

manipulatie van het informatiekanaal zou kunnen leiden, een reëel risico als zeer gedetailleerde blauwdrukken van software worden prijsgegeven. Vrijgeven voor hergebruik gebeurt immers in principe niet aan één partij, maar – evenals bij openbaarmaking via de Wob – voor eenieder (art. 6-8 Who). In hoger beroep heeft de verzoeker zijn wensen enigszins gespecificeerd; het is hem niet (langer) te doen om de broncode van 'de app', maar enkel (nog) om de front-end code (cliënt-software). Deze is nodig om de app vrij te kunnen gebruiken en deze te kunnen raadplegen via andere besturingssystemen. Front-end regelt de visuele aspecten en maakt deze functioneel en interactief. Simpel gezegd: vrijwel alles wat je als gebruiker ziet in de app is front-end. Het wordt anders wanneer er informatie/data moet worden verwerkt, opgehaald en bijv. opgeslagen in een (voor de gebruiker onzichtbare) database: dan vindt er communicatie plaats met de back-end (serversoftware). Daarom maakt het voor de risicotaxatie m.b.t. manipulatie wel degelijk uit dat hier niet (langer) verzocht wordt om de back-end broncode of een zogenaamde full-stack (alles). In verweer in hoger beroep komt het manipulatieargument niet terug; reden voor weigering is thans dat de app overbelast kan raken en dat wijzigingen in de back-end ertoe kunnen leiden dat de app niet goed functioneert.

5b. Zijn beide aangevoerde argumenten in het licht van de Woo te kwalificeren als steekhoudend? Hoewel lastig te beoordelen op basis van een enkele overweging in de uitspraak van de Afdeling, is evident dat de argumentatie terug te voeren moet zijn op de uitzonderingen van hoofdstuk 5 van de Woo. Voor het beoordelen van de overtuigingskracht en juridische houdbaarheid bevatten de uitspraken te weinig informatie, maar er kunnen in potlood wel vraagtekens en kanttekeningen bij worden geplaatst. Zo is voorkoming van sabotage (art. 5.1 lid 2 onder h Woo) dan wel verruimd omdat dit niet enkel meer geldt voor milieu-informatie, maar de vraag is of dit argument voldoende gewicht in de schaal legt nu er enkel wordt verzocht om de front-end broncode. Ook zal er – met de wettelijke verplichtingen van de Woo – vermoedelijk (indringender) worden getoetst waarom een deel van de broncode kennelijk wel openbaar kan en een ander deel niet. Daarbij geldt dat 'overbelasting' doorgaans geen rol speelt voor niet-verstrekking. Verder dienen in de belangenafweging ook diverse actuele ontwikkelingen m.b.t. transparantie relevant te worden geacht en te worden betrokken. In casu valt dan onder meer te denken aan het voornemen van het kabinet om in te zetten op het vrijgeven en actief delen van broncodes van overheidssoftware (*Kamerstukken II 2019/20,*

26643, 676). Het mag duidelijk zijn dat de tendens naar meer transparantie, inclusief de aankondiging van de Woo, de overheid in de nabije toekomst voor diverse nieuwe uitdagingen zal stellen, zowel praktisch, technisch als juridisch. H.S. ten Cate

## AB 2021/208

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

17 februari 2021, nr. 201906592/1/R3

(Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, R.J.J.M. Pans, H.J.M. Baldinger)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:32 Awb

Milieurecht Totaal 2021/7243

ABkort 2021/148

ECLI:NL:RVS:2021:289

**Een brief met daarin vijf lasten, bevat vijf zelfstandige besluiten. Artikel 6:13 Awb staat eraan in de weg om als er maar tegen één last bezwaar is gemaakt, in beroep ook de andere vier lasten ter discussie te stellen.**

*Omvang beoordeling beroep door de rechtbank*

*Partij en anderen betogen dat de rechtbank verschillende beroepsgronden van Free Heart tegen het besluit van 13 februari 2018 buiten bespreking had moeten laten, omdat deze gaan over onderdelen van het besluit van 17 juli 2017 die Free Heart in bezwaar niet heeft aangevochten. Zij heeft in bezwaar uitsluitend de lasten over onderdelen aangevochten die zien op het plaatsen van bebording en op de omvang van het terras, zodat de rechtbank de beoordeling van het beroep tot deze onderdelen had moeten beperken, aldus partij en anderen.*

*Artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt:*

*"Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld."*

*De Afdeling stelt vast dat het besluit van 17 juli 2017 uiteenvalt in vijf afzonderlijke lasten. Aan elke last is een afzonderlijke overtreding ten grondslag gelegd, voor het beëindigen en beëindigd houden van die overtreding is een afzonderlijke begunstigingstermijn opgenomen en aan de voortzetting van de afzonderlijke overtreding is een eigen dwangsom verbonden.*

*Naar het oordeel van de Afdeling gaat het dus om vijf van elkaar te onderscheiden zelfstandige lasten. Deze hebben betrekking op verschillende locaties op het perceel, kunnen onafhankelijk van elkaar worden nageleefd en leiden bij het niet naleven afzonderlijk van elkaar tot verbeurde van dwangsommen. Het college had er desgewenst voor kunnen kiezen om voor elk van deze lasten een afzonderlijk besluit te nemen.*

*Zoals partij en anderen terecht betogen, beperkt het bezwaar dat Free Heart tegen het besluit van 17 juli 2017 heeft gemaakt zich tot de last die ziet op het aanbrengen van duidelijke bebording en de last die betrekking heeft op de omvang van het terras. Het beroep van Free Heart tegen het besluit op dat bezwaar richt zich echter ook tegen de lasten over het geopend zijn van de hekwerken tijdens de openingsuren en over voorwerpen, geplaatst op de brug, waartegen Free Heart in bezwaar niet is opgekomen. Dat, zoals ter zitting naar voren is gekomen, bij het besluit op bezwaar van 13 februari 2018 ook is gemotiveerd waarom deze onderdelen van de last in stand worden gelaten, betekent niet dat Free Heart artikel 6:13 van de Awb niet kan worden tegengeworpen. Het kan Free Heart redelijkerwijs verweten worden dat zij in bezwaar niet is opgekomen tegen het besluit van 17 juli 2017, voor zover zij daarbij ook is gelast de hekwerken tijdens de openingsuren open te houden en geen voorwerpen op de brug te plaatsen. Daarom had de rechtbank de gronden die hiertegen waren gericht, buiten beschouwing moeten laten.*

*Het betoog slaagt.*

Uitspraak op het hoger beroep van: Appellant, Free Heart B.V., Free Heart Vastgoed B.V. en Free Heart Holding B.V., achtereenvolgens wonend en gevestigd te Zegveld, gemeente Woerden (hierna tezamen en in enkelvoud: Free Heart), appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 18 juli 2019 in zaken nrs. 18/2176, 18/4783 en 18/5158 in het geding tussen:

Free Heart,  
en

Het college van burgemeester en wethouders van Nieuwkoop.

### Procesverloop

Bij besluit van 17 juli 2017 heeft het college Free Heart Vastgoed B.V., Free Heart B.V. en appellant onder oplegging van dwangsommen gelast om vijf gestelde overtredingen van artikel 2.3, aanhef en onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) op het perceel nabij de Meije 300 te Zegveld (hierna: het perceel) te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluiten van 1 december 2017 en 8 januari 2018 heeft het college besloten tot invordering van volgens hem door Free Heart verbeurde dwangsommen ten bedrage van achtereenvolgens € 1.400,00 en € 400,00.

Bij besluit van 13 februari 2018 heeft het college het door Free Heart tegen het besluit van 17 juli 2017 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluiten van 29 mei 2018 heeft het college de door Free Heart tegen de besluiten van 1 december 2017 en 8 januari 2018 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en die besluiten ambtshalve ingetrokken voor zover bij die besluiten een bedrag van € 400,00 is ingevorderd vanwege het onderdeel van de opgelegde last die ziet op het plaatsen van bebording.

