uitzondering hierop vormt de situatie waarin zich bij een betrokkene na het achttiende jaar een

andere ziekte openbaart, die voor het eerst tijdens (of binnen zes maanden na afronden van de) studie tot beperkingen leidt.

v. De verzekeringsarts bezwaar en beroep heeft gemotiveerd toegelicht dat de ziekte waarmee appellante op 3 mei 2018 tijdens haar studie is uitgevallen reeds op haar achttiende verjaardag tot beperkingen heeft geleid. Appellante valt daarmee niet onder het toepassingsbereik van art. 1a:1 lid 1 onder b Wajong. Dit betekent dat de vijfjaarstermijn voor appellante is gaan lopen op haar achttiende verjaardag en vijf jaar daarna eindigde in 2015. Het verlies van arbeidsvermogen van appellante heeft zich daarmee voorgedaan na de voor haar geldende vijfjaarstermijn.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 7 april 2023, 22/4098 (aangevallen uitspraak), tussen:

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

Samenvatting

Het gaat in deze zaak over de vraag of het Uwv terecht heeft geweigerd appellante een uitkering op grond van de Wajong toe te kennen. Volgens appellante beschikte zij op 3 mei 2018, de dag dat zij studerende was, duurzaam niet over arbeidsvermogen en had zij om die reden als jonggehandicapte moeten worden aangemerkt. De Raad volgt dit standpunt niet en komt tot het oordeel dat het Uwv terecht heeft geweigerd appellante tijdens studie een Wajong-uitkering toe te kennen, omdat zij op haar achttiende jaar al beperkingen uit dezelfde ziekte had en de toename van de beperkingen die tot het verlies van arbeidsvermogen heeft geleid niet binnen de periode van vijf jaar daaropvolgend is ingetreden.

Procesverloop

Namens appellante heeft mr. E. van den Bogaard, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het Uwv heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld en verweerschriften ingediend. Partijen hebben nadere reacties ingediend.

De Raad heeft de zaak behandeld op een zitting van 25 september 2024. Appellante is verschenen via videobellen. Voor appellante zijn verschenen mr. Van den Bogaard en mr. F. Reith, beiden advocaat. Het Uwv heeft zich laten vertegenwoordigen

gen door mr. J.M. Breevoort en mr. P.C.P. Veldman.

Overwegingen

Inleiding

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

1.1. Appellante, geboren op [geboortedatum] 1992, is op [geboortedatum] 2010 achttien jaar geworden. Bij besluit van 3 maart 2011 heeft het Uwv een aanvraag van appellante op grond van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong 2010) afgewezen op de grond dat geen sprake is van verlies aan verdien capaciteit en de wachttijd niet is volgemaakt.

1.2. Appellante heeft op 4 januari 2021 wederom een aanvraag ingediend voor een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Daarbij is vermeld dat zij vanaf 3 mei 2018 een burn-out heeft. Het Uwv heeft deze aanvraag opgevat als een herhaalde aanvraag en bij besluit van 16 maart 2021 afgewezen op de grond dat geen nieuwe of andere informatie is gegeven dan waarover het Uwv ten tijde van het besluit van 3 maart 2011 beschikte. In de bezwaarprocedure heeft het Uwv vervolgens een verzekeringsgeneeskundig en arbeidskundig onderzoek verricht. Daaruit is geconcludeerd dat vanaf 3 mei 2018 weliswaar arbeidsvermogen bij appellante ontbreekt, maar dit niet duurzaam is. Het Uwv heeft op 16 december 2021 een voornemen tot wijziging van het besluit van 16 maart 2021 aan appellante kenbaar gemaakt, waarin is meegedeeld een Wajong-uitkering op die grond te weigeren. Appellante heeft een zienswijze ingediend.

1.3. Bij beslissing op bezwaar van 21 juli 2022 (bestreden besluit) heeft het Uwv het bezwaar van appellante ongegrond verklaard op de grond dat geen sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden om terug te komen van het besluit van 3 maart 2011. Daarnaast heeft het Uwv zich op het standpunt gesteld dat op 3 mei 2018 weliswaar arbeidsvermogen bij appellante ontbreekt, maar appellante geen recht heeft op een Wajong-uitkering omdat het gaat om toegenomen beperkingen uit dezelfde ziekteoorzaak na de vijfjaarstermijn vanaf de achttiende verjaardag. Hieraan ligt een rapport van een verzekeringsarts bezwaar en beroep van 19 juli 2022 ten grondslag.

Uitspraak van de rechtbank

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

2.1. Volgens de rechtbank heeft appellante met haar aanvraag beoogd dat het Uwv terug zou komen van het besluit van 3 maart 2011 waarbij de aanvraag om een Wajong-uitkering is afgewezen en dat 3 mei 2018 als nieuwe eerste ziektedag wordt aangewezen. Daarom is de aanvraag van appellante een herhaalde aanvraag als bedoeld in artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

