

lenen, maar had moeten volstaan met het opleggen van een berisping.

10. Daarmee toont de Raad zich van zijn meest pragmatische kant. De rechtbank had vanwege de inwerkingtreding van de Wnra immers niet kunnen bepalen dat met terugwerkende kracht aan de betreffende medewerkster de disciplinaire straf van voorwaardelijk ontslag wordt opgelegd. Uit de memorie van toelichting bij de Wnra blijkt dat als een ontslagbesluit wordt vernietigd (lees: herroepen) na de inwerkingtreding van de Wnra op 1 januari 2020, de aanstelling dan als gevolg van de vernietiging herleeft en met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020 alsnog wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst (*Kamerstukken II 2010/11*, 32 550, nr. 6, p. 34–35).

11. De ambtelijke aanstelling is na de herroeping van het besluit van 4 december 2019 dus per 1 januari 2020 omgezet in een arbeidsovereenkomst. De rechtbank kon daarom niet per de datum van de uitspraak van 11 augustus 2021 een voorwaardelijk strafontslag opleggen, omdat op de arbeidsovereenkomst de bepalingen in de CAR/UWO niet van toepassing zijn.

12. Dan volgt een overweging van de Raad waaruit mijns inziens goed naar voren komt waarom het civielrechtelijke arbeidsrecht geschikt is voor de behandeling van een zaak als de onderhavige dan het 'oude' ambtenarenrecht:

"Hoewel dat ontslagbesluit door de vernietiging de herroeping nog bestaat, brengt het inhoudelijk oordeel van de Raad dat het strafontslag geen stand kan houden mee, dat het bestuur bij de nieuw te nemen beslissing op het bezwaar, de disciplinaire straf van ontslag zal moeten wijzigen in een andere disciplinaire straf (...)." (r.o. 4.5.).

13. Ongeveer tweeënhalf jaar nadat de betreffende medewerkster strafontslag is verleend, is het ontslag – al dan niet voorwaardelijk – definitief van tafel. Daartoe dient de werkgever wel nog een nieuw (bestuursrechtelijk) besluit te nemen, dat erop neerkomt dat de medewerkster disciplinair wordt bestraft met een maatregel die inmiddels niet meer bestaat (zie bijvoorbeeld S.H.A.M. Dassen & L.H. Janssen, 'De Cao Gemeenten beschouwd', *TAR 2019/47*).

14. Overigens zou de werkgever onder het arbeidsrecht wel een schriftelijke waarschuwing kunnen geven, maar dan op grond van het instrumentrecht van artikel 7:660 BW. Die optie wordt door kantonrechters ook wel eens gesuggereerd (zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 8 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:5026; *TAR 2021/81*, m.nt. V.L.S. van Crujningen; zie uitgebreid N. Hummel & L.H. Janssen, 'Disciplinaire 'tussenmaatregelen' na de Wnra', *TRA 2022/13*).

15. Vriend en vijand van het ambtenarenrecht zullen het ermee eens zijn dat een procedu-regang als de onderhavige niet goed te rechtvaardigen is. Het is mijns inziens dan ook aan te bevelen dat de wetgever het bereik van de Wnra uitbreidt, in die zin dat in ieder geval ook politieambtenaren worden 'genormaliseerd'. Het 'geweldsmonopolie-argument' waarop de uitzonderingspositie is gebaseerd, was al wankel. Zo is tijdens de parlementaire behandeling reeds aan bod gekomen dat het bevreedt dat medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) wel onder de Wnra vallen, maar politieambtenaren niet (*Kamerstukken II 2018/19*, 32 073, nr. 3, p. 59). Het argument is nog verder verzwaakt nu boa's – veelal gemeenteambtenaren – mogelijk worden bewapend (zie de voortgangsbrief van de minister van J&V van 23 juni 2022).

