

**AB 2021/259****CENTRALE RAAD VAN BEROEP**

18 juni 2021, nr. 19/2602 AW  
(Mrs. H. Lagas, J.C.F. Talman, E.J. Otten)  
m.nt. L.H. Janssen\*

Art. 6:1, 8:2 lid 1 aanhef en onder a Awb; art. 16 lid 2 AW

ABkort 2021/436  
ECLI:NL:CRVB:2021:1484

**De minister is geen dwangsom verschuldigd vanwege de onredelijk late feitelijke verstrekking van een kerstcadeau.**

*De verstrekking van de VVV-bon als kerstcadeau van 2017 is dus een feitelijke handeling jegens een ambtenaar die gelijkgesteld moet worden met een besluit op grond van artikel 8:2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb. Hiertegen kunnen op grond van de schakelbepaling van artikel 6:1 van de Awb rechtsmiddelen aangewend worden, zoals een beroep tegen het niet tijdig verrichten van die rechtens relevante feitelijke handeling. De Raad is het echter niet eens met het standpunt van appellante dat haar beroep gegrond verklaard had moeten worden omdat de minister een dwangsom was verschuldigd. De schakelbepaling van artikel 6:1 van de Awb verklaart alleen de hoofdstukken 6 en 7 van de Awb van overeenkomstige toepassing op feitelijke handelingen waartegen bezwaar of beroep openstaan. De bepalingen over het verbeuren van een dwangsom bij niet tijdig beslissen staan in hoofdstuk 4, paragraaf 4.1.3.2, van de Awb, en zijn dus niet van overeenkomstige toepassing verklaard op deze rechtens relevante feitelijke handeling. Dit betekent dat de minister geen dwangsom was verschuldigd.*

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 2 mei 2019, 18/5728 (aangevallen uitspraak) tussen:

Appellante,  
en

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (minister).

**Procesverloop**

Appellante heeft hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft een nader stuk ingediend.

\* L.H. Janssen is advocaat bij Capra Advocaten te Maastricht.

Het onderzoek op de zitting heeft samen met de zaken 19/2599, 19/2600, 19/2601, 19/2603 en 20/3872 van dezelfde partijen plaatsgevonden op 16 april 2021. Appellante is verschenen. De minister heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. A. van der Bent.

In de zaken 19/2599, 19/2600, 19/2601, 19/2603 en 20/3872 heeft de Raad vandaag afzonderlijk uitspraak gedaan.

**Overwegingen**

1. Met ingang van 1 januari 2020 is de Ambtenarenwet gewijzigd en Ambtenarenwet 2017 (AW 2017) gaan heten. Op grond van artikel 16, tweede lid, van de AW 2017 blijft op besluiten of handelingen die vóór 1 januari 2020 bekend zijn gemaakt, het toen geldende recht van toepassing wat betreft de mogelijkheid om bezwaar te maken of beroep in te stellen en wat betreft de behandeling van dat bezwaar of beroep.

2.1. Voor een uitgebreide weergave van de voorgeschiedenis en de achtergrond van deze zaak verwijst de Raad naar zijn uitspraak van vandaag met kenmerk 19/2603. De Raad volstaat hier met het volgende.

2.2. Bij brief van 13 juli 2018 heeft appellante bezwaar gemaakt tegen het niet feitelijk verstrekken van het kerstcadeau van 2017, een VVV-bon ter waarde van € 50. Verder heeft appellante de minister in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig feitelijk verstrekken van het kerstcadeau van 2017.

2.3. Bij besluit van 8 oktober 2018 heeft de minister het bezwaar van 13 juli 2018 niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van procesbelang, omdat appellante het kerstcadeau van 2017 inmiddels had ontvangen.

2.4. Intussen had appellante al beroep ingesteld tegen het niet tijdig feitelijk verstrekken van het kerstcadeau van 2017 en de rechtbank verzocht de om deze reden verbeurde dwangsom vast te stellen.

3. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. Daartoe heeft de rechtbank – samengevat – overwogen dat de minister met de toezegging in de brief van 23 april 2018 tijdig op het verzoek van 29 maart 2018 om het kerstcadeau van 2017 te verstrekken heeft beslist, zodat de minister geen dwangsom was verschuldigd. Over de feitelijke verstrekking van het kerstcadeau had appellante contact kunnen opnemen met de minister.

