

oordeel van het ene bestuursorgaan opkomen, omdat zij daar mogelijk in de toekomst profijt van zullen hebben, als zij een aanvraag op basis van een andere regeling bij hetzelfde of een ander bestuursorgaan indienen. Daar komt in dit geval nog bij dat de koppeling niet in de wet maar in beleidsregels is vastgelegd. Beleidsregels binden immers alleen het bestuursorgaan.

Maar ook al was de koppeling in de wet vastgelegd, deze benadering van de staatssecretaris en de Afdeling vraagt nogal wat van burgers. Bij elk besluit dat zij aanvragen en dat, gelet op de reikwijdte van de regeling op basis waarvan het is aangevraagd, gunstig uitpakt voor burgers, moeten zij dus al bedenken welke mogelijke koppelingen aangebracht kunnen worden met besluiten die in de toekomst, ambtshalve of op aanvraag, hun richting op komen. De termijn waarbinnen rechtsmiddelen aangewend kunnen worden, is immers maar beperkt. En in de huidige benadering van de staatssecretaris en ook de Afdeling, is dat wel een vereiste om in ieder geval het bestuursorgaan kritisch te laten kijken naar de koppeling die in dit geval door het bestuursorgaan zelf is aangebracht.

Opvallend, want laten we wel wezen, in art. 3.22 lid 2 VB 2000 staat nog steeds 'naar het oordeel van Onze Minister'. En dat is niet het UWV. Daar zit natuurlijk ook wel een gedachte achter. Want uiteindelijk dient de beoordeling door het UWV een heel ander doel (recht op ondersteuning in welke vorm dan ook) dan de beoordeling door de staatssecretaris (recht op gezinshereniging).

7. Tegen de hierboven geformuleerde kritiek is natuurlijk wel wat in te brengen. Want wordt de soep wel echt zo heet gegeten? In dit geval heeft de Afdeling toch geoordeeld dat, gelet op de systematiek van de Wet Wajong 2010, de staatssecretaris echt zelf meer op onderzoek had moeten uitgaan, ondanks dat geen rechtsmiddelen tegen het besluit van het UWV waren aangewend (r.o. 8.2.). Dit is een oordeel waar, naar het mij lijkt, niemand het echt mee oneens kan zijn. Maar misschien zit hier ook meteen de crux. Want waarom onderzoekt de staatssecretaris eigenlijk sowieso niet of de in het beleid aangebrachte koppeling in individuele gevallen terecht is? Een veel gehoord argument is dat de staatssecretaris dan bezig blijft en geen enkel voordeel heeft van de koppeling die is aangebracht. Daar komt nog bij dat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid geen deskundige is op het gebied van arbeidsongeschiktheid. Met beide argumenten ben ik het helemaal eens. Maar als de burger zelf in bezwaar of beroep gronden aanvoert waarom de aangebrachte koppeling in zijn of haar geval ongunstig uitpakt, dan lijkt mij dit een

reden voor het verantwoordelijke bestuursorgaan, om in ieder geval deze argumenten te beoordelen op hun waarde en deze niet simpelweg te pareren met een verwijzing naar de koppeling die aangebracht is in het beleid.

De Afdeling lijkt ook voor deze burgervriendelijke benadering te kiezen, zo valt op te maken uit r.o. 8.2. En daarmee zijn we ook weer terug bij een andere uitspraak van de Afdeling, maar dan de al eerder in deze noot genoemde uitspraak van 26 oktober 2016, waarin de Afdeling oordeelde dat omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel verdisconteerd zijn, niet alleen daarom buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Maar daarnaast zou ik toch ook willen pleiten voor wat meer bewustzijn bij bestuursorganen wanneer zij afstemmen. Van de burger wordt immers ook een alerte houding verwacht, zo blijkt uit deze uitspraak.