2.2. De rechtbank heeft vervolgens geoordeeld dat de Wajong-aanvraag terecht is afgewezen omdat geen sprake is van een nieuwe eerste ziektedag, de toename van de klachten van appellante na [geboortedatum] 2015 heeft plaatsvonden en er geen sprake is van een volledig nieuwe ziekteoorzaak die tijdens de studie is ontstaan. Het standpunt van appellante, dat op haar achttiende verjaardag geen sprake was van het ontstaan van de arbeidsongeschiktheid en dat hier pas sinds 2017-2018 sprake van is waardoor zij recht heeft op een Wajong-uitkering omdat zij in die periode studerende is, wordt niet gevolgd. Het Uwv heeft vastgesteld dat appellante reeds op haar achttiende verjaardag beperkingen als gevolg van ziekte ondervindt en niet pas in 2017-2018. De vijfjaarstermijn begint dan te lopen vanaf de achttiende verjaardag. Uit de uitspraak van de Raad van 28 juni 2018¹ volgt dat er geen sprake kan zijn van twee momenten van het ontstaan van arbeidsongeschiktheid ten aanzien van voor aanvang zeventiende jaar en voor aanvang studie bestaande klachten. Voor appellante kan op grond van haar psychische klachten alleen een 'Ambertermijn' gelden vanaf 52 weken na haar zeventiende verjaardag tot vijf jaar daarna. Appellante is in dat geval buiten het voor haar door de Wajong verzekerde tijdvak arbeidsongeschikt geraakt. Het standpunt van appellante dat de uitspraak van de Raad uit 2018 voor haar niet geldt omdat in de eerste beoordeling niet is vastgesteld dat sprake is van arbeidsongeschiktheid volgt de rechtbank ook niet. Daargelaten dat het Uwv in het besluit van 3 maart 2011 niet alleen heeft vastgesteld dat de wachttijd niet is volgemaakt, maar ook dat appellante ten minste het maatgevende loon kan

¹ CRvB 28 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1964.

verdienen, zijn bij die eerste beoordeling beperkingen als gevolg van ziekte vastgesteld. Die hebben echter niet geleid tot een aanspraak in de zin van recht op een Wajong-uitkering. In zo'n geval geeft de vaststelling van een nieuwe ziekteoorzaak tijdens studie, meer dan vijf jaar na de achttiende verjaardag, niet alsnog recht op een aanspraak.

Het standpunt van appellante

3.1. Appellante is het met de uitspraak van de rechtbank niet eens. Appellante stelt zich – samengevat – op het standpunt dat zij onder het toepassingsbereik van artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wajong valt, ook als het gaat om toegenomen beperkingen uit een ziekte die op haar achttiende verjaardag al leidde tot beperkingen. Volgens appellante dient niet vastgehouden te worden aan de onder 2.2 genoemde uitspraak van de Raad van 28 juni 2018.

Het standpunt van het Uwv

3.2. Het Uwv heeft verzocht de aangevallen uitspraak te bevestigen. Het Uwv stelt zich op het standpunt dat appellante niet onder het toepassingsbereik van artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder b van de Wajong valt, omdat het gaat om toegenomen beperkingen uit een ziekte die op haar achttiende verjaardag al leidde tot beperkingen. Indien er op de achttiende verjaardag al beperkingen waren uit die ziekte, dan kan alleen een toename daarvan tot de 23e verjaardag leiden tot een aanspraak op Wajong-uitkering.

3.3. Voor zover het hoger beroep slaagt, heeft het Uwv in incidenteel hoger beroep verzocht de aangevallen uitspraak op een aantal onderdelen te vernietigen.

Het oordeel van de Raad

Het hoger beroep van appellante

4. De Raad beoordeelt of de rechtbank terecht het bestreden besluit over de weigering van de Wajong-uitkering in stand heeft gelaten aan de hand van wat appellante in hoger beroep heeft aangevoerd. De Raad komt tot het oordeel dat het hoger beroep van appellante niet slaagt.

4.1. Voorop staat dat de rechtbank de aanvraag van appellante ten onrechte als een herhaalde aanvraag in de zin van artikel 4:6 van de Awb heeft gekwalificeerd. Partijen zijn het erover eens dat met de aanvraag van 4 januari 2021 is beoogd een nieuwe aanvraag in te dienen op grond van

artikel 1a:1, eerste lid aanhef en onder b, van de Wajong. Uit artikel 2:15, vierde lid, van de Wajong volgt dat hoofdstuk 1A van de Wajong op deze aanvraag van toepassing is.

4.2.1. Een betrokkene heeft recht op een Wajong-uitkering als hij jonggehandicapte is in de zin van artikel 1a:1 van de Wajong.

In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat jonggehandicapte in de zin van hoofdstuk 1A de ingezetene is die:

op de dag waarop hij achttien jaar wordt als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft;

na de in onderdeel a bedoelde dag als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft en in het jaar, onmiddellijk voorafgaand aan de dag waarop dit is ingetreden, gedurende ten minste zes maanden studerende was.

4.2.2. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat de ingezetene die op de dag, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a of b, beperkingen ondervindt als gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling, maar op grond van het eerste lid niet aangemerkt wordt als jonggehandicapte, alsnog jonggehandicapte in de zin van dit hoofdstuk wordt, indien hij binnen vijf jaar na die dag duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, indien dit voortkomt uit dezelfde oorzaak als die op grond waarvan hij beperkingen als gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling ondervond, op de dag, bedoeld in onderdeel a of b (hierna: de vijftiestermijn).

4.3. Tussen partijen is niet in geschil dat appellante op 3 mei 2018 als gevolg van psychische klachten ziek is geworden tijdens studie en dat als gevolg van deze psychische klachten op 3 mei 2018 het arbeidsvermogen in de zin van artikel 1a:1 van de Wajong bij haar ontbreekt. Ook is niet in geschil dat aan de op 3 mei 2018 aanwezige psychische beperkingen een ziekte ten grondslag ligt die ook al op de achttiende verjaardag bij appellante aanwezig was en dat die ziekte toen al tot psychische beperkingen leidde. Niet in geschil ten slotte is dat de toename van psychische beperkingen ten gevolge van die ziekte is ingetreden na het 23e jaar van appellante.

