

**Auteur:** N. van Triet  
**Verschenen in:** Sdu Jurisprudentie Bestuursrecht (JB), afl. 9, 2019, JB 2019/119  
**Datum:** 17 mei 2019  
**Instantie:** Hoge Raad  
**Titel:** Reikwijdte (oneigenlijke) formele rechtskracht, Gebondenheid civiele rechter aan overwegingen bestuursrechter, Besluitenaansprakelijkheid, Causaal verband

De onderdelen 1.4 en 1.5 keren zich tegen het oordeel van het hof in r.o. 5.3 dat zowel in de procedure tot tussentijdse beëindiging van de schuldsanering, als in de onderhavige procedure de rechter dient uit te gaan van het oordeel van de Centrale Raad van Beroep in zijn hiervoor in 3.1 onder (ix) genoemde uitspraak, dat niet is komen vast te staan dat de echtgenoot van verweerster in de bewuste periode zijn hoofdverblijf in de woning van verweerster had, en dat daarom niet kan worden aangenomen dat verweerster is tekortgeschoten in haar informatieplicht. De onderdelen klagen onder meer dat het hof heeft miskend dat de burgerlijke rechter niet is gebonden aan de inhoudelijke overwegingen van de bestuursrechter. Ook deze klachten zijn gegrond. Indien de bestuursrechter uitspraak heeft gedaan over een besluit waarvan beroep bij hem openstaat, is de burgerlijke rechter gebonden aan het oordeel van de bestuursrechter over de rechtmatigheid van dat besluit. De burgerlijke rechter is bij de beoordeling van een geschilpunt dat niet de geldigheid van het besluit betreft niet gebonden aan de inhoudelijke overwegingen die ten grondslag liggen aan het oordeel van de bestuursrechter over dat besluit (HR 20 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:661, r.o. 4.5.2 en HR 24 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1128, r.o. 3.3.4, tweede alinea). Anders dan het hof heeft overwogen, behoeft in de onderhavige procedure dus niet te worden uitgegaan van het door het hof genoemde oordeel van de Centrale Raad van Beroep. Hetzelfde geldt voor de procedure tot tussentijdse beëindiging van de toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling, daargelaten nog dat op het tijdstip dat de rechtbank en het hof in die procedure uitspraak deden, de Centrale Raad van Beroep nog geen uitspraak had gedaan.

## Uitspraak

### *Arrest*

#### 1 Uitspraak

1. Het geding in feitelijke instanties Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

a. de vonnissen in de zaak C/05/273313/HA ZA 14-630/357/878 van de rechtbank Gelderland van 14 januari 2015 en 4 maart 2015;

b. de arresten in de zaak 200.167.416 van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 4 juli 2017 en 12 december 2017. De arresten van het hof zijn aan dit arrest gehecht (niet opgenomen; red.).

#### 2 Het geding in cassatie

Tegen de arresten van het hof heeft de Gemeente beroep in cassatie ingesteld. De procesinleiding is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit. [verweerster] heeft een verweerschrift tot verwerping ingediend. De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten en voor [verweerster] mede door mr. J.M. Moorman. De conclusie van de plaatsvervangend Procureur-Generaal strekt tot vernietiging van het bestreden arrest en verwijzing van de zaak naar een ander gerechtshof. De advocaat van [verweerster] heeft schriftelijk op die conclusie gereageerd.

#### 3 Beoordeling van het middel

3.1. In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

(i) [verweerster] heeft tot 30 januari 2007 een onderneming geëxploiteerd. Bij besluit van 26 maart 2007 heeft het college van

burgemeester en wethouders van de Gemeente (hierna: het college) haar met ingang van 6 februari 2007 een uitkering toegekend op grond van de toenmalige Wet werk en bijstand (hierna: de Wwb), naar de norm voor een alleenstaande ouder.

(ii) [verweerster] is gehuwd geweest. Uit het huwelijk is een zoon geboren. Op 27 september 2007 is het huwelijk ontbonden door inschrijving van de echtscheidingsbeschikking in de registers van de burgerlijke stand.

(iii) Op 14 mei 2009 is de wettelijke schuldsaneringsregeling van toepassing verklaard op [verweerster]. Haar schulden bedroegen volgens de verklaring ingevolge art. 284 Fwop dat moment € 96.111,54 aan preferente schuldeisers en € 120.619,75 aan concurrente schuldeisers.

(iv) Naar aanleiding van een anonieme tip die inhield dat haar ex-echtgenoot bij haar woonde, heeft de sociale recherche een onderzoek ingesteld naar de leefsituatie van [verweerster] en daarvan rapport uitgebracht.