V.M. Bex-Reimert

---

## AB 2019/102

### AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE

14 maart 2018, nr. 201702616/1/A3

(Mrs. J.E.M. Polak, A.W.M. Bijloos, B.P.M. van Ravels)

m.nt. C.M. Saris en J. Tingen\*

Art. 8:51d, 8:72a Awb; art. 16 lid 10 Arbowet 1998; art. 3.16 lid 1 Arbobesluit

ECLI:NL:RVS:2018:870

### **Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State past de bestuurlijke lus toe bij de vaststelling van de hoogte van de Arboboete. Aantal gewerkte uren van werknemers relevant voor bedrijfsgrootte.**

*Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister ondeugdelijk gemotiveerd waarom bij het bepalen van de hoogte van de boete niet van belang is hoeveel uren de werknemers werken. In de toelichting bij de Beleidsregel is vermeld dat de matiging van de boetenormbedragen naar bedrijfsgrootte met name is bedoeld om tot een evenredige boete te komen, waarbij kleinere bedrijven minder hoeven te betalen dan grotere bedrijven. Voor de bepaling van de bedrijfsgrootte hoeft niet alleen het aantal werknemers van belang te zijn. Ook het aantal door de werknemers gewerkte uren kan iets over de bedrijfsgrootte zeggen.*

---

\* C.M. Saris en J. Tingen zijn advocaten bij Stibbe.

*Voorts heeft de minister ondeugdelijk gemotiveerd waarom hij de onderneming van appelland niet heeft aangemerkt als een onderneming die 10% van het normbedrag betaalt. Uit een door appelland in bezwaar overgelegde werknemersstaat met werkuren kan worden afgeleid dat de zes werknemers van de onderneming ten tijde van de boeteoplegging in totaal 184 uren per week werkten. Een volledige werkweek bevatte in de onderneming van appelland 40 uren. Ervan uitgaande dat het aantal door de werknemers gewerkte uren van belang is bij de bepaling van de bedrijfsgrootte en omgerekend naar werknemers met een volledige werkweek van 40 uur, betekent dit dat de onderneming minder dan vijf werknemers had.*

*In zoverre slaagt het betoog.*

*Gelet op hetgeen hiervoor in 2.4 is overwogen is het besluit van 6 april 2016 genomen in strijd met art. 7:12 lid 1 Awb. De Afdeling ziet aanleiding de minister krachtens art. 8:51d Awb op te dragen het gebrek in dat besluit te herstellen binnen vier weken na verzending van deze tussenuitspraak. Daartoe moet de minister alsnog deugdelijk motiveren waarom bij de bepaling van de bedrijfsgrootte het aantal door de werknemers gewerkte uren niet van belang is. Voorts moet de minister alsnog deugdelijk motiveren waarom, ervan uitgaande dat het aantal door de werknemers gewerkte uren van belang is bij de bepaling van de bedrijfsgrootte, de onderneming van appelland niet kan worden aangemerkt als een onderneming die 10% van het boetenormbedrag betaalt. De minister kan echter ook aan de opdracht voldoen door in een nieuw besluit bij de bepaling van de boete van dat percentage uit te gaan.*

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van appelland, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 21 februari 2017 in 16/2092 in het geding tussen: Appelland,

en

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

### Procesverloop

Bij besluit van 21 oktober 2015 heeft de minister appelland een bestuurlijke boete opgelegd van € 3.600 wegens overtreding van artikel 16, tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 3.16, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Bij besluit van 6 april 2016 heeft de minister het daartegen door appelland gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 februari 2017 heeft de rechtbank het daartegen door appelland ingestel-

de beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De minister heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 februari 2017, waar appelland is verschenen.

### Overwegingen

1. Uit een door een arbeidsinspecteur van de Inspectie SZW op 20 mei 2015 op ambtsbelofte opgemaakt boeterapport blijkt dat de arbeidsinspecteur op 10 april 2015 een inspectie heeft uitgevoerd bij de onderneming van appelland. Volgens het boeterapport was op de verdieping van een van de bedrijfshallen tot de vloer een uitsparing in een muur gemaakt, was het hoogteverschil met de begane grond 3,13 m, was valgevaar niet tegengegaan door het aanbrengen van een doelmatig hekwerk, leuning of andere voorziening, was evenmin een andere maatregel zoals een doelmatige veiligheids gordel met vanglijn van sterkte getroffen en bevond zich op dat moment op de verdieping een werknemer die banden verplaatste binnen 1 m afstand van de uitsparing in de muur. Naar aanleiding hiervan heeft de minister [appelland] de boete opgelegd.