4.4. In geschil is of appellante in verband met de op 3 mei 2018 bij haar aanwezige psychische be-

perkingen onder het toepassingsbereik van artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wajong valt. Het geschil spitst zich daarbij toe op de vraag of het Uwv zich terecht op het standpunt stelt dat voor de toepassing van die bepaling geen rekening wordt gehouden met (toegenomen) beperkingen uit de ziekte die al op de achttiende verjaardag bij appellante aanwezig was en die op dat moment al tot beperkingen leidde. De Raad overweegt daarover als volgt.

4.5. In de uitspraak van 28 juni 2018² heeft de Raad het standpunt van het Uwv over de interpretatie van – en verhouding tussen – de onderdelen onder a en b in artikel 2:3, eerste lid, van de Wajong aan de hand van de wet en de wetsgeschiedenis onderschreven. De Raad ziet geen aanleiding om in het kader van hoofdstuk 1A van de Wajong tot een ander oordeel te komen. Artikel 1a:1 van de Wajong kent immers een met artikel 2:3 van de Wajong vergelijkbaar onderscheid in doelgroepen. In eerdere uitspraken van de Raad, waaronder de uitspraak van 8 mei 2024,³ is dit oordeel al neergelegd. De Raad voegt daar nog het volgende aan toe.

4.5.1. Artikel 1a:1, eerste lid van de Wajong, onderscheidt twee doelgroepen voor jonggehandicapten. De eerste doelgroep (onder a) ziet op de ingezetenen die op de dag waarop zij achttien jaar worden als gevolg van ziekte⁴ duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. De tweede doelgroep (onder b) ziet op de ingezetenen die (kortgezegd) tijdens of binnen zes maanden na afronden van de studie als gevolg van ziekte duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Voor beide groepen geldt op grond van het tweede lid een zogeheten vijfjaars-termijn. Een betrokkene kan alsnog jonggehandicapt worden als hij binnen vijf jaar alsnog voldoet aan de voorwaarde dat hij duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft op grond van dezelfde oorzaak als die op grond waarvan eerder beperkingen als gevolg van ziekte werden ondervonden.

4.5.2. Het Uwv heeft met een beroep op de wetsgeschiedenis terecht het standpunt ingenomen dat voor de vraag tot welke doelgroep een betrok-

kene behoort, de dag waarop voor het eerst beperkingen als gevolg van ziekte worden ondervonden, bepalend is. Die dag wordt door het Uwv de ‘eerste arbeidsongeschiktheidsdag’ genoemd. Als reeds op het achttiende jaar door een betrokkene op grond van een ziekte beperkingen worden ondervonden, vindt de beoordeling van Wajong-aanspraken plaats op grond van artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wajong. Als die beperkingen voor het eerst tijdens (of binnen zes maanden na afronden van de) studie worden ondervonden, vindt de beoordeling plaats op grond van artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wajong. Ter voorkoming van misverstanden merkt de Raad daarbij op dat niet relevant is of een ziekte op een bepaald moment al (latent) bij een betrokkene aanwezig is, bepalend is het moment waarop op grond van die ziekte voor het eerst beperkingen worden ondervonden. Gelet op het bepaalde in artikel 3, tweede en derde lid, van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten (Schattingsbesluit) is van beperkingen sprake indien als gevolg van ziekte een zodanige vermindering of verlies van lichamelijke of psychische structuur of functie optreedt, dat dit vermindering of verlies van normale gedragingen en activiteiten en van normale sociale rolvervulling tot gevolg heeft.

4.5.3. Het Uwv heeft zich eveneens terecht op het standpunt gesteld dat daarbij slechts sprake kan zijn van één eerste arbeidsongeschiktheidsdag. Dat is de dag waarop voor het eerst sprake is van beperkingen ten gevolge van ziekte. Uitzondering op het uitgangspunt, dat er slechts sprake kan zijn van één eerste dag van arbeidsongeschiktheid, vormt de situatie waarin zich bij een betrokkene na het achttiende jaar een andere ziekte openbaart, die voor het eerst tijdens (of binnen zes maanden na afronden van de) studie tot beperkingen leidt. Anders dan de rechtbank overwoog is in dat geval voor de vraag of een betrokkene op grond van beperkingen uit die andere ziekte als jonggehandicapt kan worden aangemerkt, artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wajong bepalend.

4.5.4. Dat het moment waarop voor het eerst beperkingen uit een ziekte worden ondervonden, bepalend is voor de vraag of een betrokkene valt onder artikel 1a:1, eerste lid, aanhef onder a dan wel onder b, van de Wajong valt af te leiden uit de Memorie van Toelichting die ziet op hoofdstuk

2 CRvB 28 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1964.

3 CRvB 8 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:966.

4 Waar in deze uitspraak ziekte wordt genoemd, wordt bedoeld: ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling.

1A van de Wajong.⁵ Gelet op de wetsgeschiedenis zijn de beperkingen ten gevolge van ziekte doorslaggevend, en niet de ziekte als zodanig of, zoals appellante betoogt, het moment waarop sprake is van (een relevante mate van) arbeidsongeschiktheid dan wel verlies van arbeidsvermogen.