4. Met het hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak wil appellante bereiken dat de minister haar een dwangsom moet betalen.

5. De Raad oordeelt als volgt.

5.1. Appellante heeft de gronden van haar hoger beroep zeer uitvoerig uiteengezet. Het is vaste rechtspraak van de Raad<sup>1</sup> dat uit de artikelen 8:69 en 8:77 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet voortvloeit dat de Raad in zijn uitspraak op alle door een belanghebbende aangevoerde argumenten afzonderlijk moet ingaan. De Raad ziet geen aanleiding om in dit geval hiervan af te wijken en zal zich hierna daarom beperken tot de kern van de door appellante naar voren gebrachte gronden.

5.2. Appellante heeft zich op het standpunt gesteld dat haar beroep gegrond verklaard had moeten worden omdat de minister een dwangsom was verschuldigd. De minister had wel toegezegd het kerstcadeau van 2017 te zullen verstrekken, maar hij is vervolgens niet tijdig tot die feitelijke verstrekking overgegaan.

5.3. De Raad is het eens met het standpunt van appellante dat de minister het kerstcadeau van 2017 feitelijk niet tijdig heeft verstrekt. De minister had namelijk toegezegd het kerstcadeau te zullen verstrekken. Die toezegging was op rechtsgevolg gericht omdat appellante de VVV-bon ter waarde van € 50 pas na verstrekking kon besteden. De verstrekking van de VVV-bon als kerstcadeau van 2017 is dus een feitelijke handeling jegens een ambtenaar die gelijkgesteld moet worden met een besluit op grond van artikel 8:2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb. Hiertegen kunnen op grond van de schakelbepaling van artikel 6:1 van de Awb rechtsmiddelen aangewend worden, zoals een beroep tegen het niet tijdig verrichten van die rechtens relevante feitelijke handeling. Van belang is verder dat die feitelijke handeling niet onredelijk laat mocht worden verricht.<sup>2</sup> Nu tussen de toezegging dat het kerstcadeau verstrekt zou worden, bij brief van 23 april 2018, en het moment van de ingebrekestelling op 13 juli 2018 al bijna twaalf weken verstreken waren en de minister twee weken na de ingebrekestelling het kerstcadeau nog niet feitelijk aan appellante had verstrekt – dat gebeurde pas op 28 augustus 2018 – is er naar het oordeel van de Raad sprake van een onredelijk late feitelijke verstrekking. Het op 14 augustus 2018 ingediende beroep tegen het niet tijdig feitelijk verstrekken van het kerstcadeau van 2017 was daarom op dit punt terecht ingediend.

5.4. De Raad is het echter niet eens met het standpunt van appellante dat haar beroep ge-

grond verklaard had moeten worden omdat de minister een dwangsom was verschuldigd. De schakelbepaling van artikel 6:1 van de Awb verklaart alleen de hoofdstukken 6 en 7 van de Awb van overeenkomstige toepassing op feitelijke handelingen waartegen bezwaar of beroep openstaan. De bepalingen over het verbeuren van een dwangsom bij niet tijdig beslissen staan in hoofdstuk 4, paragraaf 4.1.3.2, van de Awb, en zijn dus niet van overeenkomstige toepassing verklaard op deze rechtens relevante feitelijke handeling.<sup>3</sup> Dit betekent dat de minister geen dwangsom was verschuldigd.

5.5. Uit 5.3 en 5.4 volgt dat het hoger beroep niet slaagt. De aangevallen uitspraak wordt, met verbetering van gronden, bevestigd.

6. Voor een veroordeling in de proceskosten bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

De Centrale Raad van Beroep bevestigt de aangevallen uitspraak.

### Noot

1. Bovenstaande uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is er een in de categorie Klein Ambtelijk Leed. Een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bezwaar gemaakt tegen het niet feitelijk verstrekken van het kerstcadeau van 2017, een VVV-bon ter waarde van € 50. Verder heeft de ambtenaar de minister in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig verstrekken van het kerstcadeau. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze zaak samenhangt met een ontslagprocedure (CRvB 18 juni 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1483). De ambtenaar in kwestie had in totaal zes zaken aanhangig gemaakt bij de Raad. De minister heeft het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van procesbelang, omdat het kerstcadeau inmiddels was verstrekt. De ambtenaar had intussen beroep ingesteld tegen het niet tijdig verstrekken van het kerstcadeau en de rechtbank verzocht de om deze reden verbeurde dwangsom vast te stellen. Het beroep is ongegrond verklaard, waarna de ambtenaar in hoger beroep is gegaan om te bereiken dat de minister haar een dwangsom moet betalen.