(v) Bij besluit van 20 oktober 2010 heeft het college het recht op uitkering ingevolge de Wwb over het tijdvak van 6 februari 2007 tot en met 7 juni 2010 ingetrokken op de grond dat [verweerster] een gemeenschappelijke huishouding voerde met haar ex-echtgenoot. Het college heeft € 53.083,92 van haar teruggevorderd als ten onrechte verleende bijstand.

(vi) [verweerster] heeft bezwaar gemaakt tegen het intrekking-besluit. Bij beslissing op bezwaar van 24 mei 2011 is het bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, in zoverre dat [verweerster] en haar ex-echtgenoot slechts tussen 1 september 2009 en 7 juni 2010 een gezamenlijke huishouding hebben gevoerd. Het college heeft het terug te vorderen bedrag om deze reden in de beslissing verlaagd naar € 11.206,64.

(vii) [verweerster] heeft beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar. De rechtbank heeft het beroep bij uitspraak van 12 januari 2012 ongegrond verklaard.

(viii) De rechtbank heeft bij vonnis van 8 maart 2012 de toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling ten aanzien van

[verweerster] tussentijds beëindigd. Op het hoger beroep van [verweerster] is die uitspraak bekrachtigd bij arrest van het gerechtshof van 19 april 2012.

(ix) [verweerster] heeft ook hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de bestuursrechter van 12 januari 2012. De Centrale Raad van Beroep heeft dat beroep gegrond verklaard, de uitspraak van 12 januari 2012 vernietigd, de beslissing op bezwaar van 24 mei 2011 vernietigd en het besluit van het college van 20 oktober 2010 herroepen.

3.2.1. [verweerster] vordert in dit geding een verklaring voor recht dat de Gemeente jegens haar aansprakelijk is voor de schade die zij heeft geleden door de besluiten van 20 oktober 2010 en 24 mei 2011, alsmede schadevergoeding op te maken bij staat. Aan deze vordering heeft zij, voor zover in cassatie van belang, ten grondslag gelegd dat als gevolg van de besluiten de rechtbank de toepassing van de schuldsaneringsregeling tussentijds heeft beëindigd, omdat [verweerster] blijkens die besluiten een bovenmatige schuld heeft laten ontstaan tijdens de schuldsanering, en het hof deze beslissing heeft bekrachtigd. Zonder de besluiten zou de schuldsanering zijn geëindigd met verlening van de schone lei, aldus [verweerster].

3.2.2. De Gemeente heeft als verweer gevoerd dat causaal verband tussen de besluiten en de tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsregeling ontbreekt. Daarvoor heeft zij erop gewezen dat de rechtbank aan haar beëindigingsbeslissing mede ten grondslag heeft gelegd dat [verweerster] niet heeft voldaan aan haar informatieplicht jegens de bewindvoerder, nu zij deze niet heeft geïnformeerd over de veelvuldige aanwezigheid in haar woning van haar ex-echtgenoot. Volgens de Gemeente kan deze grond de beslissing van de rechtbank zelfstandig dragen, dan wel zou de rechtbank de toepassing van de schuldsaneringsregeling ook tussentijds hebben beëindigd als alleen zou zijn gebleken van de niet-naleving van deze informatieplicht. Volgens de Gemeente zou het hof het vonnis van de rechtbank ook hebben bekrachtigd als het (enkel) op deze grond zou hebben berust.

3.2.3. De rechtbank heeft de vordering afgewezen. Zij oordeelde het aannemelijk dat indien de besluiten niet zouden zijn genomen, de schuldsanering tussentijds zou zijn beëindigd wegens de niet-naleving door [verweerster] van haar informatieplicht met betrekking tot de veelvuldige aanwezigheid in haar woning van haar ex-echtgenoot (rov. 4.1-4.9 eindvonnis).

3.2.4. Het hof heeft het eindvonnis van de rechtbank vernietigd en de vordering alsnog toegewezen. Daartoe heeft het als volgt overwogen.