Bij uitspraak van 18 juli 2019 heeft de rechtbank de door Free Heart tegen de besluiten van 13 februari 2018 en 29 mei 2018 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft Free Heart hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven. Partij en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak, gevoegd met de zaken 201906593/1/R3 en 202001082/1/R3, ter zitting behandeld op 16 november 2020, waar Free Heart, vertegenwoordigd door appellant, bijgestaan door mr. J.J. van Nuland, rechtsbijstandverlener te Utrecht, en het college, vertegenwoordigd door F. Zorn, zijn verschenen. Verder zijn ter zitting partij en anderen, vertegenwoordigd door partij, bijgestaan door mr. Y.M.G. van den Heerik, rechtsbijstandverlener te Zegveld, als partij gehoord. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. Free Heart exploiteert op het perceel de buitenplaats "De Blauwe Meije". Deze buitenplaats ligt deels op grondgebied van de gemeente Nieuwkoop en deels op grondgebied van de gemeente Woerden. Het Nieuwkoopse deel van de buitenplaats ligt aan weerszijden van de rivier de Meije en biedt onder meer ruimte aan een beeldentuin. Voor deze beeldentuin en zes parkeerplaatsen heeft het college op 24 februari 2015 omgevingsvergunning verleend. Ten tijde van het handhavingsbesluit beschikte Free Heart bovendien over een omgevingsvergunning die het college op 30 november 2016 had verleend. Bij deze omgevingsvergunning zijn verschillende nadere bedrijfsactiviteiten, voorzieningen en bouwwerken op het perceel vergund. Voor de

vergunde activiteiten heeft het college aan de omgevingsvergunning voorschriften verbonden.

Partij en anderen wonen in de nabijheid van het perceel. Zij hebben verschillende verzoeken om handhaving jegens Free Heart aan het college gericht. Naar aanleiding daarvan hebben toezichhouders van de gemeente Nieuwkoop op 22 mei 2017 en 27 mei 2017 controles uitgevoerd op het perceel. Daarbij is volgens het college gebleken dat in strijd met artikel 2.3, aanhef en onder b, van de Wabo op verschillende punten werd gehandeld in afwijking van de voorwaarden die waren verbonden aan de omgevingsvergunning van 30 november 2016. Daarop heeft het college Free Heart bij het besluit van 17 juli 2017 gelast om deze overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden door (voor zover hier van belang):

- alle voorwerpen op de brug, waaronder onder andere blauwe ballen en blauwe bloempotten te verwijderen en verwijderd te houden en de brug vrij te houden van eventuele fietsen en andere obstakels;
- duidelijke bebording te plaatsen bij de entree van de locatie waaruit bezoekers kunnen opmaken dat zij achter op het terrein met auto's kunnen parkeren;
- de omvang van het terras op houtsnippers in de beeldentuin langs de oever van De Meije terug te brengen tot een oppervlakte van maximaal 21 m<sup>2</sup>;
- de hekwerken nabij de hooimijt waarmee het (achter-)terrein wordt afgesloten tijdens de openingstijden van de beeldentuin altijd in geopende toestand te houden (met beide hekhelften open).

#### *Belanghebbendheid*

2. Partij en anderen voeren in incidenteel hoger beroep aan dat de rechtbank de beroepen niet-ontvankelijk had moeten verklaren voor zover deze waren ingesteld door appelland, h.o.d.n. Free Heart Organisatiebureau, en door Free Heart Holding B.V. De lasten onder dwangsom en de invorderingsbesluiten waren niet aan hen gericht, zodat zij geen belanghebbenden waren, aldus partij en anderen.

2.1. De rechtbank heeft terecht geen onderscheid gemaakt tussen appelland, zijnde de natuurlijke persoon tot wie de bedoelde besluiten waren gericht, en appelland, h.o.d.n. Free Heart Organisatiebureau, namens wie het beroep is ingesteld. Deze enkele nadere aanduiding van de natuurlijke persoon aan wie de lasten mede waren gericht, maakt niet dat rechtens van een andere persoon moet worden uitgegaan. De rechtbank heeft de beroepen, voor zover ingesteld door appelland, h.o.d.n. Free Heart Organisatiebureau, terecht ontvankelijk geacht.

Verder heeft de rechtbank terecht ook Free Heart Holding B.V. ontvankelijk geacht. In de uit-

spraak van de Afdeling van 19 juni 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1934), was de omgevingsvergunning van 30 november 2016 aan de orde. In die zaak heeft de Afdeling onder meer Free Heart Holding B.V. als belanghebbende aangemerkt omdat zij betrokken is bij de exploitatie van de buitenplaats. Gelet daarop bestaat in dit geval geen grond voor het oordeel dat Free Heart Holding B.V. niet rechtstreeks in haar belang wordt geraakt door het besluit van 17 juli 2017.

