

Onrechtmatige overheidsdaad. Omvang gebondenheid burgerlijke rechter aan oordeel bestuursrechter. Causaal verband.

HR 17-05-2019, ECLI:NL:HR:2019:738, m.nt. A.H.J. Hofman en G.A. van der Veen

Instantie

Hoge Raad (Civiele kamer)

Datum

17 mei 2019

Magistraten

Mrs. A.M.J. van Buchem-Spapens, G. Snijders, C.H. Sieburgh

Zaaknummer

18/01037

Noot

A.H.J. Hofman en G.A. van der Veen

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS78559:1

Vakgebied(en)

Burgerlijk procesrecht / Algemeen

Bestuursrecht algemeen / Overheid en privaatrecht

Verbintenissenrecht / Aansprakelijkheid

Verbintenissenrecht / Onrechtmatige daad

Sociale zekerheid bijstand / Algemene bijstand

Brondocumenten

ECLI:NL:HR:2019:738, Uitspraak, Hoge Raad (Civiele kamer), 17-05-2019

ECLI:NL:PHR:2019:314, Conclusie, Hoge Raad (Advocaat-Generaal), 22-03-2019

Beroepschrift, Hoge Raad, 13-04-2018

Wetingang

Art. 6:162 BW

Essentie

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.

Samenvatting

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 (NJ 2015/361, m.nt. P. van Schilfgaarde; red.), r.o. 4.5.2, en HR 24 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1128 (NJ 2015/266, m.nt. J.W. Zwemmer; red.), 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.

Partij(en)

Arrest in de zaak van:

Gemeente Doesburg, te Doesburg, eiseres tot cassatie, adv.: mr. R.D. Boesveld,
tegen
Verweerster in cassatie, adv.: mr. J.H.M. van Swaij.

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.

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 Fw op 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 levenssituatie 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 intrekings- 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 schadestaatprocedure 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.

Kern van het arrest. In het bovenstaande arrest staan de bevoegdheidsverdeling tussen de civiele rechter en de bestuursrechter en het beginsel van de formele rechtskracht centraal. De Hoge Raad breidt de reikwijdte uit van de eerder geformuleerde en door ons getypeerde “anti-afstemmingsregel”. Deze regel houdt in dat de formele rechtskracht van een besluit zich alleen uitstrekt over de rechtmatigheid van dat besluit. Afstemming tussen de bestuursrechter en civiele rechter hoeft niet plaats te vinden als het gaat om de vaststelling van geschilpunten die niet de geldigheid van het besluit betreffen. De Hoge Raad oordeelde al dat de civiele rechter zich een zelfstandig oordeel diende te vormen over de geschilpunten die niet de geldigheid betroffen van besluiten die bij de bestuursrechter in stand waren gebleven (zie HR 20 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:661, AB 2016/343, m.nt. G.A. van der Veen (SNS) en HR 24 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1128, AB 2016/344, m.nt. G.A. van der Veen en A.H.J. Hofman (KB-Lux)). In dit arrest leert de Hoge Raad hetzelfde voor besluiten die bij de bestuursrechter juist gestrand zijn en die dus nu juist geen formele rechtskracht hebben gekregen. Daarmee sluit de Hoge Raad in wezen aan bij het reeds bekende arrest inzake *Van Gog/Nederweert*, waarin de Hoge Raad oordeelde dat met de vernietiging van een besluit de onrechtmatigheid ervan is gegeven (HR 31 mei 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0261, AB 1992/290, NJ 1993/112, m.nt. C.J.H. Brunner). Ook daar kon immers de vraag gesteld worden in hoeverre de civiele rechter is gebonden aan het oordeel van de bestuursrechter. Die gebondenheid strekt zich blijkbaar niet uit tot de geschilpunten die niet de ongeldigheid van het besluit betreffen, zo leert het hierboven weergegeven arrest. In deze zaak betekent dat concreet dat de civiele rechter zelf aandacht dient te besteden aan vragen van causaal verband en het antwoord daarop niet automatisch aan de bestuursrechtelijke uitspraak moet ontleenen.

2.