‘5.3. Het bestaan van het causaal verband dient te worden beoordeeld aan de hand van de maatstaf hoe het bestuursorgaan zou hebben beslist (of gehandeld) indien het niet het onrechtmatige besluit had genomen (vgl. HR 7 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:18, NJ 2017/62, UWV, r.o. 3.4.4). B&W zouden dan, conform de vaststellingen van de Centrale Raad van Beroep in zijn uitspraak van 1 oktober 2013, onder ogen hebben gezien dat er onvoldoende bewijs was voor de aanname dat [de ex-echtgenoot van [verweerster]] in de bewuste periode zijn hoofdverblijf had bij [verweerster]. Zij zouden dan geen intrekking- en terugvorderingsbesluit hebben genomen. In dat geval zou [verweerster] geen nieuwe bovenmatige schuld hebben laten ontstaan die aanleiding zou kunnen vormen voor tussentijdse beëindiging van de schuldsanering zonder schone lei. Het hof oordeelt dat voldoende aannemelijk is dat de rechtbank (in de insolventiezaak) de door de rechtbank (in deze aansprakelijkheidszaak) genoemde gronden niet toereikend had geoordeeld om aan [verweerster] een schone lei te onthouden. De door de rechtbank (in de aansprakelijkheidszaak) genoemde omstandigheden waren immers bij de rechtbank (in de insolventiezaak) bekend door middel van het in die procedure ingebrachte rapport van de sociale recherche, maar vormden toen geen grond om daarop de tussentijdse beëindiging mede op te baseren. Voor zover de rechtbank (in de aansprakelijkheidszaak) mede belang heeft toegekend aan het veelvuldig verblijf van [de ex-echtgenoot van [verweerster]] in de woning van [verweerster], is de redenering onjuist. De Centrale Raad van Beroep heeft immers geoordeeld dat niet is komen vast te staan dat [de ex-echtgenoot

van [verweerster]] in de bewuste periode zijn hoofdverblijf in de woning van [verweerster] had. Daarvan heeft enerzijds de burgerlijke rechter bij de beoordeling van de op onrechtmatige daad gebaseerde vordering van [verweerster] uit te gaan, maar anderzijds ook de rechtbank (in de insolventiezaak) als het gaat om de bepaling van de beslagvrije voet ex artikel 475d Rv en de daarbij in aanmerking te nemen bijstandsuitkering van [verweerster] als alleenstaande. Daarom is er geen aanleiding om bij de berekening van het vrij te laten bedrag/beslagvrije voet mede te betrekken het inkomen van [de ex-echtgenoot van [verweerster] ] en kan niet worden aangenomen dat [verweerster] in zoverre een informatieplicht heeft geschonden. Verder heeft [verweerster] gesteld dat het wassen van de kleren van haar [ex-echtgenoot] gezien de vroegere affectieve relatie niet als een op geld waardeerbare activiteit kan worden beschouwd en dat daartegenover het financiële voordeel stond dat zij in zijn auto naar het ziekenhuis kon rijden, welke stelling onvoldoende is weersproken door de gemeente. (...) De rechtbank heeft daarom op onjuiste gronden geoordeeld dat [verweerster] de hand- en spandiensten die zij (...) verrichtte eerder had moeten melden aan de bewindvoerder in verband met de mogelijkheid betaald werk te verkrijgen.

5.4. Omdat op grond van het in 5.3 overwogene genoegzaam vast is komen te staan dat aan [verweerster] bij uitblijven van het onrechtmatige besluit een schone lei zou zijn verleend, is de kans op schade ten gevolge van dat besluit aannemelijk en dient verwijzing naar de schadestaat- procedure te volgen voor de vaststelling van de materiële schade. (...)’

3.3.1. Onderdeel 1.3 van het middel klaagt onder meer dat de overweging van het hof in rov. 5.3 dat de door de rechtbank in deze zaak genoemde omstandigheden (dat [verweerster] haar informatieplicht niet heeft nageleefd) voor de rechtbank bij de beslissing tot tussentijdse beëindiging van de schuldsanering geen grond vormden om daarop de tussentijdse beëindiging mede te baseren, onbegrijpelijk is in het licht van de overwegingen van de rechtbank bij die beslissing.

3.3.2. De klacht is gegrond. De rechtbank heeft in haar hiervoor in 3.1 onder (viii) genoemde vonnis waarbij zij de wettelijke schuldsaneringsregeling tussentijds heeft beëindigd, onder meer in aanmerking genomen dat [verweerster] niet heeft 'voldaan aan de informatieplicht jegens de bewindvoerder nu zij de bewindvoerder niet heeft geïnformeerd over het verblijf van haar ex-partner in de woning'. De overweging van het hof is dus onbegrijpelijk.