L.H. Janssen

---

## AB 2022/223

### COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

21 december 2021, nr. 21/151

(Mr. A. Venekamp)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 7:3 Awb

ECLI:NL:CBB:2021:1096

**De minister had het bezwaar niet kennelijk ongegrond mogen verklaren. Weliswaar heeft het eerdere besluit formele rechtskracht, maar vanwege het ontbreken van een motivering valt niet te beoordelen of dat eerdere besluit niet evident onrechtmatig is (in welk geval er een uitzondering wordt gemaakt op de formele rechtskracht). Minister moet huiswerk op-nieuw doen.**

*Voor de motivering van het bestreden besluit verwijst verweerder slechts naar het besluit van 12 mei 2020, zonder dat hij daadwerkelijk reageert op wat appelland in bezwaar aanvoert. Weliswaar mag verweerder in beginsel uitgaan van de rechtmatigheid van een opgelegde randvoorwaardenkorting, maar – zoals verweerder ter zitting (ook) heeft erkend – in uitzonderlijke gevallen kan dat anders zijn. In dit geval is volstrekt onduidelijk op grond waarvan verweerder de hoogte van de randvoorwaardenkorting heeft vastgesteld op 70%. Het besluit van 12 mei 2020 somt weliswaar de overtreden randvoorwaarden met de bijbehorende kortingen op, maar maakt niet duidelijk op welke wijze verweerder tot een (totale) korting van 70% is gekomen, terwijl verweerder – daarnaar ge-*

*vraagd — die duidelijkheid noch voorafgaand aan de zitting noch tijdens de zitting heeft verschaft. Gelet hierop had verweerder in deze procedure dienen te onderzoeken of hij de hoogte van de randvoorwaardenkorting wel juist heeft vastgesteld. Voorts heeft verweerder niet gereageerd op de door appellant gestelde betalingsonmacht, terwijl hij appellant tijdens een hoorzitting in bezwaar bijvoorbeeld had kunnen wijzen op de mogelijkheden van een betalingsregeling. Uit het voorgaande volgt dat de motivering van het bestreden besluit tekortschiet, dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en dat verweerder ten onrechte met toepassing van artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb heeft afgezien van het horen van appellant; van een kennelijk ongegrond bezwaar is geen sprake.*

Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 21 december 2021 in de zaak tussen:

Naam, appellant,  
en

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder, (gemachtigde: mr. M. Wulink).

### Procesverloop

Bij besluit van 15 oktober 2020 (het primaire besluit) heeft verweerder de uitbetaling van de betalingsrechten (basisbetaling) en vergoeringsbetaling van appellant voor het jaar 2019 op grond van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB herberekend, opnieuw vastgesteld en een bedrag van € 10.029,64 van appellant teruggevorderd.

Bij besluit van 15 december 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellant ongegrond verklaard.

Appellant heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 8 november 2021. Appellant en zijn echtgenote zijn verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

### Overwegingen

1.1 Op 14 mei 2019 heeft verweerder de Gecombineerde opgave 2019 van appellant ontvangen, waarin appellant onder meer heeft gevraagd om uitbetaling van de basis- en vergoeringsbetaling voor het jaar 2019.

1.2 Bij besluit 19 november 2019 heeft verweerder de uitbetaling van de basis- en vergoe-

ningsbetaling van appellant voor het jaar 2019 vastgesteld op € 14.328,06.

1.3 Bij besluit van 12 mei 2020 heeft verweerder appellant een randvoorwaardenkorting van 70% opgelegd over het jaar 2019.

1.4 Verweerder heeft de uitbetaling van de basis- en vergoeringsbetaling van appellant voor het jaar 2019 verlaagd naar € 4.298,42 vanwege de opgelegde randvoorwaardenkorting en in verband daarmee € 10.029,64 teruggevorderd.

2. Verweerder heeft het bezwaar ongegrond verklaard en op grond van artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) afgezien van het horen van appellant. Volgens verweerder zien de bezwaargronden uitlopend op het besluit van 12 mei 2020. Dit besluit staat echter in rechte vast, omdat appellant daartegen geen bezwaar heeft gemaakt. Verweerder gaat dan ook uit van de juistheid van de opgelegde randvoorwaardenkorting, zodat het bedrag dat appellant ontvangt aan uitbetaling van de basis- en vergoeringsbetaling voor het jaar 2019 terecht is verlaagd met deze randvoorwaardenkorting.