Wat was er aan de hand? In deze procedure ging het om het volgende. Verweerster in cassatie ontving in de periode van 6 februari 2007 tot en met 7 juni 2010 van de gemeente Doesburg een bijstandsuitkering. Deze bijstandsuitkering was naar de norm voor een alleenstaande ouder toegekend. Naar aanleiding van een anonieme tip die inhield dat haar ex-echtgenoot weer bij haar woonde, heeft het college van burgemeester en wethouders van Doesburg de bijstandsuitkering bij besluit van 20 oktober 2010 ingetrokken en teruggevorderd. Na een daartegen gemaakt bezwaar en beroep, oordeelde de Centrale Raad van Beroep uiteindelijk bij uitspraak van 1 oktober 2013 (ECLI:NL:CRVB:2013:1898), dat er onvoldoende bewijs was voor de stelling dat haar ex-echtgenoot weer bij haar woonde en dat daarom niet kon worden aangenomen dat verweerster was tekortgeschoten in de op haar rustende informatieplicht. Als gevolg daarvan vernietigde de CRvB de rechtbankuitspraak en de beslissing op bezwaar en herriep de CRvB het primaire besluit van het college van Doesburg. Daarmee stond de onrechtmatigheid van het intrekking- en terugvorderingsbesluit vast. Zo'n anderhalf jaar vóór het intrekking- en terugvorderingsbesluit werd echter de wettelijke schuldsaneringsregeling (Wsnp) op verweerster in cassatie van toepassing verklaard. Mede als gevolg van het (later herroepen) collegebesluit tot intrekking en terugvordering van de bijstandsuitkering, oordeelde de rechtbank Arnhem op 8 maart 2012 dat de schuldsaneringsregeling tussentijds werd beëindigd zonder zogenaamde “schone lei”; gedurende de looptijd van de schuldsaneringsregeling waren er immers nieuwe schulden ontstaan. Het Gerechtshof Arnhem bekrachtigde deze beslissing bij arrest van 19 april 2012. Nadat de CRvB het intrekking- en terugvorderingsbesluit had herroepen, richtte verweerster in cassatie zich tot de civiele rechter. Verweerster hield de gemeente aansprakelijk voor de door haar geleden schade: de schuldsaneringsregeling zou namelijk niet tussentijds zijn beëindigd indien de gemeente geen onrechtmatige bijstandsbesluiten had genomen. De gemeente ontkende het causaal verband, omdat de rechtbank de beslissing tot beëindiging van de schuldsaneringsregeling mede had gebaseerd op het oordeel dat verweerster in cassatie niet had voldaan aan de op haar rustende informatieplicht. De vraag die nu beantwoord diende te worden was (i) of de civiele rechter nog over een bevoegdheid beschikte om zelfstandig te oordelen over vragen omtrent het causaal verband en, (ii) zo ja, of het causaal verband aanwezig was tussen de bijstandsbesluiten en de tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsregeling. In het bovenstaande arrest bespreekt de Hoge Raad alleen de eerste vraag. De tweede vraag is voor beantwoording verwezen naar het Hof 's-Hertogenbosch.

3.

Anti-afstemmingsregel. Voor het antwoord op de vraag in hoeverre de civiele rechter is gebonden aan een eerdere bestuursrechtelijke uitspraak, verwijst de Hoge Raad naar de eerder genoemde anti-afstemmingsregel: indien bestuursrechtelijke procedures leiden tot besluiten met formele rechtskracht, dan moet de civiele rechter weliswaar uitgaan van de rechtsgeldigheid en rechtmatigheid van die besluiten, maar is hij niet gebonden aan de inhoudelijke overwegingen die aan de besluiten ten grondslag zijn gelegd. De formele rechtskracht van een besluit staat immers niet in de weg aan een eigen toetsing door de civiele rechter van geschilpunten die niet de geldigheid van het besluit betreffen. Daarover moet de civiele rechter zich een zelfstandig oordeel vormen (zie HR 20 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:661, AB 2016/343, m.nt. G.A. van der Veen (SNS); HR 24 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1128, AB 2016/344, m.nt. G.A. van der Veen en A.H.J. Hofman