3.4.1. De onderdelen 1.4 en 1.5 keren zich tegen het oordeel van het hof in rov. 5.3 dat zowel in de procedure tot tussentijdse beëindiging van de schuldsanering, als in de onderhavige procedure de rechter dient uit te gaan van het oordeel van de Centrale Raad van Beroep in zijn hiervoor in 3.1 onder (ix) genoemde uitspraak, dat niet is komen vast te staan dat de ex-echtgenoot van [verweerster] in de bewuste periode zijn hoofdverblijf in de woning van [verweerster] had, en dat daarom niet kan worden aangenomen dat [verweerster] is tekortgeschoten in haar informatieplicht. De onderdelen klagen onder meer dat het hof heeft miskend dat de burgerlijke rechter niet is gebonden aan de inhoudelijke overwegingen van de bestuursrechter.

3.4.2. Ook deze klachten zijn gegrond. Indien de bestuursrechter uitspraak heeft gedaan over een besluit waarvan beroep bij hem openstaat, is de burgerlijke rechter gebonden aan het oordeel van de bestuursrechter over de rechtmatigheid van dat besluit. De burgerlijke rechter is bij de beoordeling van een geschilpunt dat niet de geldigheid van het besluit betreft niet gebonden aan de inhoudelijke overwegingen die ten grondslag liggen aan het oordeel van de bestuursrechter over dat besluit. (HR 20 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:661, rov. 4.5.2, en HR 24 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1128, rov. 3.3.4, tweede alinea.) Anders dan het hof heeft overwogen, behoeft in de onderhavige procedure dus niet te worden uitgegaan van het door het hof genoemde oordeel van de Centrale Raad van Beroep. Hetzelfde geldt voor de procedure tot tussentijdse beëindiging van de toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling, daargelaten nog dat op het tijdstip dat de rechtbank en het hof in die procedure uitspraak deden, de Centrale Raad van Beroep nog geen uitspraak had gedaan.

3.5. De overige klachten van het middel behoeven geen behandeling. Opmerking verdient nog dat indien na verwijzing komt vast te staan dat de toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling ook tussentijds zou zijn beëindigd op de enkele grond dat zou zijn gebleken van de door de Gemeente gestelde niet-naleving van de informatieplicht van [verweerster], causaal verband tussen de onrechtmatige besluiten van de Gemeente en die beëindiging ontbreekt.

## 4 Beslissing

De Hoge Raad:

vernietigt de arresten van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 4 juli 2017 en 12 december 2017;

verwijst het geding naar het gerechtshof 's-Hertogenbosch ter verdere behandeling en beslissing;

veroordeelt [verweerster] in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Gemeente begroot op € 976,99 aan verschotten en € 2.600 voor salaris, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten indien [verweerster] deze niet binnen veertien dagen na heden heeft voldaan.

## Noot

1. Met de recent verschenen VAR-preadviezen over de toekomst van de formele rechtskracht (VAR-reeks 162, Den Haag: Boom juridisch 2019), staat dit bekende en beruchte uitvloeisel van de rechtsmachtverdeling tussen de civiele rechter en de bestuursrechter weer helemaal op de agenda. Onderhavig arrest komt dan ook op een mooi moment. De feiten die eraan ten grondslag liggen zijn betrekkelijk alledaags. Een geanonimiseerde dame - ik noem haar mevrouw X - genoot van een uitkering krachtens de toenmalige Wet werk en bijstand. Op enig moment werd die uitkering ingetrokken. Mevrouw X heeft met succes het intrekingsbesluit van haar uitkering aangevochten bij de Centrale Raad van Beroep. In een daaropvolgende civiele procedure heeft zij op grond van dit vernietigde besluit schadevergoeding

gevorderd. De gebondenheid van de civiele rechter aan het oordeel van de bestuursrechter - in dit geval de Centrale Raad van Beroep - staat in dit arrest centraal. Het gezag van gewijsde van de bestuursrechtelijke uitspraak ziet in dit geval op de vernietiging van het besluit, dat bij de civiele rechter daarmee als onrechtmatig heeft te gelden (ook wel minder elegant de oneigenlijke formele rechtskracht van een besluit genoemd, zie voor kritiek op die terminologie R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens en S.E. Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 2, Deventer: Kluwer 2019, nr. 992). Wat kan en mag de civiele rechter dan nog zelf oordelen nadat zijn bestuursrechtelijke collega het besluit heeft vernietigd? In onder andere de SNS-beschikking heeft de Hoge Raad rechtsregels ontwikkeld ten aanzien van de (beperking van) de reikwijdte van de formele rechtskracht (HR 20 maart 2015, AB 2016, 343, m.nt. G.A. van der Veen). In onderhavig arrest geeft de Hoge Raad aan die regels een parallelle invulling voor de reikwijdte van de oneigenlijke formele rechtskracht. Dat die invulling geen sinecure is, blijkt uit het feit dat dat de Hoge Raad het arrest van het hof - met weinig woorden - casseert. Deze parallelle invulling van de Hoge Raad toont mijns inziens aan dat de regels zoals ontwikkeld in de SNS-beschikking zien op het gezag van gewijsde van de uitkomst in de bestuursrechtelijke kolom ten aanzien van de geldigheid van het besluit, ongeacht of die uitkomst een vernietigd of in stand gebleven besluit is. Tegen deze achtergrond bezien valt de uitkomst in cassatie goed te verklaren. Hieronder schets ik de feiten van de procedure (2), de huidige leer van de reikwijdte van het gezag van gewijsde van de bestuursrechtelijke kolom (3-5) en hoe dit arrest, ook gelet op zijn bijzondere kenmerken, binnen die lijn past (6-7).