2. Appelland betoogt dat de rechtbank zijn beroep ten onrechte ongegrond heeft verklaard. Hiertoe voert hij aan dat de werkzaamheden gewoonlijk op de begane grond werden verricht en dat de uitsparing in de muur op de verdieping met het oog op het tegengaan van valgevaar met een stang werd afgeschermd. Die stang was op 10 april 2015 verwijderd omdat machines van de verdieping moesten worden gehaald. Voorts voert hij aan dat de boete gezien de grootte van de onderneming onevenredig hoog is en dat de onderneming in zware financiële nood verkeert. Ter onderbouwing van de financiële situatie van de onderneming verwijst hij naar de financiële jaarcijfers over 2015 en 2016.

2.1. Artikel 16, tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet luidt:

“De werkgever, dan wel een ander dan de werkgever bedoeld in het zevende, achtste of negende lid en de werknemers zijn verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden vastgesteld bij of krachtens de op grond van dit artikel, artikel 20, eerste lid, en artikel 24, negende lid, vastgestelde algemene maatregel van bestuur voorzover en op de wijze als bij of krachtens deze maatregel is bepaald.”

Artikel 3.16, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit luidt:

“Bij het verrichten van arbeid waarbij valgevaar bestaat is zo mogelijk een veilige steiger, stelling, bordes of werkvloer aangebracht of is het gevaar tegengegaan door het aanbrengen van doelmatige hekwerken, leuning of andere dergelijke voorzieningen.”

Volgens de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving (hierna: de Beleidsregel) en de bijlage daarbij, zoals ten tijde van belang luidend, wordt een overtreding van artikel 3.16, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit, in geval van het werken op hoogten van meer dan 2,5 meter waarbij geen of onvoldoende voorzieningen zijn getroffen tegen de gevolgen van vallen, als een zware overtreding aangemerkt. Het van toepassing zijnde boetenormbedrag is € 9.000. Ondernemingen met vijf tot negen werknemers betalen hiervan 20%. Bij een zware overtreding wordt dit bedrag met twee vermenigvuldigd.

2.2. Uit het boeterapport en de daarbij gevoegde foto blijkt dat ten tijde van de inspectie geen valbeveiliging bij de uitsparing in de muur op de verdieping aanwezig was en dat op de verdieping nabij de uitsparing werd gewerkt. De minister heeft dit terecht als overtreding van artikel 16, tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 3.16, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit aangemerkt. Dat de werkzaamheden van [appellant] op dat moment vergden dat de valbeveiliging was verwijderd, zoals appellant heeft betoogd, maakt dat niet anders. Het was aan appellant om zijn werkzaamheden zo in te richten dat daarbij wel aan die bepalingen werd voldaan.

In zoverre faalt het betoog.

2.3. Het gaat bij het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 16, tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 3.16, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit om de aanwending van een discretionaire bevoegdheid van de minister. De minister moet bij de aanwending van deze bevoegdheid, ingevolge artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

De minister kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen inzake het al dan niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan.

Ook indien het beleid als zodanig door de rechter niet onredelijk is bevonden, dient de minister bij de toepassing daarvan in elk voorko-

mend geval te beoordelen of die toepassing strookt met de hiervoor bedoelde eisen die aan de aanwending van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete moeten worden gesteld. Indien dat niet het geval is, dient de boete, in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zodanig te worden vastgesteld dat deze evenredig is.

De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuur met betrekking tot de boete voldoet aan deze eisen en dus leidt tot een evenredige sanctie.

2.4. De minister heeft in artikel 1, achtste lid, van de Beleidsregel voor de berekening van de op te leggen boete de grootte van ondernemingen onderverdeeld in zeven categorieën. Een onderneming met 500 of meer werknemers betaalt bij een overtreding het volledige boetenormbedrag. Een onderneming met minder dan vijf werknemers betaalt 10% van het normbedrag. Een onderneming met vijf tot en met negen werknemers betaalt 20% van het normbedrag. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 22 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3217, is deze bepaling niet onredelijk. De onderneming van appellant had ten tijde van de boeteoplegging, zoals door de minister in zijn nader stuk toegevoegd, zes werknemers in dienst. Volgens de minister valt de onderneming derhalve in de categorie ondernemingen die 20% van het boetenormbedrag betalen.