3. Appellant herhaalt in beroep dat hij het niet eens met de opgelegde randvoorwaardenkorting van 70% en de gang van zaken daaromheen. Appellant zegt dat hij zijn bezwaren tegen deze korting direct op papier heeft gezet en aan verweerder heeft toegestuurd. Hij stelt verder dat zijn bedrijf steeds door dezelfde (drie) personen is gecontroleerd en dat zij zijn bedrijf geheel ten gronde hebben gericht. Zij hebben al het vee bij hem weggehaald en omdat overall beslag op is gelegd, kan hij het teruggevorderde bedrag niet terugbetalen. Appellant voert in bezwaar en in beroep aan dat hij een en ander graag mondeling wil toelichten.

4.1 Het College gaat met verweerder ervan uit dat appellant geen bezwaar heeft gemaakt tegen het besluit van 12 mei 2020. Appellant heeft het tegendeel niet aannemelijk gemaakt.

4.2 Voor de motivering van het bestreden besluit verwijst verweerder slechts naar het besluit van 12 mei 2020, zonder dat hij daadwerkelijk reageert op wat appellant in bezwaar aanvoert. Weliswaar mag verweerder in beginsel uitgaan van de rechtmatigheid van een opgelegde randvoorwaardenkorting, maar — zoals verweerder ter zitting (ook) heeft erkend — in uitzonderlijke gevallen kan dat anders zijn. In dit geval is volstrekt onduidelijk op grond waarvan verweerder de hoogte van de randvoorwaardenkorting heeft vastgesteld op 70%. Het besluit van 12 mei 2020 somt weliswaar de overtreden randvoorwaarden met de bijbehorende kortingen op, maar maakt niet duidelijk op welke wijze verweerder tot een (totale) korting van 70% is ge-

komen, terwijl verweerder – daarnaar gevraagd – die duidelijkheid noch voorafgaand aan de zitting noch tijdens de zitting heeft verschaft. Gelet hierop had verweerder in deze procedure dienen te onderzoeken of hij de hoogte van de randvoorwaardenkorting wel juist heeft vastgesteld. Voorts heeft verweerder niet gereageerd op de door appellant gestelde betalingsonmacht, terwijl hij appellant tijdens een hoorzitting in bezwaar bijvoorbeeld had kunnen wijzen op de mogelijkheden van een betalingsregeling. Uit het voorgaande volgt dat de motivering van het bestreden besluit tekortschiet, dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en dat verweerder ten onrechte met toepassing van artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb heeft afgezien van het horen van appellant; van een kennelijk ongegrond bezwaar is geen sprake.

6. Het beroep is gegrond en het College vernietigt het bestreden besluit wegens strijd met de artikelen 3:2, 7:2, eerste lid, en 7:12, eerste lid, van de Awb. Omdat het College geen mogelijkheden ziet om het geschil finaal te beslechten, zal het College verweerder opdragen om met inachtneming van deze uitspraak opnieuw op het bezwaar van appellant te beslissen. Het College stelt daarvoor een termijn van tien weken.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op om binnen tien weken na de dag van verzending van deze uitspraak een besluit te nemen op de bezwaren van appellant met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 178 aan appellant te vergoeden.

### Noot

1. Op het eerste gezicht valt deze uitspraak erg op. Het lijkt namelijk alsof het CbB wel érg weinig waarde hecht aan de formele rechtskracht van een eerder besluit in de keten. Lees je de uitspraak nog een keer goed, dan blijkt dat het allemaal wel meevalt. Het bestuursorgaan heeft namelijk totaal niet uitgelegd waarom het eerdere (onaantastbare) besluit is genomen. Het is dan onmogelijk om te beoordelen of hier misschien aanleiding is om een uitzondering op de formele rechtskracht te maken. De minister moet dus gewoon zijn huiswerk alsnog (goed) doen van het CbB. Dat lijkt mij een terechte uitspraak.