#### *Omvang beoordeling beroep door de rechtbank*

3. Partij en anderen betogen dat de rechtbank verschillende beroepsgronden van Free Heart tegen het besluit van 13 februari 2018 buiten bespreking had moeten laten, omdat deze gaan over onderdelen van het besluit van 17 juli 2017 die Free Heart in bezwaar niet heeft aangevochten. Zij heeft in bezwaar uitsluitend de lasten over onderdelen aangevochten die zien op het plaatsen van bebording en op de omvang van het terras, zodat de rechtbank de beoordeling van het beroep tot deze onderdelen had moeten beperken, aldus partij en anderen.

3.1. Artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt:

"Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld."

3.2. De Afdeling stelt vast dat het besluit van 17 juli 2017 uiteenvalt in vijf afzonderlijke lasten. Aan elke last is een afzonderlijke overtreding ten grondslag gelegd, voor het beëindigen en beëindigd houden van die overtreding is een afzonderlijke begunstigingstermijn opgenomen en aan de voortzetting van de afzonderlijke overtreding is een eigen dwangsom verbonden.

Naar het oordeel van de Afdeling gaat het dus om vijf van elkaar te onderscheiden zelfstandige lasten. Deze hebben betrekking op verschillende locaties op het perceel, kunnen onafhankelijk van elkaar worden nageleefd en leiden bij het niet naleven afzonderlijk van elkaar tot verbeurte van dwangsommen. Het college had er desgewenst voor kunnen kiezen om voor elk van deze lasten een afzonderlijk besluit te nemen.

3.3. Zoals partij en anderen terecht betogen, beperkt het bezwaar dat Free Heart tegen het besluit van 17 juli 2017 heeft gemaakt zich tot de last die ziet op het aanbrengen van duidelijke bebording en de last die betrekking heeft op de omvang van het terras. Het beroep van Free Heart tegen het besluit op dat bezwaar richt zich echter ook tegen de lasten over het geopend zijn van de

hekwerken tijdens de openingsuren en over voorwerpen, geplaatst op de brug, waartegen Free Heart in bezwaar niet is opgekomen. Dat, zoals ter zitting naar voren is gekomen, bij het besluit op bezwaar van 13 februari 2018 ook is gemotiveerd waarom deze onderdelen van de last in stand worden gelaten, betekent niet dat Free Heart artikel 6:13 van de Awb niet kan worden tegengeworpen. Het kan Free Heart redelijkerwijs verweten worden dat zij in bezwaar niet is opgekomen tegen het besluit van 17 juli 2017, voor zover zij daarbij ook is gelast de hekwerken tijdens de openingsuren open te houden en geen voorwerpen op de brug te plaatsen. Daarom had de rechtbank de gronden die hiertegen waren gericht, buiten beschouwing moeten laten.

Het betoog slaagt.

4. Nu de rechtbank in de ten onrechte behandelde beroepsgronden geen aanleiding heeft gevonden om het beroep van Free Heart grond te verklaren, zal de Afdeling de aangevallen uitspraak, voor zover het de beoordeling van deze gronden betreft, bevestigen met verbetering van de gronden waarop deze rust.

5. Het voorgaande betekent dat de Afdeling de gronden die Free Heart tegen de aangevallen uitspraak heeft aangevoerd, voor zover deze zijn gericht tegen de overwegingen over het geopend zijn van de hekwerken en over voorwerpen op de brug, onbesproken laat.

#### *Bebording*

6. Free Heart betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat vergunningvoorschrift 14 over de plaatsing van bebording onvoldoende concreet is om te kunnen vaststellen dat Free Heart dit voorschrift heeft overtreden. Het college had haar daarom niet mogen gelasten om alsnog duidelijke bebording te plaatsen. Ook de last zelf is volgens haar onvoldoende concreet.

6.1. Vergunningvoorschrift 14, verbonden aan de omgevingsvergunning van 30 november 2016, luidt:

"De parkeerplaatsen in de beeldentuin moeten via duidelijke bebording zijn aangegeven bij de entree van de locatie, zodat het bezoekers duidelijk is dat ook achter op het terrein geparkeerd kan worden."