4.5.5. Als een betrokkene al op zijn achttiende verjaardag beperkingen ondervindt door ziekte, betekent dit dat vanaf dat moment de vijfjaarstermijn van artikel 1a:1, tweede lid, van de Wajong aanvangt. Gaat een betrokkene met reeds bestaande beperkingen studeren en staakt hij die studie vervolgens na ten minste zes maanden ten gevolge van (een toename van) die beperkingen, dan valt die betrokkene niet onder artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wajong. Om die reden gaat er – anders dan appellante stelt – vanaf dat moment ook geen vijfjaarstermijn lopen. Een andere uitleg zou betekenen dat studeren ten opzichte van niet-studerenden een tweede mogelijkheid hebben om op grond van reeds bij aanvang van de studie bestaande beperkingen gedurende vijf jaren alsnog als jonggehandicapte aangemerkt te worden. Uit de wetsgeschiedenis⁶ blijkt dat de wetgever dit expliciet heeft willen voorkomen door aan te sluiten bij het eerste moment waarop door een ziekte beperkingen worden ondervonden.

4.6. Appellante heeft betoogd dat het standpunt van het Uvw ertoe leidt dat studerende die op hun achttiende verjaardag reeds een ziekte of handicap hebben en tijdens hun studie arbeidsongeschikt worden, ongunstiger worden behandeld dan studerende die op hun achttiende verjaardag geen ziekte of handicap hebben. Hierdoor is sprake van discriminatie op grond van handicap. Ook staat dit standpunt volgens appellante haaks op het in artikel 24 van het VN-Gehandicapten-

verdrag⁷ (Verdrag) neergelegde recht op onderwijs, waarin onder meer staat dat gehandicapten moeten worden gestimuleerd om te gaan studeren en juist niet moeten worden uitgesloten. De Raad vat deze beroepsgrond op als een beroep op artikel 5, eerste en tweede lid van het Verdrag en op artikel 5, derde lid, in samenhang met artikel 24, tweede lid, onder e van dit Verdrag.

4.6.1. Naar het oordeel van de Raad is van discriminatie op grond van handicap, die in strijd is met (het rechtstreekse werkende)⁸ artikel 5, eerste en tweede lid, van het Verdrag, geen sprake. De wetgever heeft een ruime “margin of appreciation” bij het inrichten van het sociale zekerheidsstelsel. In artikel 1a:1 van de Wajong heeft de wetgever de twee in 4.5.1 genoemde doelgroepen gedefinieerd die als jonggehandicapten worden aangemerkt. Met het definiëren van deze doelgroepen, en met de bepalingen over de vijfjaarstermijn, is de wetgever binnen de grenzen van de hem toekomende beoordelingsmarge gebleven. Dat appellante niet aan de voorwaarden voldoet om binnen de twee doelgroepen als jonggehandicapte te worden aangemerkt en daarom geen recht heeft op inkomensondersteuning op grond van de Wajong, wil niet zeggen dat zij als gehandicapte gediscrimineerd wordt.

4.6.2. Of aan artikel 5, derde lid, in samenhang met artikel 24 van het Verdrag rechtstreekse werking toekomt, kan in dit geval in het midden blijven. Van een ongelijke behandeling in relatie tot toegang tot de studie is naar het oordeel van de Raad in ieder geval geen sprake. Ook personen die gehandicapt zijn, kunnen gaan studeren, hebben evenals niet-gehandicapten recht op studiefinanciering en kunnen, indien tijdens studie voor het eerst beperkingen als gevolg van ziekte optreden, in beginsel aanspraak maken op een Wajong-uitkering. Artikel 24 van het Verdrag ziet niet op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en brengt ook niet mee dat compensatie van een handicap onbeperkt moet plaatsvinden.

5. Toegepast op de situatie van appellante betekent het voorgaande het volgende. In het rapport van 19 juli 2022 en het in hoger beroep overgeleg-

5 Memorie van Toelichting op de Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen), Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33161, nr. 3 (Wajong 1998) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33161, nr. 3, p. 37 en 90.

6 De Raad verwijst kortheidshalve naar de in de uitspraak van 28 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1964, onder het kopje ‘Artikel 5.1.5 Begrip jonggehandicapte’ geciteerde wetsgeschiedenis.

7 Verdrag van New York van 13 december 2006 inzake de rechten van personen met een handicap, *Trb.* 2007, 169 en *Trb.* 2014.

8 Zie de uitspraak van de Raad van 19 november 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2906.

de aanvullende rapport van 27 juni 2024 heeft de verzekeringsarts bezwaar en beroep gemotiveerd toegelicht dat de ziekte waarmee appellante op 3 mei 2018 tijdens haar studie is uitgevallen reeds op haar achttiende verjaardag tot beperkingen, als bedoeld in artikel 3, tweede en derde lid, van het Schattingsbesluit, heeft geleid. Dit valt ook af te leiden uit het rapport van de verzekeringsarts, de destijds opgemaakte Functionele Mogelijkhedenlijst en het rapport van de arbeidsdeskundige, die aan de Wajong-beoordeling in 2011 ten grondslag lagen. Appellante heeft dit desgevraagd ter zitting ook niet betwist. Appellante valt daarmee niet onder het toepassingsbereik van artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder b, maar onder a, van de Wajong. Dit betekent dat de vijfjaarstermijn voor appellante is gaan lopen op haar achttiende verjaardag ([geboortedatum] 2010) en vijf jaar daarna eindigde op [geboortedatum] 2015. Het verlies van arbeidsvermogen van appellante heeft zich daarmee voorgedaan na de voor haar geldende vijfjaarstermijn. Gelet hierop kan de vraag of het ontbreken van arbeidsvermogen op 3 mei 2018 duurzaam is hier verder onbeantwoord blijven.⁹