2. De minister heeft bij besluit een randvoorwaardenkorting opgelegd aan een boer (het 'kortingsbesluit'). Die komt daar niet tegen op. Het kortingsbesluit wordt in rechte onaantastbaar en krijgt dus formele rechtskracht. Vervolgens vordert verweerder bij besluit het teveel betaalde bedrag terug van de boer. Daar komt de boer wél tegen op. De minister ziet af van horen en verklaart het bezwaar kennelijk ongegrond. De rechtmatigheid van de korting kan volgens de minister immers niet meer ter discussie staan, omdat dit besluit formele rechtskracht heeft gekregen.

3. Die beslissing op bezwaar vernietigt het CbB. In eerste instantie leidde deze uitspraak tot een kleine frons bij mij. Hoezo vernietigen? Het kortingsbesluit is toch onaantastbaar? Ik lees verder niets over dat het kortingsbesluit evident onrechtmatig is. Wat gebeurt hier? Bij nadere bestudering is dit echter een redelijk logische uitkomst.

4. Hier is sprake van de werking van de formele rechtskracht bij ketenbesluitvorming. Ketenbesluitvorming heb ik gedefinieerd als een *'keten van opvolgende zelfstandig appellabele besluiten binnen dezelfde rechtsverhouding waarbij de latere besluiten afhankelijk zijn van de eerdere besluiten'* (zie T.N. Sanders, 'Liever rechtszekerheid dan rechtvaardigheid?' in: *De toekomst van de formele rechtskracht*, VAR preadviezen 2019, VAR-reeks 162, Den Haag: Boom 2019, p. 79). De formele rechtskracht houdt in dat als tegen een besluit geen gewone rechtsmiddelen meer openstaan, dat besluit dan onaantastbaar is (ook wel: 'onherroepelijk'). Het besluit wordt dan geacht rechtsgeldig en rechtmatig te zijn, zowel qua inhoud als qua wijze van totstandkoming.

5. De formele rechtskracht kan heel hard uitpakken. Daarom is er bij ketenbesluitvorming sinds een paar jaar een ontsnappingsluikje ingebouwd in de leer van de formele rechtskracht: het evidentie criterium. Het evidentie criterium houdt in dat als blijkt dat een eerder in rechte onaantastbaar besluit 'evident' onrechtmatig is, de bestuursrechter kan ingrijpen door het daaropvolgende besluit te vernietigen omdat het uitvoeren van het onderliggende (onaantastbare) besluit onrechtmatig is. Dat gebeurt zeer zelden, zo blijkt uit de toepassing van het criterium in de praktijk (zie T.N. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, Den Haag: Boom 2022, p. 403 e.v.).

6. In dit geval is het voor het CbB feitelijk onmogelijk om te beoordelen of er sprake is van een situatie waar het ontsnappingsluikje open moet. Immers, de motivering voor het kortingsbesluit (waar het de boer om te doen is), is in geen velden of wegen te bespeuren. Ook nadat het CbB daar expliciet voorafgaand aan en tijdens de zitting om heeft gevraagd, kon de minister niets zeggen over de vraag waaróm de korting was toegepast. Daarbij

komt nog iets. In dit geval heeft de minister ook nog eens afgezien van het horen en het bezwaar kennelijk ongegrond verklaard. Dat mag je natuurlijk niet zomaar doen. Het moet dan klip-en-klaar zijn dat het bezwaar ongegrond is. Hoe beoordeel je of dat het geval is, als je niet eens weet wat de motivering van het kortingsbesluit is?

7. Het resultaat laat zich raden. Het CBb concludeert dat de beslissing op bezwaar onvoldoende zorgvuldig is voorbereid en dat er ten onrechte niet is gehoord. De minister zal alsnog op zoek moeten naar een deugdelijke en kenbare motivering van het kortingsbesluit, zodat beoordeeld kan worden of het kortingsbesluit niet evident onrechtmatig is.