6.2. Naar het oordeel van de Afdeling is het vergunningvoorschrift voldoende concreet en kon Free Heart daaruit redelijkerwijs afleiden wat van haar werd verlangd. Hetzelfde geldt voor de opgelegde last om duidelijke bebording bij de entree van de locatie te plaatsen waaruit bezoekers kunnen opmaken dat zij achter op het terrein met auto's kunnen parkeren.

6.3. Tijdens controlebezoeken op 22 mei 2017 en 27 mei 2017 hebben toezichthouders van

de gemeente geconstateerd dat in het geheel geen bebording aanwezig was. Voor zover Free Heart in dit verband wijst op de flipover die zij – tijdens het geopend zijn van de beeldentuin – bij de entree plaatste, heeft de rechtbank daarin terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat Free Heart vergunningvoorschrift 14 naleefde. De flipover kan redelijkerwijs niet worden begrepen onder bebording in de zin van dat vergunningvoorschrift. Het college mocht er dan ook van uitgaan dat vergunningvoorschrift 14 niet werd nageleefd.

Het betoog slaagt niet.

7. Het college is bij besluiten van 1 december 2017 en 8 januari 2018 overgegaan tot invordering van verbeurde dwangsommen. Uit controles was namelijk gebleken dat Free Heart niet tijdig had voldaan aan onder meer de last om alsnog duidelijke bebording te plaatsen. Bij besluiten van 29 mei 2018 heeft het college de invorderingsbesluiten in zoverre ingetrokken. Gebleken was namelijk dat Free Heart nadien alsnog adequate bebording had geplaatst. Er bestond dus in zoverre geen kans op herhaling van de overtreding. Het college heeft de verzoeken van Free Heart om vergoeding van in bezwaar gemaakte proceskosten daarbij niet toegekend. De rechtbank heeft de daartegen gerichte beroepen van Free Heart ongegrond verklaard.

7.1. Free Heart betoogt dat het college de verzoeken om vergoeding van in bezwaar gemaakte proceskosten wel had moeten toekennen. De rechtbank heeft dat niet onderkend. Volgens haar heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het college de invorderingsbesluiten van 1 december 2017 en 8 januari 2018 wat betreft de bebording niet hoefde te herroepen wegens aan hem te wijten onrechtmatigheid. Zij betoogt daartoe dat het college bij die besluiten ten onrechte heeft aangenomen dat Free Heart dwangsommen had verbeurd door het niet naleven van de last tot plaatsing van duidelijke bebording. Zij had wel tijdig bebording geplaatst en uit de opgelegde last kon niet blijken dat die bebording ontoereikend was, aldus Free Heart.

7.2. Aan de besluiten van 1 december 2017 en 8 januari 2018 lagen controlerapporten van de toezichthouder van 26 september 2017 en 4 oktober 2017 ten grondslag. De toezichthouder heeft beide keren geconstateerd dat twee borden met een P en een pijl aanwezig waren, zoals op de foto's bij het controlerapport van 26 september 2017 ook is te zien. Eén bord was geplaatst langs de weg aan de overkant van de entree, en één bord bij de entree. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat deze borden zodanig waren geplaatst, dat bezoekers daaruit redelijkerwijs niet

konden opmaken dat zij achter op het terrein van de beeldentuin auto's kunnen parkeren. Met deze bebording was de vastgestelde overtreding niet beëindigd. Het college heeft zich dus terecht op het standpunt gesteld dat Free Heart de last met de plaatsing van deze borden niet tijdig had nageleefd, zodat zij dwangsommen had verbeurd.

7.3. Dit betekent dat het college niet was gehouden om de invorderingsbesluiten van 1 december 2017 en 8 januari 2018 te herroepen wegens aan hem te wijten onrechtmatigheid. Het oordeel van de rechtbank op dit punt is juist. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat het college evenmin was gehouden om het verzoek van Free Heart om vergoeding van in bezwaar gemaakte proceskosten toe te kennen.

Het betoog slaagt niet.

#### *Omvang terras*

8. Free Heart betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat haar beroepsgrond, inhoudende dat in het besluit op bezwaar van 13 februari 2018 niet is ingegaan op de bezwaren die zij over de omvang van het terras naar voren heeft gebracht, feitelijke grondslag mist. De rechtbank heeft de beroepsgronden die Free Heart in dit verband heeft aangevoerd ten onrechte niet in haar overwegingen betrokken, aldus Free Heart.