Appellant heeft in bezwaar en ter zitting van de Afdeling aangevoerd dat een aantal van zijn werknemers niet een volledige werkweek werkte en dat de hoogte van de boete daarom niet op de grootte van zijn onderneming is afgestemd. De minister heeft zich hierover in het besluit van 6 april 2016 op het standpunt gesteld dat bij het bepalen van de hoogte van de boete alleen het aantal werknemers van belang is en niet hoeveel uren de werknemers werken.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister ondeugdelijk gemotiveerd waarom bij het bepalen van de hoogte van de boete niet van belang is hoeveel uren de werknemers werken. In de toelichting bij de Beleidsregel is vermeld dat de matiging van de boetenormbedragen naar bedrijfsgrootte met name is bedoeld om tot een evenredige boete te komen, waarbij kleinere bedrijven minder hoeven te betalen dan grotere bedrijven. Voor de bepaling van de bedrijfsgrootte hoeft niet alleen het aantal werknemers van belang te zijn. Ook het aantal door de werknemers gewerkte uren kan iets over de bedrijfsgrootte zeggen.

Voorts heeft de minister ondeugdelijk gemotiveerd waarom hij de onderneming van appellant niet heeft aangemerkt als een onderneming die 10% van het normbedrag betaalt. Uit een door

appellant in bezwaar overgelegde werknemersstaat met werkuren kan worden afgeleid dat de zes werknemers van de onderneming ten tijde van de boeteoplegging in totaal 184 uren per week werkten. Een volledige werkweek bevatte in de onderneming van appellant 40 uren. Ervan uitgaande dat het aantal door de werknemers gewerkte uren van belang is bij de bepaling van de bedrijfsgrootte en omgerekend naar werknemers met een volledige werkweek van 40 uur, betekent dit dat de onderneming minder dan vijf werknemers had.

In zoverre slaagt het betoog.

2.5. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie onder meer de uitspraak van 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9509), bestaat reden tot matiging van de opgelegde boete indien op basis van de door de beboete werkgever overgelegde financiële gegevens moet worden geoordeeld dat hij door de opgelegde boete onevenredig wordt getroffen. Voor dat oordeel bestaat in deze zaak geen grond, omdat de door [appellant] overgelegde financiële jaarcijfers onvoldoende inzicht in zijn financiële situatie bieden.

In zoverre faalt het betoog.

3. Gelet op hetgeen hiervoor in 2.4 is overwogen is het besluit van 6 april 2016 genomen in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. De Afdeling ziet aanleiding de minister krachtens artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek in dat besluit te herstellen binnen vier weken na verzending van deze tussenuitspraak. Daartoe moet de minister alsnog deugdelijk motiveren waarom bij de bepaling van de bedrijfsgrootte het aantal door de werknemers gewerkte uren niet van belang is. Voorts moet de minister alsnog deugdelijk motiveren waarom, ervan uitgaande dat het aantal door de werknemers gewerkte uren van belang is bij de bepaling van de bedrijfsgrootte, de onderneming van appellant niet kan worden aangemerkt als een onderneming die 10% van het boetenormbedrag betaalt. De minister kan echter ook aan de opdracht voldoen door in een nieuw besluit bij de bepaling van de boete van dat percentage uit te gaan.

4. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op om binnen vier weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen in deze tussenuitspraak is overwogen het gebrek in het besluit van 6 april

2016, kenmerk WBJA/JA-SVIA/1.2015.1689.001, te herstellen door dat alsnog deugdelijk te motiveren dan wel een nieuw besluit te nemen, dat op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en aan de Afdeling mede te delen.