Incidenteel hoger beroep van het Uvw

6. Op grond van artikel 8:112, eerste lid, van de Awb kan incidenteel hoger beroep worden ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep gegrond is. Omdat het hoger beroep niet slaagt, behoeft het incidenteel hoger beroep, gelet op het voorwaardelijk karakter daarvan, geen bespreking. Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep is op grond van het tweede lid van artikel 8:112 van de Awb vervallen.

Conclusie en gevolgen

7. Het hoger beroep slaagt dus niet. De aangevallen uitspraak wordt bevestigd, met verbetering van gronden. Dit betekent dat de weigering van de Wajong-uitkering in stand blijft.

8. Omdat het hoger beroep niet slaagt, krijgt appellante geen vergoeding voor haar proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep bevestigt de aangevallen uitspraak.

NOOT

Deze noot heeft ook betrekking op «USZ» 2025/115.

Niet iedere beperking is een beperking

1. Aangezien ik in de procedure die heeft geleid tot de hier opgenomen uitspraak (en ook in de procedure die heeft geleid tot de elders in deze aflevering onder nummer «USZ» 2025/115 opgenomen uitspraak) zelf als gemachtigde heb opgetreden, zal ik mij onthouden van kritisch commentaar.

2. Ik voel mij echter wel vrij om de aandacht te vestigen op hetgeen de CRvB "(t)er voorkoming van misverstanden" overweegt in de tweede helft van r.o. 4.5.2.

De casus

3. Voor een goed begrip daarvan eerst de casus. Appellante is in 2010 achttien jaar geworden. Bij besluit van 3 maart 2011 heeft het UWV een aanvraag op grond van de Wajong 2010 afgewezen, omdat op haar 18^{de} verjaardag geen sprake was van verlies aan verdien capaciteit en zij de wachttijd niet had volgemaakt. Zij studeerde inmiddels aan het MBO en haalde daar in 2013 haar diploma.

Vervolgens ging zij aan het HBO studeren, waar zij in 2017 haar diploma haalde en met een vervolgopleiding begon. Tijdens die vervolgopleiding viel zij in 2018 (zij was toen 25 jaar) uit met psychotische verschijnselen.

4. In 2021 doet zij opnieuw een Wajong-aanvraag, die bij besluit van 16 maart 2021 wordt afgewezen, omdat geen sprake is van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden met betrekking tot haar 18^{de} verjaardag.

5. In bezwaar wordt de aanvraag ook aan de Wajong 2015 getoetst en vastgesteld dat zij in 2018 haar arbeidsvermogen heeft verloren, maar dat dit niet duurzaam is. In het besluit op bezwaar van 21 juli 2022 wordt uiteindelijk overwogen dat sprake is van een toename van de reeds op haar 18^{de} verjaardag bestaande beperkingen en dat die niet kunnen leiden tot het ontstaan van een recht op Wajong, omdat deze toename is

⁹ Zie de uitspraken van de Raad van 18 oktober 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1974 en 13 december 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2440.

ontstaan na afloop van de vanaf haar 18^{de} verjaardag te berekenen Amber-termijn.

6. In beroep en hoger beroep gaat het om de vraag wat in art. 1a:1 lid 1 Wajong de verhouding is tussen onderdeel a (arbeidsongeschiktheid op de 18^{de} verjaardag, het 'a-criterium') en onderdeel b (ontstaan van arbeidsongeschiktheid tijdens studie, het 'b-criterium') en of de Amber-regeling van lid 2 invloed heeft op die verhouding.

7. In r.o. 3.1 vat de CRvB het standpunt van appellante samen in die zin dat zij stelt dat "zij onder het toepassingsbereik van artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wajong valt, ook als het gaat om toegenomen beperkingen uit een ziekte die op haar achttiende verjaardag al leidde tot beperkingen". De door appellante gegeven en op de wetsgeschiedenis gebaseerde onderbouwing van dat standpunt geeft de CRvB echter niet weer. Wie in die wetsgeschiedenis is geïnteresseerd, kan deze vinden op mijn website.¹

8. Het standpunt van het UWV vat de CRvB samen in r.o. 3.2: "Het UvW stelt zich op het standpunt dat appellante niet onder het toepassingsbereik van artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder b van de Wajong valt, omdat het gaat om toegenomen beperkingen uit een ziekte die op haar achttiende verjaardag al leidde tot beperkingen. Indien er op de achttiende verjaardag al beperkingen waren uit die ziekte, dan kan alleen een toename daarvan tot de 23^e verjaardag leiden tot een aanspraak op Wajong-uitkering". De onderbouwing van dat standpunt is ook op mijn website te vinden.

De dag waarop voor het eerst beperkingen worden ondervonden

9. De CRvB beantwoordt de vraag in r.o. 4.5.2 (ten behoeve van de leesbaarheid heb ik gedachtstreepjes toegevoegd):²

"Het UvW heeft met een beroep op de wetsgeschiedenis terecht het standpunt ingenomen dat voor de vraag tot welke doelgroep een betrokkene behoort, de dag waarop *voor het eerst beper-*

kingen als gevolg van ziekte worden ondervonden, bepalend is.