2. Mevrouw X kreeg sinds 2007 een uitkering op grond van de toenmalige Wet werk en bijstand (WWB). Daarnaast gold voor haar een schuldsaneringsregeling. Het college van B&W van de gemeente Doesburg ('het college' van 'de gemeente') heeft in 2010 haar uitkering ingetrokken en teruggevorderd omdat haar ex-echtgenoot - in strijd met de uitkeringsvoorwaarden - zijn hoofdverblijf bij haar zou hebben. Terwijl mevrouw X in het bestuursrechtelijke traject opkwam tegen dat besluit, is de

toepassing van de wettelijke schuldsanering (in een civiele procedure) tussentijds beëindigd vanwege het ontstaan van een nieuwe, bovenmatige schuld. Het hoger beroep tegen die tussentijdse beëindiging slaagt niet, terwijl de procedure in de bestuursrechtelijke kolom bij de Centrale Raad van Beroep (ECLI:NL:CRVB:2013:1898) op grond van art. 7:12 lid 1 BW uiteindelijk leidt tot herroeping van het intrekkingbesluit, dat daarmee volledig van tafel is. De Centrale Raad oordeelt daarbij dat onvoldoende is komen vast te staan dat de ex-echtgenoot inderdaad zijn hoofdverblijf bij mevrouw X had. De onrechtmatigheid van de gewraakte besluiten is daarmee gegeven (HR 31 mei 1991, NJ 1993, 112, m.nt. C.J.H. Brunner (Van Gog/Nederweert)).

Vervolgens stelt mevrouw X de gemeente civielrechtelijk aansprakelijk voor de schade die zij heeft geleden door die onrechtmatige besluiten. Het is ten gevolge van de besluiten - zo stelt zij - dat de rechtbank in de schuldsaneringsprocedure tot tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsregeling is gekomen. De rechtbank wijst haar vordering af door te oordelen dat het aannemelijk was dat ook indien de vernietigde besluiten niet zouden zijn genomen, de schuldsanering tussentijds zou zijn beëindigd wegens schending van de krachtens de schuldsaneringsregeling geldende inlichtingenverplichting (namelijk: het aangeven dat haar ex-echtgenoot veelvuldig in haar woning verblijft, hetgeen een ander toetsingskader betreft dan de vraag of sprake was van een hoofdverblijf in de zin van de WWB).

Het hof denkt daar anders over en geeft mevrouw X gelijk. Volgens het hof had het college in de hypothetische situatie waarin de onrechtmatige besluiten niet zouden zijn genomen - conform de vaststellingen van de Centrale Raad van Beroep - moeten oordelen dat er onvoldoende bewijs was dat de ex-echtgenoot zijn hoofdverblijf bij mevrouw X had. Het college had in die hypothetische situatie dan ook geen intrekkingbesluit kunnen nemen, en bij mevrouw X zou dan geen bovenmatige schuld zijn ontstaan met tussentijdse beëindiging van de schuldsanering als gevolg.

De Hoge Raad maakt korte metten met deze redenering van het hof: bij de beoordeling

van een geschilpunt dat niet de geldigheid van het besluit betreft, is de civiele rechter niet gebonden aan de inhoudelijke overwegingen die ten grondslag liggen aan het oordeel van de bestuursrechter over dat besluit. Het hof was dan ook niet gehouden om zonder nadere motivering het oordeel van de CRvB over te nemen dat geen sprake was van een hoofdverblijf.