## Noot

1. In de bovenstaande tussenuitspraak geeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) toepassing aan een bestuurlijke lus bij de beoordeling van de hoogte van een bestuurlijke boete. Dit is met name opvallend omdat toepassing van een bestuurlijke lus in boetezaken tot op heden vrij ongebruikelijk was in uitspraken van de Afdeling. Voor zover ons bekend heeft de Afdeling slechts een keer eerder in een procedure over een boete een bestuurlijke lus toegepast (zie ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:24949). Vanwege de punitieve aard van een bestuurlijke boete en mede gelet op art. 8:72a Awb – de verplichting tot finale geschilbeslechting in boetezaken – bestond er een tijd enige onzekerheid over de vraag of een bestuurlijke lus in boetezaken was toegestaan. In de uitspraak van de grote kamer van de Afdeling van 5 juli 2017 (ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1818, AB 2017/386, m.nt. Stijnen) heeft zij in navolging van de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Keus (ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1034) voor het eerst expliciet geoordeeld dat toepassing van een bestuurlijke lus in boetezaken onder omstandigheden mogelijk is. De hier geannoteerde uitspraak lijkt de eerste uitspraak van de Afdeling waar sindsdien gebruik wordt gemaakt van die mogelijkheid.

2. De feiten in de hier geannoteerde uitspraak zijn als volgt. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) heeft een boete opgelegd aan een werkgever op grond van art. 3:16 lid 1 Arbeidsomstandighedenbesluit. De werkgever had volgens de minister ten onrechte geen valbeveiliging aangebracht op een verdieping met een hoogteverschil van iets meer dan drie meter, terwijl dat ingevolge die bepaling wel verplicht is. Niet is in geschil dat de werkgever die bepaling heeft overtreden. De werkgever stelt dat de boete echter onevenredig hoog is, omdat het boetebeleid van de minister ten onrechte geen rekening houdt met het aantal parttimers dat hij in dienst heeft. Uit de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving van de minister volgt dat bij het bepalen van de op te leggen boete de grootte van een onderneming betrokken wordt. Hoe hoger het aantal werknemers hoe hoger het boetenormbedrag. Daarmee hoeven kleinere bedrijven minder hoge boetes te betalen dan grote bedrijven. Een onderneming met 500 of

meer werknemers betaalt bij een overtreding het volledige boetenormbedrag. Een onderneming met minder dan vijf werknemers betaalt 10% van het normbedrag. Een onderneming met vijf t/m negen werknemers betaalt 20% van het normbedrag. Omdat de werkgever in kwestie zes werknemers in dienst heeft, heeft de minister de boete vastgesteld op 20% van het boetenormbedrag. De werkgever stelt daar tegenover dat een aantal van zijn werknemers parttime werkt en dat als je het aantal gewerkte uren zou omrekenen naar een fulltime werknemer, hij minder dan vijf werknemers in dienst heeft. De boete zou daarom bepaald moeten worden op 10% van het boetenormbedrag.

3. De Afdeling onderschrijft het standpunt van de werkgever in kwestie. De Afdeling is van oordeel dat de minister niet goed heeft gemotiveerd waarom voor de bepaling van de bedrijfsgrootte alleen het aantal werknemers van belang is. Waarom zou niet ook het aantal door de werknemers gewerkte uren iets over de bedrijfsgrootte zeggen? De minister heeft daarom ondeugdelijk gemotiveerd waarom hij de onderneming van de werkgever op basis van de overgelegde werknemersstaat met werkuren niet heeft aangemerkt als een onderneming die 10% van het normbedrag betaalt. Het besluit is gebrekkig. De Afdeling past dientengevolge de bestuurlijke lus toe (art. 8:51d Awb) en draagt de minister op de motiveringsgebreken te herstellen. Daartoe biedt de Afdeling de minister twee oplossingen: ofwel het herstellen van de motiveringsgebreken door toe te lichten waarom er geen rekening wordt gehouden met parttimers, ofwel door een nieuw besluit te nemen waarin bij het bepalen van de hoogte van de boete van het percentage van 10% wordt uitgegaan.

4. Wij delen de opvatting van de Afdeling dat een bestuurlijke lus in een zaak als deze de voorkeur verdient boven zelf in de zaak te voorzien op grond van art. 8:72a Awb. Uit voornoemd artikel volgt dat een bestuursrechter die een beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete vernietigt, zelf in de zaak voorziet door het besluit te vernietigen dan wel gematigd en evenredig vast te stellen. Uit de uitspraak blijkt niet waarom de Afdeling in dit geval niet zelf in de zaak heeft voorzien. Mogelijk dat de Afdeling daarbij betrokken heeft dat zij anders te veel op de stoel van de beleidsmakers van SZW zou gaan zitten.