8.1. Free Heart heeft in bezwaar betwist dat het terras waarop de opgelegde last ziet groter is dan 21 m<sup>2</sup>, en daarmee afwijkt van de omgevingsvergunning van 30 november 2016. Zij heeft aangevoerd dat in de controlerapporten van de toezichthouder van 22 mei 2017 en 27 mei 2017 geen meetgegevens of foto's zijn opgenomen waaruit van een grotere omvang blijkt.

In het advies van de commissie voor de bezwaarschriften van 23 januari 2018, dat het college bij het besluit op bezwaar van 13 februari 2018 heeft overgenomen, staat over de omvang van het terras dat uit het controlerapport van de toezichthouder van 22 mei 2017 blijkt dat de toezichthouder het terras heeft opgemeten en tot de conclusie kwam dat het een afmeting van 4 bij 14 meter heeft, waarmee de maximaal toegestane oppervlakte werd overschreden. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat in het besluit op bezwaar wel op het betoog van Free Heart is ingegaan.

8.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:370, mag een bestuursorgaan in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend rapport, voor zover deze eigen waarnemingen van de opsteller van het rapport weergeven. Indien die bevindingen

worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd.

In het controlerapport van de toezichthouders van 22 mei 2017 staat dat een van de toezichthouders de afmetingen van het terras heeft "uitgestapt" en dat is geconcludeerd dat het terras zo'n 4 bij 14 m groot was, oftewel 56 m<sup>2</sup>. Hoewel hieraan geen precieze, maar een door de toezichthouder op deze wijze geschatte meting ten grondslag ligt, betekent dit - gelet op het grote verschil met de toegestane omvang van 21 m<sup>2</sup> - niet dat daarom twijfel bestaat aan de bevinding van de toezichthouder dat het terras groter was dan toegestaan. Free Heart heeft dit ook niet onderbouwd bestreden. Het college mocht aan de hand van dat controlerapport vaststellen dat sprake was van een overtreding.

Het betoog slaagt niet.

#### *Slotoverwegingen*

9. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. H.J.M. Baldinger, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

#### **Noot**

1. Deze uitspraak is erg interessant voor de praktijk. In de kern genomen zegt de Afdeling hier dat als één brief meerdere (feitelijk en juridisch) losstaande lasten bevat en het bestuursorgaan er ook "*desgewenst voor [had] kunnen kiezen om voor elk van deze lasten een afzonderlijk besluit te nemen*" de lasten als aparte besluiten moeten worden aangemerkt voor de toepassing van artikel 6:13 Awb. Dat betekent dat als iemand maar over een van de vijf (zelfstandige) lasten piept in bezwaar, hij niet in beroep alsnog een punt kan maken van de andere vier lasten.

2. Het komt regelmatig voor bij handhaving dat de overheid in één brief een overtreder aanschrijft om meerdere overtredingen ongedaan te

maken. Dat kan in allerlei verschillende vormen, maar een goed geschreven last zal een helder onderscheid maken per feitelijke en juridische overtreding. Dus als er op een perceel twee verschillende overtredingen zijn, dan zal de overtreder een brief krijgen met daarin twee separate lasten. Per last wordt dan de feitelijke handeling, de overtreden wettelijke bepaling en de concrete last onder dwangsom (last, herstelmaatregel, begunstigings-termijn en te verbeuren dwangsom) genoemd.

3. Het schrijven van een duidelijk splitsbare last was al aan te bevelen voor de duidelijkheid en overzichtelijkheid van het besluit, maar met deze uitspraak in het achterhoofd is er nog een belangrijke reden om zo te werken als overheid. Je kan zo heel effectief de omvang van het geding beperken tot de specifieke last waar de overtreder daadwerkelijk een probleem mee heeft.