- Als *reeds op het achttiende jaar* door een betrokkene op grond van een ziekte beperkingen worden ondervonden, vindt de beoordeling van Wajong-aanspraken plaats op grond van artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wajong.
- Als die beperkingen *voor het eerst tijdens (of binnen zes maanden na afronden van de) studie* worden ondervonden, vindt de beoordeling plaats op grond van artikel 1a:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wajong.
- Ter voorkoming van misverstanden merkt de Raad daarbij op dat *niet relevant* is of een *ziekte* op een bepaald moment al (latent) bij een betrokkene aanwezig is, *bepalend* is het moment waarop op grond van die ziekte voor het eerst *beperkingen* worden ondervonden (cursivering EvdB)."

10. Dat betekent dat het tweede lid inderdaad van invloed is op de verhouding tussen het a-criterium en het b-criterium, in die zin dat het de reikwijdte van het b-criterium na de 23^{ste} verjaardag beperkt tot ziekteoorzaken die pas *na* de 18^{de} verjaardag *voor het eerst* tot beperkingen leiden. Daarbij is niet relevant of de *ziekteoorzaak* zelf op de 18^{de} verjaardag al wel of nog niet aanwezig was, maar alleen of die ziekteoorzaak al op de 18^{de} verjaardag heeft geleid tot het ondervinden van *beperkingen*.

11. Een ziekteoorzaak die op de 18^{de} verjaardag al wel aanwezig is, maar op die datum niet leidt tot het ondervinden van beperkingen, valt dan ook buiten de reikwijdte van het a-criterium en daarmee ook buiten de reikwijdte van de aan de 18^{de} verjaardag gekoppelde Amber-termijn. Als de betrokkene vanuit die ziekteoorzaak voor het eerst tijdens studie beperkingen ondervindt, dan valt hij onder het bereik van het b-criterium.

12. Daarmee scharniert het onderscheid tussen het a- en het b-criterium niet zozeer om de aanwezigheid van ziekte, maar om het ondervinden van beperkingen.

Wat zijn eigenlijk 'beperkingen'?

13. Dat leidt dan tot de vraag wat nu eigenlijk moet worden verstaan onder 'beperkingen'. Het antwoord op die vraag geeft de CRvB in het vervolg van r.o. 4.5.2:

"Gelet op het bepaalde in artikel 3, tweede en derde lid, van het Schattingsbesluit arbeidsonge-

1 <https://westhoff.nl/ed-van-den-bogaard>.

2 Zie punt 10-14 van mijn noot onder CRvB 9 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:127, «USZ» 2024/75, en punt 16 van mijn noot onder CRvB 6 februari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:223, «USZ» 2024/94.

schiktheidswetten (Schattingsbesluit) is van *beperkingen* sprake indien als gevolg van ziekte een *zodanige vermindering of verlies van lichamelijke of psychische structuur of functie optreedt, dat dit vermindering of verlies van normale gedragingen en activiteiten en van normale sociale rolvulling tot gevolg heeft* (cursivering EvdB):

14. Dat betekent dat om te kunnen spreken van beperkingen als bedoeld in artikel 1a:1 lid 2 Wajong er voldaan moet zijn aan twee *cumulatieve* voorwaarden:

- er moet sprake zijn van vermindering of verlies van *lichamelijke of psychische structuur of functie, én*
- die vermindering of dat verlies moet *zodanig* zijn dat als gevolg daarvan óók vermindering of verlies van *normale gedragingen en activiteiten* en van *normale sociale rolvulling* optreedt.

15. Daarbij wijs ik erop dat uit de formulering “vermindering of verlies van normale gedragingen en activiteiten *en* van normale sociale rolvulling (cursivering EvdB)” volgt dat ook hier sprake is van twee *cumulatieve* voorwaarden: er moet *zowel* sprake zijn van vermindering of verlies van normale gedragingen en activiteiten *als* van vermindering of verlies van normale sociale rolvulling.

Niet iedere beperking is een beperking in de zin van art. 1a:1 lid 2 Wajong

16. Dat betekent dat als de betrokkene wel een aandoening heeft, maar die aandoening heeft *geen* gevolgen voor zijn *normale* gedragingen, activiteiten en sociale rolvulling, hij *geen* beperkingen ondervindt in de zin van artikel 1a:1 lid 2 Wajong.

17. Sterker nog: als die aandoening wel gevolgen heeft voor zijn *gedragingen en activiteiten*, maar *niet* voor zijn *sociale rolvulling*, dan ondervindt hij nog steeds *geen* beperkingen in de zin van artikel 1a:1 lid 2 Wajong. Denk aan de situatie dat de betrokkene zijn normale sociale rol kan blijven vervullen juist doordat hij zijn gedragingen en activiteiten aanpast.

18. En dat geldt omgekeerd ook als de aandoening wel gevolgen heeft voor de *sociale rolvulling*, maar *niet* voor de *gedragingen en activiteiten*, bijvoorbeeld doordat de betrokkene zijn sociale rolvulling aanpast, waardoor hij zijn

normale gedragingen en activiteiten kan volhouden.

19. Pas als *zowel* de gedragingen en activiteiten *als* de sociale rolvulling zijn aangetast, is sprake van het ondervinden van beperkingen als bedoeld in art. 1a:1 lid 2 Wajong.