5. Hoewel de Afdeling geen expliciete verwijzing in de hier geannoteerde uitspraak heeft opgenomen, kan deze afweging volgens ons niet los worden gezien van de toonaangevende uitspraak van 5 juli 2017 van de grote kamer van de Afdeling (hierboven reeds genoemd). In die uit-

spraak heeft de grote kamer onder meer een kader geschetst van de mogelijkheden van het toepassen van een bestuurlijke lus in boetezaken. De Afdeling maakt een onderscheid tussen gebrekkige boetebesluiten vanwege ontbrekend bewijs en andere gebreken, zoals motiveringsgebreken. In het algemeen zal er bij besluiten waaraan een bewijsgebrek kleeft, minder ruimte bestaan voor de bestuurlijke lus dan bij andersoortige gebreken. Daarbij geldt dat de goede procesorde met name leidend zal zijn. Als bijvoorbeeld een bewijsgebrek in hoger beroep wordt geconstateerd en het bestuursorgaan redelijkerwijs ten tijde van voltooiing van de besluitvorming over het ontbrekende bewijs had kunnen en moeten beschikken, zal de goede procesorde zich verzetten tegen toepassing van de bestuurlijke lus. Bij andersoortige gebreken bestaat meer ruimte voor de toepassing van een bestuurlijke lus. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie waarin naar aanleiding van de discussie in (hoger) beroep nader onderzoek door, dan wel een nadere toelichting van het bestuursorgaan nodig is om tot een juiste vaststelling van de hoogte van de boete te kunnen komen. Die laatste situatie lijkt ook in de hier geannoteerde uitspraak aan de orde. Naar aanleiding van de discussie in hoger beroep over de uitleg van het aantal werknemers in relatie tot parttimers is een nadere toelichting van het beleid nodig om de hoogte en evenredigheid van de boete vast te stellen.

6. Bij de parlementaire behandeling van de totstandkoming van de bestuurlijke lus in de Awb heeft discussie plaatsgevonden of, na inwerking-treding van die bepaling, een bestuurlijke lus in boetezaken überhaupt nog wel mogelijk zou zijn. In eerste instantie stelden de initiatiefnemers van het wetsvoorstel en de minister dat dit in beginsel niet mogelijk is, omdat art. 8:72a Awb daaraan in de weg zou staan (*Handelingen I* 2009/10, *Kamerstukken I* 2009/10, 77171). Eerste Kamerlid Broekers-Knol (VVD) betwijfelde echter dat dit standpunt juist is en merkte terecht op dat die bepaling slechts ziet op de situatie dat een bestuursrechter een besluit vernietigt. Bij de toepassing van een bestuurlijke lus is strikt genomen geen sprake van vernietiging van het besluit, zodat de bestuursrechter op grond van art. 8:51a Awb e.v. de bevoegdheid heeft om een bestuurlijke lus toe te passen in boetezaken (*Handelingen I* 2009/10, *Kamerstukken I* 2009/10, 77189). Naar aanleiding van deze opmerking heeft de minister zijn woorden later genuanceerd en gesteld dat de rechter geen aanleiding zal hebben om een bestuurlijke lus toe te passen bij boetezaken, omdat hij op grond van art. 8:72 Awb de bevoegdheid heeft om het geschil finaal (of: meer finaal?) te beslechten. De standpunten van de initiatiefne-

mers en de minister blijken inmiddels ingehaald door de tijd. Met de reeds genoemde uitspraak van de Afdeling van 5 juli 2017 en de conclusie van advocaat-generaal Keus, staat in ieder geval vast dat art. 8:72a Awb er niet aan in de weg staat dat een bestuurlijke lus in boetezaken mogelijk is. Voorts laat de hier geannoteerde uitspraak zien dat de opmerking van de minister dat de bestuursrechter geen aanleiding zal hebben om de bestuurlijke lus in boetezaken toe te passen, inmiddels ook niet blijkt te kloppen.