4. Tot slot leg ik graag nog een dwarsverband. Een soortgelijke discussie als hier aan de orde is zie je terug in de rechtspraak van de Afdeling over de vraag of de Afdeling in eerste en enige aanleg bevoegd is voor de handhaving van bepaalde besluiten. De Afdeling is namelijk als enige bevoegd om over de handhaving van de Wm te oordelen. Soms worden besluiten gebaseerd op zowel de Wm, als een wet waar de rechtbank in eerste aanleg bevoegd is (bijvoorbeeld: de Wabo). Als het besluit met meerdere lasten onsplitbaar is, dan trekt de Afdeling alles naar zich toe (zie: ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1063). Is het besluit met meerdere lasten echter zodanig splitsbaar dat het bestuursorgaan er desgewenst voor had kunnen kiezen om ieder van de lasten in een afzonderlijk besluit op te nemen, dan splitst de Afdeling het besluit op in een deel waar zij bevoegd over is (het Wm-deel) en een deel waar de rechtbank over bevoegd is (de rest, zie: ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3207). Die rechtspraak is denk ik ook relevant voor de vraag of er voor de toepassing van artikel 6:13 Awb sprake is van één of meerdere zelfstandige besluiten in één document.

T.N. Sanders

## AB 2021/209

### CENTRALE RAAD VAN BEROEP

29 april 2021, nr. 18/5206 WIA

(Mrs. I.M.J. Hilhorst-Hagen, E.W. Akkerman, A.T. de Kwaasteniën)

m.nt. A.C. Hendriks

Art. 25 lid 1 en lid 9 Wet WIA; Beleidsregels beoordelingskader poortwachter

ECLI:NL:CRVB:2021:1004

### **UWV moet nieuw besluit nemen over gevorderde schadevergoeding van verzekerde, nadat het UWV ten onrechte geen loonsanctie had opgelegd aan uitzendorganisatie.**

*Ter beoordeling is of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het beroep van appellant tegen het bestreden besluit ongegrond is, omdat het UWV terecht geen loonsanctie heeft opgelegd. Volgens de bedrijfsarts was appellant met een aantal beperkingen vanaf februari/maart 2016 in staat om voltijds werkzaamheden te verrichten. In het arbeidskundig re-integratie onderzoeksrapport van 21 maart 2016 is geconcludeerd dat appellant zijn eigen werk als postsorteerder niet meer kan doen en dat dat werk ook niet kon worden aangepast. Hij is wel in staat diverse andere werkzaamheden te verrichten, gelet op zijn ervaring en opleiding, waaronder een deel van een opleiding op hbo-niveau. Uit het Plan naar werken van Randstad HR Solutions van 29 april 2016 blijkt onder meer dat diverse re-integratie-activiteiten worden voorgenomen, waaronder het bekendmaken bij onderdelen van Randstad en externe netwerkcontacten. Uit het voortgangsrapport van 25 november 2016 blijkt dat appellant veel heeft gesolliciteerd in Amersfoort en omgeving maar helaas nog niet is aangenomen. Uit het in hoger beroep ingebrachte eindrapport van 28 april 2017 blijkt onder meer dat zonder succes veel gesolliciteerd is. Uit deze rapporten komt niet duidelijk naar voren dat de inspanningen van Randstad HR Solutions ook waren gericht op spoor 1, mogelijkheden in de eigen organisatie van werkgever of bij de inleners van werkgever. Het lijkt er vooral op dat de focus lag op spoor 2, de inleners van Randstad en elders. Steun daarvoor biedt ook het aan appellant op 7 november 2016 uitgebrachte deskundigenoordeel, waarin wordt geconcludeerd dat met inschakeling van Randstad een aanmelding spoor 2 heeft plaatsgevonden. Ook overigens blijkt uit het dossier niet dat door Randstad HR Solutions of werkgever concrete stappen zijn gezet om appellant te re-integreren in functies in de eigen organisatie van werkgever of gericht bij inleners van werkgever. Appellant heeft ook in de periode voor beoordeling van het re-integratieverslag zelf wel concrete sollicitaties binnen dat eerste spoor verricht, maar is daarvoor steeds afgewezen, zoals appellant gemotiveerd heeft gesteld en onderbouwd, met een standaard motivering. Ook uit de rapporten van de arbeidsdeskundige en de arbeidsdeskundige bezwaar en beroep blijkt niet van concrete activiteiten gericht op het eerste spoor van werkgever of Randstad HR Solutions.*

*Zoals ook door het UWV is gesteld, mocht van de werkgever worden verwacht dat vanaf februari/maart 2016 re-integratie-activiteiten zouden worden verricht, niet alleen in het tweede spoor, maar*