3. Allereerst een korte terugblik op het leerstuk van gezag van gewijsde ten aanzien van de geldigheid van het besluit (wel of niet vernietigd?) in de bestuursrechtelijke kolom. De civiele rechter moet bij de beoordeling van de aan hem voorliggende vragen weliswaar uitgaan van de (on)rechtmatigheid van het besluit, maar de verplichting om de uitkomst van de bestuursrechtelijke kolom te eerbiedigen strekt zich niet uit over de gehele procedure. De civiele rechter maakt namelijk een onderscheid tussen de uitkomst van de besluitvorming in de bestuursrechtelijke kolom en de overwegingen die aan die uitkomst ten grondslag liggen. Eerder, in de SNS-beschikking, oordeelde de Hoge Raad al over onherroepelijke besluiten dat het beginsel van formele rechtskracht niet meebrengt 'dat de burgerlijke rechter bij de beoordeling van een kwestie die niet de geldigheid van het besluit betreft, is gebonden aan de inhoudelijke overwegingen die ten grondslag liggen aan het oordeel van de bestuursrechter over dat besluit' (HR 20 maart 2015, AB 2016, 343, m.nt. G.A. van der Veen, r.o. 4.5.2 en r.o. 4.26.2 (SNS)). Deze standaardoverweging is in latere jurisprudentie teruggekeerd (zie onder andere HR 24 april 2015, AB 2016, 344, m.nt. G.A. van der Veen en A.H.J. Hofman, r.o. 3.3.4 (KB-Lux) en HR 5 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:12, AB 2019, 130, m.nt. M.A.M. Dieperink, r.o. 3.4.2). De civiele rechter hoeft dus niet de motivering of de feitenvaststelling van de bestuursrechtelijke kolom die ten grondslag ligt aan het besluit over te nemen, maar alleen het rechtsgevolg (is het besluit vernietigd of niet?) van diens uitspraak te respecteren (r.o. 4.26.2 SNS-beschikking).

Wat zijn nu 'kwesties die niet de geldigheid van het besluit betreffen'? Wat mag of moet de civiele rechter doen met bestuursrechtelijke juridische kwalificaties en hoe voorkomt de civiele rechter dat niet

toch sprake is van een verkapte procedure tegen het onderliggende besluit? Helaas is ten aanzien van die vragen de jurisprudentie nog niet uitgekristalliseerd. In het bijzonder weidt de Hoge Raad niet uit over de hierboven weergegeven standaardoverweging. Voor een inhoudelijke invulling van de standaardoverweging kan daarom slechts worden gewezen op lagere jurisprudentie. Deze lagere jurisprudentie dient - hoewel mogelijk niet concludent - ter illustratie van een mogelijke inhoudelijke invulling en levert het volgende beeld op.

4. In deze lagere jurisprudentie is allereerst regelmatig te lezen dat de inhoudelijke overwegingen die tot het bestuursrechtelijke besluit dan wel het oordeel van de bestuursrechter hebben geleid, in volle omvang in een civiele procedure aan de orde kunnen worden gesteld. De burgerlijke rechter moet daarover dan zelf een oordeel vormen (zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 11 februari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:611, r.o. 5 en Rb. Rotterdam 29 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3145, r.o. 4.3).

Wat betreft de inhoudelijke invulling geldt dan het volgende. Stel dat op basis van een rapport van de politie een bij de bestuursrechter in stand gebleven aanlijngedebod is opgelegd. Als de persoon aan wie het aanlijngedebod is opgelegd vervolgens de politie in een civiele procedure aanspreekt wegens het onzorgvuldig opstellen van dit rapport, moet de kantonrechter zich een eigen oordeel vormen over het handelen van de politie (Rb. Midden-Nederland 20 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2737). In een uitspraak van de Rb. Midden-Nederland van 25 mei 2016 (ECLI:NL:RBMNE:2016:2771), moest de kantonrechter weliswaar uit gaan van de rechtmatigheid van de ongeldigverklaring van een kentekenbewijs, maar de feiten die tot die ongeldigverklaring hebben geleid, konden in civilibus opnieuw aan de orde worden gesteld (zie voor kritiek op de vrijheid de feiten opnieuw vast te laten stellen door de burgerlijke rechter G.A. van der Veen en A.H.J. Homan, in hun noot AB 2016, 244, onder 4). De civiele rechter mag zich dus niet zonder motivering gebonden achten aan de door de bestuursrechter 'verrichte weging van de over en weer gevoerde argumenten die tot dat oordeel hebben geleid' (Hof Arnhem-Leeuwarden 2