8. Ik kan mij in dit oordeel vinden. Hoewel op het eerste gezicht hier wel heel makkelijk over de formele rechtskracht heen wordt gesprongen, blijkt bij een goede lezing van de uitspraak dat het CBb alleen maar zegt dat je als bestuursorgaan op zijn minst wel moet onderzoeken of het onaanvaardbare besluit verderop in de keten evident onrechtmatig is. Zonder motivering is dat lastig om te doen. Dus moet je het huiswerk opnieuw doen. Daar kan je het eigenlijk niet mee oneens zijn.  
T.N. Sanders

## AB 2022/224

### HOF AMSTERDAM

29 maart 2022, nr. 200.286.965/01  
(Mrs. H.C. Toorman, L.A.J. Dun, E.A. Minderhoud)  
m.nt. T. Groot en M.H.J. van Driel

Art. 6:162 BW; art. 2.1 lid 1 sub c Wabo; art. 7 Huisvestingswet 2014

O&A 2022/42  
ECLI:NL:GHAMS:2022:932

**Overheidsaansprakelijkheid. Na ten onrechte weigeren omgevingsvergunning aan Zicob verbreekt formele rechtskracht weigering huisvestingsvergunning causaal verband niet.**

*De rechtbank heeft onder meer overwogen dat onvoldoende aannemelijk is dat de gemeente, als in september 2014 een omgevingsvergunning zou zijn verleend, ook de verzochte huisvestingsvergunning zou hebben verleend. Aldus is er causaal verband. De formele rechtskracht van de weigering van de huisvestingsvergunning staat daaraan niet in de weg.*

*Het hof volgt de rechtbank in dit oordeel. Om vast te stellen of causaal verband bestaat dient al-*

*lereerst te worden beoordeeld wat er zou zijn gebeurd als de gemeente niet onrechtmatig zou hebben gehandeld en de omgevingsvergunning (dus) zou hebben verleend. Het hof gaat er net als de rechtbank van uit dat de huisvestingsvergunning dan zou zijn verleend. De gemeente heeft onvoldoende onderbouwd waarom de huisvestingsvergunning in dat hypothetische geval zou zijn geweigerd. Weigering is te meer onaannemelijk omdat, nadat de gemeente op 28 januari 2020 naar aanleiding van het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak de omgevingsvergunning alsnog verleende, de huisvestingsvergunning daarna op 16 april 2020 ook zonder meer is verleend.*

*Dat vanwege de formele rechtskracht de (eerdere) weigering van de huisvestingsvergunning geacht moet worden rechtmatig te zijn, doet aan een en ander niet af. Het is immers de (door de gemeente erkende) onrechtmatigheid van de weigering van de omgevingsvergunning, en niet de onrechtmatigheid van de weigering van de huisvestingsvergunning die aan de vordering van Zicob Vastgoed ten grondslag ligt. Het hof ziet bovendien nog een andere reden waarom de formele rechtskracht Zicob niet kan worden tegengeworpen. Ter zitting is gebleken dat de heer X namens Zicob Vastgoed de behandelend ambtenaar van de gemeente telefonisch heeft gevraagd of Zicob Vastgoed een rechtsmiddel zou moeten aanwenden tegen de weigering van de huisvestingsvergunning. De gemeente heeft onvoldoende bestreden dat in dat gesprek Zicob Vastgoed uitdrukkelijk is afgeraden om tegen de weigering van de huisvestingsvergunning een rechtsmiddel aan te wenden, onder de mededeling dat die vergunning toch niet verleend zou kunnen worden zolang er geen omgevingsvergunning zou zijn gegeven. Onder die omstandigheden zou het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn als de gemeente zich met succes op de formele rechtskracht van de weigering van de huisvestingsvergunning zou kunnen beroepen.*

*Het vereiste causaal verband voor aansprakelijkheid van de gemeente voor de door Zicob Vastgoed geleden schade acht het hof gelet op het bovenstaande voorshands aanwezig.*

Arrest van de meervoudige burgerlijke kamer van 29 maart 2022 inzake Gemeente Amsterdam, te Amsterdam:

Appellante, tevens incidenteel geïntimeerde, advocaat: mr. V.H. Affourtit te Amsterdam, tegen

Zicob Vastgoed B.V., te Amsterdam, geïntimeerde, tevens incidenteel appellante, advocaat: mr. M.A.M. Euverman te Amsterdam.

\* M.H.J. van Driel is partner bij de sectie Bestuursrecht bij Stijl Advocaten.