7. Tot slot wijzen wij erop dat de Afdeling inmiddels in deze zaak op 7 november 2018 einduitspraak heeft gedaan (ECLI:NL:RVS:2018:3622). C.M. Saris en J. Tingen

### AB 2019/103

#### CENTRALE RAAD VAN BEROEP

19 december 2018, nr. 15/1919 WIA

(Mr. C.C.W. Lange)

m.nt. A.C. Hendriks

Art. 8:57, 8:64 Awb; art. 4, 56 WIA

ABkort 2019/24

NJB 2019/124

ECLI:NL:CRVB:2018:4145

**De CRvB volgt het oordeel van het UWV inzake de belastbaarheid van appellante. De CRvB vindt het oordeel van de door hem ingeschakelde onafhankelijke deskundige niet overtuigend.**

*Als uitgangspunt geldt dat de bestuursrechter het oordeel van een onafhankelijke, door hem ingeschakelde deskundige volgt indien de door de deskundige gebezigde motivering hem overtuigend voorkomt. Deze situatie doet zich hier niet voor.*

*In de Wet WIA wordt als arbeidsongeschikt omschreven degene die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek niet in staat is te verdienen hetgeen gezonde soortgelijke personen met arbeid gewoonlijk verdienen. Uit deze strikte formulering blijkt dat alleen ruimte is om beperkingen, waaronder een urenbeperking, te stellen als deze beperkingen kunnen worden gebaseerd op objectieveerbare medische feiten.*

*Geconcludeerd moet worden dat de deskundige voor de klachten van appellante niet op neurologisch terrein kan verklaren. In het rapport van de deskundige kan daarom geen steun worden gevonden voor het standpunt van appellante dat het UWV met de FML van 11 juni 2014 onvoldoende rekening heeft gehouden met haar beperkingen door geen urenbeperking op te nemen. Van belang is dat*

*de verzekeringsarts bezwaar en beroep deze FML heeft aangepast naar aanleiding van het in bezwaar ingediende rapport van het door dr. Matser verrichte NPO van 14 mei 2014. Vanwege de in dit NPO vastgestelde verhoogde afleidbaarheid en beperkte mentale belastbaarheid heeft de verzekeringsarts bezwaar en beroep aanvullende beperkingen aangenomen. Blijkens het aanvullend rapport van 21 februari 2018 kan de deskundige zich vinden in deze beperkingen. Voor zijn standpunt, dat 40 uur per week werken voor appellante niet haalbaar is, kan de deskundige in zijn vakgebied geen objectief medische verklaring geven en is daarmee onvoldoende voor een medisch objectieve grondslag. Daarom moet worden uitgegaan van de door UWV vastgestelde belastbaarheid van appellante, zoals vastgelegd in de FML van 11 juni 2014.*

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 24 februari 2015, 14/8430 (aangevallen uitspraak) tussen:

Appellante,

en

1. De Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV),

2. Werkgeefster.

#### Procesverloop

Namens appellante heeft mr. S.J.O. Dijkstra hoger beroep ingesteld.

Het Uwv heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft informatie van behandelend artsen aan de Raad gezonden. In reactie hierop heeft het Uwv een rapport van de verzekeringsarts bezwaar en beroep van 9 juni 2016 aan de Raad gezonden. Hierop heeft appellante nogmaals stukken van behandelend artsen aan de Raad gezonden.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 17 juni 2016. Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. Dijkstra. Het Uwv heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. W. de Rooij-Bal.

Het onderzoek is heropend omdat het onderzoek niet volledig is geweest. De Raad heeft dr. J.P. ter Bruggen, neuroloog, benoemd als deskundige.

De deskundige heeft op 6 oktober 2017 een rapport uitgebracht.

Het Uwv heeft hierop gereageerd met een rapport van de verzekeringsarts bezwaar en beroep van 10 november 2017. Namens appellante heeft drs. A. Özyurt, verzekeringsarts, gereageerd. Vervolgens hebben partijen nogmaals over en weer gereageerd.

Desgevraagd heeft de deskundige op 21 februari 2018 een reactie gegeven op de standpunten van partijen.