Art. 1a:1 lid 2 Wajong is beperkter dan het algemene spraakgebruik

20. Dat is in zekere zin contra-intuïtief. Immers, als iemand is aangewezen op het gebruik van een rolstoel, dan wordt het niet kunnen lopen doorgaans aangemerkt als een beperking. In het algemeen spraakgebruik wordt het woord ‘beperking’ dus ook gebruikt om de vermindering of het verlies van lichamelijke of psychische structuur of functie als zodanig aan te duiden, los van de eventuele compensatie daarvan en los van de eventuele gevolgen voor de sociale rolvulling.

21. Maar als het gebruik van een rolstoel het niet kunnen lopen zodanig compenseert, dat de betrokkene zowel zijn normale gedragingen en activiteiten als zijn normale sociale rolvulling kan volhouden, dan is géén sprake van het ‘ondervinden van beperkingen’ in de zin van art. 1a:1 lid 2 Wajong.

Op grond van art. 3 lid 2 Sbaow gaat het bij het ‘ondervinden van beperkingen’ als bedoeld in art. 1a:1 lid 2 Wajong immers niet om de vermindering of het verlies van lichamelijke of psychische structuur of functie *op zich*, maar om de *gevolgen* die dat heeft voor de *gedragingen, activiteiten en sociale rolvulling*.

Als de vermindering of het verlies van lichamelijke of psychische structuur of functie niet leidt tot vermindering of verlies van normale gedragingen, activiteiten en sociale rolvulling, dan kan op grond van art. 3 lid 2 Sbaow niet worden gesproken van het ‘ondervinden van beperkingen’ in de betekenis van artikel 1a:1 lid 2 Wajong.

22. De reikwijdte van het begrip ‘ondervinden van beperkingen’ als bedoeld in art. 1a:1 lid 2 Wajong is dan ook beperkter dan op grond van het algemeen spraakgebruik zou worden verwacht: *niet iedere* beperking is een beperking. En dat is iets waarvan ik denk dat niet iedereen zich (voldoende) bewust is. Maar voor de afbakening van het bereik van het b-criterium is dat wel essentieel.

Vermindering van de persoonlijke autonomie

23. Dat niet iedere beperking een beperking is in de betekenis van artikel 1a:1 lid 2 Wajong, volgt ook uit de nota van toelichting bij het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten van 8 juli 2000, Stb. 2000, 307, waarmee de Lisv-richtlijn *Medisch arbeidsongeschiktheids criterium* (MAOC) van juni 1996 in het Schattingsbesluit is gecodificeerd.

Op p. 13-14 van deze nota van toelichting is te lezen:

“Om van ziekte te kunnen spreken dient er een stoornis te zijn in het menselijk organisme, met een *vermindering van de persoonlijke autonomie*. Vermindering of verlies van autonomie betekent dat men *niet in staat* is (een deel van) de *sociale rollen te vervullen*; er is sprake van een vermindering of verlies van lichamelijke of psychische functie, als gevolg waarvan een vermindering of verlies van normale gedragingen, activiteiten en sociale rolvulling optreedt. De *sociale rollen* worden geheel of gedeeltelijk *verdrongen* door de *ziekerol*.

Cliënten uiten ziekte in de vorm van klachten, die zowel op hun gezondheidsproblemen betrekking hebben als op hun achteruitgang in ervaren mogelijkheden om te functioneren. De beleving van de cliënt vormt het startpunt voor de verzekeringsarts, die vervolgens het feitelijk bestaan van deze klachten toetst. Het kan immers zijn dat tijdens het onderzoek blijkt dat de klachten niet reeel bestaand zijn. Is dit wel het geval dan toetst de verzekeringsarts of deze klachten berusten op een feitelijk bestaande stoornis die leidt tot ongeschiktheid.

Daarbij onderzoekt hij alle drie niveau's van mens-zijn waarop uitingen van ziekte zich kunnen manifesteren: er dient sprake te zijn van stoornissen op het niveau van het lichamenlijk en geestelijk functioneren, beperkingen op het niveau van gedragingen en activiteiten en handicaps op het niveau van de sociale rolvulling gericht op de arbeidsrol (zie ook de artikelsgewijze toelichting). Om arbeidsongeschiktheid te kunnen aannemen dient de verzekeringsarts steeds op deze drie niveau's logisch samenhangende uitingen van ziekte te constateren. Ontbreekt een van deze drie elementen, of hangen deze niet consistent samen, dan is er geen ongeschiktheid als gevolg van ziekte. Het kan immers heel goed zijn dat de *stoornissen* op *fysiek* niveau *geen beperkingen* in *gedragingen* met zich brengen of dat bepaalde

beperkingen in gedragingen geen duidelijke relatie vertonen met de geconstateerde stoornis. De ziekte, de beperkingen en de verminderde mogelijkheden om te werken dienen consistent samen te hangen (cursivering EvdB)”.

24. Hieruit volgt dat pas kan worden gesproken van beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek als de *persoonlijke autonomie* is aangetast en de *sociale rollen* geheel of gedeeltelijk zijn verdrongen door de *ziekerol*. En dat betekent dat zolang daarvan geen sprake is, er ook geen sprake is van het ‘ondervinden van beperkingen’ als bedoeld in art. 1a:1 lid 2 Wajong.