2. Allereerst is van belang dat het ondanks de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) een ambtenarenrechtelijke kwestie betreft en dat de Raad bevoegd is zich daarover te buigen. Op grond van

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 5 februari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:435.

<sup>2</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:308 in combinatie met de uitspraak van de Afdeling van 29 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1025.

<sup>3</sup> Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1025.

artikel 16, lid 2, AW 2017 blijft namelijk op besluiten of handelingen die vóór 1 januari 2020 bekend zijn gemaakt, het toen geldende recht van toepassing wat betreft de mogelijkheid om bezwaar te maken of beroep in te stellen en wat betreft de behandeling van dat bezwaar of beroep.

3. In juridische zin is het een eenvoudige zaak. De verstrekking van de VVV-bon is een feitelijke handeling jegens een ambtenaar die gelijkgesteld moet worden met een besluit op grond van artikel 8:2, lid 1, aanhef en onder a Awb. Hiertegen kunnen op grond van de schakelbepaling van artikel 6:1 Awb rechtsmiddelen worden aangewend, zoals een beroep tegen het niet tijdig verrichten van die rechtens relevante feitelijke handeling. De schakelbepaling van artikel 6:1 Awb verklaart de hoofdstukken 6 en 7 van de Awb van overeenkomstige toepassing op feitelijke handelingen waartegen bezwaar of beroep openstaat. De bepalingen over het verbeuren van een dwangsom bij niet tijdig beslissen staan in hoofdstuk 4 van de Awb, en zijn dus niet van overeenkomstige toepassing verklaard op deze rechtens relevante feitelijke handeling. Dit betekent dat de minister geen dwangsom was verschuldigd. Ook was de minister op grond van artikel 4:98, lid 2, Awb geen wettelijke rente verschuldigd, omdat het bedrag van de wettelijke rente gelet op de waarde van het kerstcadeau minder zou hebben bedragen dan € 10 (CRvB 18 juni 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1483).

4. De vraag rijst of ambtenaren na de inwerkingtreding van de Wnra op 1 januari 2020 nog een ingang bij de bestuursrechter hebben om de verstrekking van een kerstcadeau af te dwingen. Voor 'blijfambtenaren', waaronder politie- en defensiemedewerkers, is dat zonder meer het geval (N. Hummel, 'De artikel 3-ambtenaren' in: B. Barentsen, N. Hummel & S.F.H. Jellinghaus, *Van ambtenaar naar ambtenaar*, Weert: Celsus 2017, p. 213 e.v.). Voor hen blijft de weg naar de bestuursrechter en dus de Centrale Raad van Beroep openstaan. Voor 'genormaliseerde' ambtenaren is dat echter niet het geval.

5. Het besluitbegrip speelt in het arbeidsrecht geen rol. Het niet (tijdig) verstrekken van een kerstcadeau wordt niet gekwalificeerd als een besluit waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Eventueel zou een werknemer zich wel tot de kantonrechter kunnen wenden om af te dwingen dat het toegekende maar niet verstrekte kerstcadeau alsnog aan hem wordt verstrekt, omdat het een arbeidsvoorwaarde betreft. De kans dat een dergelijke zaak voor de rechter komt is echter klein, omdat alleen al het griffierecht hoger is dan de waarde van een gemiddeld kerstcadeau.

6. Het feit dat tegen vrijwel alle besluiten van de overheidswerkgever bezwaar en beroep kon worden aangetekend, heeft geleid tot een verre gaande jurisdering van de arbeidsverhouding tussen ambtenaar en overheidswerkgever (*Kamerstukken II* 2010/11, 32550, nr. 3). Wat dat betreft is het een positieve ontwikkeling dat de invoering van de Wnra ervoor zorgt dat dit soort 'kleine' zaken niet meer snel bij de rechtbank belandt. Dat waarschijnlijk niet meer geprocedeerd zal worden over de afgifte van een kerstcadeau past zodoende in de genormaliseerde, en mijns inziens ook in een normale, arbeidsrelatie.

L.H. Janssen