(*KB-Lux*); HR 5 januari 2018, ECLI:NL:HR:2018:1, AB 2019/130, m.nt. M.A.M. Dieperink; en Hof Arnhem-Leeuwarden 16 april 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:3392). Hier geldt hetzelfde voor besluiten die geen formele rechtskracht hebben gekregen, omdat de bestuursrechter ze heeft vernietigd. Concreet betekent het voorgaande voor de hier aan de orde zijnde casus, dat de civiele rechter alleen is gebonden aan het oordeel van de CRvB dat de bijstandsbesluiten onrechtmatig zijn. Aan de inhoudelijke overwegingen die hebben geleid tot dit oordeel, te weten dat niet kan worden aangenomen dat verweerster in cassatie niet heeft voldaan aan de op haar rustende informatieplicht, is de civiele rechter echter niet gebonden. In het kader van de door de civiele rechter te beantwoorden vraag of het causaal verband aanwezig is tussen de bijstandsbesluiten en de tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsregeling, dient de civiele rechter zich dus nog een zelfstandig oordeel te vellen over de (gestelde) niet-naleving van de informatieplicht. Dat levert dus een dubbele beoordeling op (zie onder meer Rb. Midden-Nederland 25 mei 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:2771 en Rb. Midden-Nederland 20 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2737). Daarmee spoort de anti-afstemmingsregel procederende partijen aan om veel zaken ter discussie te (blijven) stellen, ook na een oordeel van de bestuursrechter. Voor een nadere beschouwing van de effecten van deze anti-afstemmingsregel verwijzen wij naar onze annotatie bij het *KB-Lux*-arrest onder paragraaf 6 (HR 24 april 2015, AB 2016/344 en naar de uitgebreide noot van N. van Triet onder dit arrest in *JB* 2019/119).

4.

Formele rechtskracht; van anti-afstemming toch weer naar afstemming? De formele rechtskracht staat, mede dankzij de dit jaar verschenen VAR-preadviezen over de toekomst van de formele rechtskracht (VAR-reeks 162, Den Haag: BJu 2019), weer volop in de belangstelling. Onze aandacht gaat in dit kader uit naar de preadviezen van J.E.M. Polak en T.N. Sanders. Sanders schetst in zijn preadvies of, en zo ja, in hoeverre de geldigheid van een onaantastbaar, maar (naar blijkt) gebrekkig besluit genuanceerd kan worden in vervolgbesluiten. Uiteindelijk komt hij tot de — misschien wat minder populaire — conclusie dat hij voorstander is van een systeem met de harde regel “klaar is klaar”. Afstemming tussen bestuursrechter en civiele rechter ten top dus. Polak zet daar, in ieder geval voor ketenbesluitvorming, een genuanceerdere visie tegenover. Het wettelijk systeem van ketenbesluitvorming kent namelijk een grotere bewegingsvrijheid. Uit het feit dat de wetgever rechtsbescherming openstelt tegen vervolgbesluiten leidt Polak namelijk ruimte voor de rechter af om bij zijn beoordeling van dat vervolgbesluit ook de rechtmatigheid van het eerdere besluit (met formele rechtskracht) te betrekken (zie ook de recensie van C.N.J. Kortmann van de VAR-preadviezen in *NTB* 2019/19). Daarmee tendeeft Polak meer richting de door ons getypeerde anti-afstemmingsregel. Deze visie van Polak sluit overigens aan bij de huidige rechtspraak met betrekking tot ketenbesluitvorming, waaronder nu ook bestuurlijke waarschuwingen en de besluitvorming omtrent de aardbevingsschade in Groningen vallen (zie onder andere HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278; CRvB 4 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:622 AB 2015/176, m.nt. R. Ortlep; CRvB 3 februari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:445, AB 2016/123; CRvB 22 januari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:99; ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449 AB 2018/224, m.nt. R. Ortlep met daaraan voorafgaande conclusie van A-G Widdershoven van 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249; en CBb 17 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:342, m.nt. R. Ortlep). Opvallend in dat kader is, dat de CRvB in de genoemde uitspraak van 4 maart 2015 in feite reeds oordeelde over de rechtsvraag die in het hier geannoteerde arrest voorlag. Daar oordeelde de CRvB in het kader van de terugvordering van een uitkering namelijk dat de beoordeling van de vraag of aan de inlichtingenverplichting is voldaan niet valt onder de formele rechtskracht van het intrekings- en terugvorderingsbesluit. Het oordeel van de Hoge Raad in het bovenstaande arrest is in lijn met de uitspraak van de CRvB. Anti-afstemming leidt zo dus toch weer tot afstemming tussen bestuursrechter en civiele rechter.

Voetnoten



A.H.J. Hofman is advocaat bij AKD.