oktober 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:8704, r.o. 5.3). Uiteraard is het mogelijk dat de civiele rechter de oordeelsvorming van de bestuursrechter overneemt - en dat lijkt ook verstandig zolang het bestuursorgaan dan wel de bestuursrechter zorgvuldig te werk is gegaan - maar dat moet hij dan wel duidelijk motiveren. De uitspraak van de bestuursrechter kan dus wel doorwerken in de civiele procedure en de 'winnaar' van de bestuursrechtelijke procedure heeft daarom vaak een voorsprong. Zo was een uitspraak van de bestuursrechter in de openbare registers ingeschreven, hetgeen in dat geval mogelijkerwijs tot eigendomsverkrijging van de gemeente heeft geleid. In een daaropvolgende civiele procedure (Hof Arnhem-Leeuwarden van 9 augustus 2016, ECLI:NL:GHAR:2016:6398) stond het de curator weliswaar vrij aan de orde te stellen of de gemeente daadwerkelijk eigenaar was geworden van de betreffende grond, maar kon hij de rechtsgevolgen van de voor hem nadelige bestuursrechtelijke uitspraak (namelijk: eigendomsovergang) niet meer met succes in de civiele procedure ter discussie stellen.

Om te voorkomen dat de civiele rechter het bestuursrechtelijke oordeel tot uitgangspunt neemt, moet eiser daartoe in de civiele procedure wel 'iets' aanvoeren. Indien hij in de civiele procedure geen poging doet de inhoudelijke overwegingen te ontzenuwen, staat het de burgerlijke rechter vrij uit te gaan van het oordeel van de bestuursrechter (Hof Arnhem-Leeuwarden 23 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1343, r.o. 4.5-4.6, Rb. Noord-Nederland 6 april 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:1750, r.o. 4.3.4).

Uit bovenstaande jurisprudentie volgt - conform de SNS-beschikking - dat de civiele rechter in beginsel slechts gebonden is aan het oordeel over de geldigheid van het besluit (is het besluit wel of niet in stand gebleven?). Hij let er - gelet op de competentieverdeling - vanzelfsprekend altijd streng op dat geen sprake is van een verkapte procedure tegen een onherroepelijk besluit. Dit kan betekenen dat sommige stellingen (namelijk: die niet nauw samenhangen met de geldigheid van het besluit) wel en andere (namelijk: die - in geval van een rechtmatig besluit - het uitgangspunt ondermijnen dat het besluit in overeenstemming is met de wettelijke

voorschriften en algemene rechtsbeginselen) niet meer aan de orde kunnen komen (Rb. Den Haag 28 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14015, r.o. 4.4-4.7).

5. Wat mag de civiele rechter in dit verband nu niet zelf (opnieuw) beoordelen? Ook daarover bestaat weinig jurisprudentie. Het Hof Arnhem-Leeuwarden formuleerde recent (met verwijzing naar het eerder genoemde KB-Luxarrest) fraai dat de civiele rechter wel gebonden is aan de 'de toepassing van wet- en regelgeving, het daarop gebaseerde gebruik van juridische kwalificaties en de vaststelling van de daarbij behorende feiten door een bestuursorgaan in het kader van handhavend optreden tegen overtredingen en [...] de beoordeling daarvan door de bestuursrechter' (Hof Arnhem-Leeuwarden 19 februari 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:1554 r.o. 5.17). Vgl. ook het onderscheid dat T.N. Sanders in zijn VAR-preadvies ('Liever rechtszekerheid dan rechtvaardigheid? De formele rechtskracht bij ketenbesluitvorming in het bestuursrecht', p. 105) mijns inziens terecht maakt tussen 'blote' feiten en de juridische kwalificatie van feiten. Ook W.J. Bosma en J.L. Sniijders menen dat bijvoorbeeld de aanwijzing van persoon als overtreder valt onder de geldigheid van een besluit, en de civiele rechter aan die constatering is gebonden ('Bestuursrechtelijke handhaving en faillissement', O&A 2016, 77, onder 4). Op basis van de jurisprudentie die aan de orde was in randnr. 4, klinken deze uitgangspunten weer als een mogelijk strenge beperking van de bevoegdheden van de civiele rechter. Ook over dit punt bestaat dus geen concludente duidelijkheid, waarbij ik wel opmerk dat het mij logisch en verstandig lijkt dat de civiele rechter geen 'pure' bestuursrechtelijke toetsen zal verrichten.