25. De overweging van de CRvB dat “*niet relevant* is of een *ziekte* op een bepaald moment al (latent) bij een betrokkene aanwezig is”, maar dat “*bepalend* is het moment waarop op grond van die ziekte voor het eerst *beperkingen* worden ondervonden”, sluit hier naadloos op aan.

Wat zijn eigenlijk ‘normale’ gedragingen, activiteiten en sociale rolvulling?

26. Uit het voorgaande volgt dat bij de beantwoording van de vraag of de betrokkene buiten de reikwijdte van het b-criterium valt omdat hij al op zijn 18^{de} verjaardag beperkingen ondervond als gevolg van ziekte of gebrek, eerst moet worden beoordeeld of er op die 18^{de} verjaardag sprake was van vermindering of verlies van normale gedragingen en activiteiten en van normale sociale rolvulling. Immers, als dat niet het geval was, ondervond hij op die datum geen beperkingen in de zin van art. 1a:1 lid 2 Wajong.

27. Maar om die vraag te kunnen beantwoorden, moet *eerst* worden vastgesteld wat nu eigenlijk moet worden verstaan onder *normale* gedragingen en activiteiten en onder *normale* sociale rolvulling.

28. Uit de hiervoor in punt 23 geciteerde passage uit de nota van toelichting bij het Sbaow blijkt dat het moet gaan om een vermindering van de *persoonlijke autonomie*, waarbij *sociale rollen* geheel of gedeeltelijk worden verdrongen door de *ziekerol*.

Dat betekent dat onder *normale* gedragingen, activiteiten en sociale rolvulling moet worden verstaan: de gedragingen, activiteiten en sociale rolvulling die *voor de betrokkene* normaal zijn als hij geen ziekte of gebrek zou hebben.

Niet iedere beperking is een beperking

29. Maar de essentie van art. 3 lid 2 Sbaow is dat niet iedere beperking leidt tot het 'ondervinden van beperkingen' als bedoeld in art. 1a:1 lid 2 Wajong en daarmee ook niet tot het aanvangen van de Amber-termijn.

30. Als op de 18^{de} verjaardag sprake is van ziekte of gebrek zonder dat dit tot gevolg heeft dat de betrokkene op dat moment al duurzaam geen arbeidsvermogen heeft, dan vangt de Amber-termijn van art. 1a:1 lid 2 Wajong alleen aan als op die datum:

- a. als gevolg van die ziekte een *zodanige* vermindering of verlies van *lichamelijke of psychische structuur of functie* optreedt, dat dit leidt tot
- b. vermindering of verlies van *normale gedragingen en activiteiten* én
- c. vermindering of verlies van *normale sociale rolvulling*.

31. Daarbij dient onder normale gedragingen en activiteiten en normale sociale rolvulling te worden verstaan: de *voor de betrokkene normale* gedragingen, activiteiten en sociale rolvulling.

32. Dat betekent dat als een betrokkene ondanks een op zijn 18^{de} verjaardag aanwezige aandoening *wel* in staat is om vanaf zijn 18^{de} verjaardag op *reguliere* wijze een studie te volgen (dat wil zeggen: zonder op die aandoening terug te voeren vertraging en zonder aanpassingen of voorzieningen), op zijn 18^{de} verjaardag *geen* sprake is van vermindering of verlies van normale gedragingen en activiteiten en van normale sociale rolvulling en daarmee ook niet van het ondervinden van beperkingen als bedoeld in art. 1a:1 lid 2 Wajong.

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

101

Mogelijke resultaat van behandelingen onzeker, maar voor de Wajong wordt ook bij een geringe kans op herstel geen duurzaamheid aangenomen

Centrale Raad van Beroep
13 februari 2025, nr. 24/386 WAJONG,
ECLI:NL:CRVB:2025:255
(Weyers, Smit-Colenbrander, Van Olden-Smit)
Noot E. van den Bogaard

Duurzaamheid. 10-jaarstermijn.

[Wajong art. 1a:1]

i. De verzekeringsarts bezwaar en beroep heeft zich op het standpunt gesteld dat – nadat appellante met een behandeling beter heeft leren omgaan met haar beperkingen vanuit ASS – een adequate behandeling voor de traumaproblematiek en wellicht ook voor de scheef geraakte vorming van de persoonlijkheid, mogelijk is. Als appellante in een betere psychische conditie komt zal er, voor zover ze daardoor fysiek al niet zal verbeteren, ook een ingang ontstaan voor een revalidatieprogramma dat gericht is op haar pijnklachten. Daardoor zal appellante wellicht in de toekomst vier uur per dag belastbaar worden en zullen naar verwachting ook haar werknemersvaardigheden zich nog in positieve richting kunnen ontwikkelen. Hiermee heeft de verzekeringsarts bezwaar en beroep zijn standpunt, dat het arbeidsvermogen bij appellante vooralsnog niet duurzaam ontbreekt, voldoende onderbouwd.

ii. De Raad onderkent dat het mogelijke resultaat van de door de verzekeringsartsen genoemde behandelingen onzeker is en dat van een verbetering van het functioneren bij appellante wellicht pas na jaren van behandeling sprake zal kunnen zijn. Voor de toepassing van de Wajong kan in een situatie waarbij op lange termijn slechts een geringe kans op herstel bestaat, anders dan bij de Wet WIA, echter geen duurzaamheid worden aangenomen.

Ook als sprake is van een geringe kans op herstel op lange termijn, is immers niet uitgesloten dat