De bestuursrechter hanteert een vergelijkbare regel bij achtereenvolgende besluiten. Ik verwijs hier kortheidshalve naar de conclusie van A-G Widdershoven over de bestuurlijke waarschuwing (ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249, onder 5.11-5.13); J.E.M. Polak, 'De toekomst van de formele rechtskracht', VAR-reeks 162, p. 33-45 voor een nuttig onderscheid tussen ketenbesluitvorming en overige vervolgbesluiten; het preadvies van

Sanders, p. 71-134 en de conclusie van A-G Wattel over invordering van een dwangsom of het verhalen van kosten bij bestuursdwang (ABRvS 5 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152, onder 3).

6. Terug naar het arrest. Aan de orde was de vraag naar de reikwijdte van de ongeldigheid van de vernietigde besluiten. Dit komt weinig in de rechtspraak voor, hetgeen dit arrest al uitzonderlijk maakt. Het is relevant te constateren dat de regels ten aanzien van het onderscheid tussen de geldigheid van het besluit en de daaraan ten grondslag liggende feitelijke en juridische oordelen ook zien op onrechtmatige besluiten. Tegen de achtergrond dat de in de SNS-beschikking ontwikkelde regels zien op het gezag van gewijsde van de geldigheid van het besluit, is die uitkomst goed te begrijpen. Ik merk daarbij op dat de A-G in zijn conclusie ook geen aandacht besteedt aan het feit dat in dit geval sprake is van een vernietigd besluit. Onder 2.17 past hij de 'SNS-leer' zonder veel omhaal van woorden toe op onderhavige zaak en weidt geen nadere beschouwing aan het feit dat in dit geval de geldigheid van het besluit ziet op een door de bestuursrechter vernietigd besluit.

Met de hierboven weergegeven casuïstiek in het achterhoofd is de uitkomst van het cassatieberoep niet verrassend. In de bestuursrechtelijke kolom is de Centrale Raad tot het oordeel gekomen dat het college niet heeft voldaan aan de verplichting om de nodige kennis over de relevante feiten te vergaren voor het nemen van zijn besluit. De rechter vernietigt daarom het besluit wegens gebrek aan feitelijke grondslag en herroept het primaire besluit omdat het aan de besluitvorming klevende gebrek niet meer kan worden hersteld. Dat de besluiten op grond van art. 7:12 lid 1 Awb zijn vernietigd, is het oordeel van de bestuursrechter ten aanzien van de geldigheid van de besluiten dat de civiele rechter moet respecteren. De onderliggende feiten die tot de vernietiging hebben geleid, mocht het hof echter niet zonder nadere motivering overnemen (de A-G heeft onder 2.17 van de conclusie nog expliciet onderzocht of het hof de beslissing van de Centrale Raad van Beroep simpelweg tot de zijne heeft willen maken). De Hoge Raad casseert dan ook terecht.

7. Hoewel dit arrest ziet op een vernietigd besluit, sluit het evengoed aan bij een inmiddels relatief bestendige lijn in de rechtspraak, waarin de civiele rechter de formele rechtskracht niet te ver oprekt, oftewel zich niet zomaar gebonden acht aan al hetgeen in de bestuursrechtelijke kolom is overwogen. Te wijzen valt op de jurisprudentie waaruit blijkt dat de formele rechtskracht van een besluit zich niet uitstrekt over de vraag of een overeenkomst is nagekomen (HR 8 juli 2011, NJ 2011, 46 (Etam/Zoetermeer), zie hierover J.A.M.A. Sluysmans & N. van Triet, 'De bevoegdhedenovereenkomst bij de civiele rechter en de bestuursrechter. Vertrouwen op inspanningsverplichtingen', TBR 2019/18), noch over de rechtmatigheid van onafhankelijke advisering die mede aan het besluit ten grondslag lag (HR 25 mei 2012, «JB» 2012/176, m.nt. D.G.J. Sanderink en L.J.M. Timmermans (Chipshol), zie verder de noot van D.G.J. Sanderink, Gst. 2015, 115, onder 5). Gespiegeld betekent dit dat een vernietigd besluit niet automatisch leidt tot niet-nakoming van een overeenkomst en dat een vernietigd besluit evenmin als gevolg heeft dat een daaraan ten grondslag liggend rapport eveneens direct een onrechtmatige handeling behelst. De in het onderhavige arrest bevestigde lijn ten aanzien van het onderscheid tussen de uitkomst van de bestuursrechtelijke kolom en de daaraan ten grondslag liggende oordelen, draagt daarmee bij aan de hanteerbaarheid en acceptatie van het leerstuk van de (oneigenlijke) formele rechtskracht en de onafhankelijke rol die de civiele rechter daarin blijft hebben.

*Auteur: N. van Triet*