



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

**Annotatie bij: CRvB 12 augustus 2015, nr. 14/3089 WW,
AB 2016/23; 1176-1181 (Incidenteel appel en verweven
beroepsgronden).**

Feenstra, L.W.; Schuurmans, Y.E.

Citation

Feenstra, L. W., & Schuurmans, Y. E. (2016). Annotatie bij: CRvB 12 augustus 2015, nr. 14/3089 WW, AB 2016/23; 1176-1181 (Incidenteel appel en verweven beroepsgronden). *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2016(23), 1176-1181. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/46427>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/46427>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2016/198**CENTRALE RAAD VAN BEROEP**

12 augustus 2015, nr. 14/3089 WW
(Mrs. H.G. Rottier, B.M. Van Dun, C.C.W. Lange)
m.nt. L.W. Feenstra en Y.E. Schuurmans¹

Art. 8:69, 8:110, 8:113 Awb

RSV 2016/13

ECLI:NL:CRVB:2015:2746

Wanneer geen incidenteel hoger beroep is ingesteld, kunnen slechts het verweer en de aspecten die nauw zijn verweven met de beroepsgronden van het hoger beroep aan de orde komen. Toepassing judiciële lus.

Betrokkene heeft geen incidenteel hoger beroep ingesteld. Daaruit volgt dat de omvang van het geding in hoger beroep wordt bepaald door de gronden die appellant tegen de aangevallen uitspraak heeft aangevoerd. Wat betrokkene, anders dan bij wijze van verweer heeft aangevoerd tegen het oordeel van de rechtbank over de boete kan, nu die gronden niet nauw verweven zijn met de door appellant aangevoerde gronden, dan ook niet aan de orde komen. Wat de boete betreft wordt er op gewezen dat Uvw ter zitting heeft toegezegd deze in te trekken.

Met het oog op een voortvarende afdoening van het geschil, ziet de Raad aanleiding om met aanpassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het door appellant te nemen besluit slechts bij hem beroep kan worden ingesteld.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 21 april 2014, 13/5108 (aangevallen uitspraak)

tussen:

de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, appellant
en
betrokkene

Procesverloop

Appellant heeft hoger beroep ingesteld.

Namens betrokkene heeft mr. R.A.M. Koolen, advocaat, een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 20 mei 2015. Appellant heeft zich ter zit-

ting laten vertegenwoordigen door mr. drs. F.A. Steeman.

Betrokkene is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde.

Overwegingen

1.1. Appellant heeft betrokkene bij besluit van 19 januari 2012 met ingang van 2 januari 2012 in aanmerking gebracht voor een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) gebaseerd op een gemiddeld aantal arbeidsuren van 27,82 per week.

1.2. Omdat betrokkene wordt verloned als ambulante artiest door een of meer verloningsbureaus geeft zij achteraf door middel van inkomstenformulieren de door haar gewerkte uren aan appellant door.

1.3. In maart 2012 heeft betrokkene WW-uitkering ontvangen over de maand februari 2012.

1.4. Bij besluit van 23 maart 2012 heeft appellant de WW-uitkering van betrokkene met ingang van 5 maart 2012 beëindigd wegens zwangerschaps- en bevallingsverlof.

1.5. Bij besluit van 5 juli 2012 heeft appellant de WW-uitkering van betrokkene met ingang van 25 juni 2012 voortgezet.

1.6. Betrokkene heeft op 2 oktober 2012 WW-uitkering ontvangen over de periode 3 september 2012 tot en met 30 september 2012. Op 30 oktober 2012 heeft betrokkene WW-uitkering ontvangen over de periode 1 oktober 2012 tot en met 28 oktober 2012.

1.7. Met ingang van 27 september 2012 heeft betrokkene weer werkzaamheden verricht. Betrokkene heeft de door haar gewerkte dagen vanaf 27 september 2012 aan appellant gemeld door middel van een op 19 november 2012 gedateerd "wijzigingsformulier WW".

1.8. Bij besluit van 21 maart 2013 heeft appellant de WW-uitkering van betrokkene over de periode van 20 februari 2012 tot en met 26 februari 2012 ingetrokken en over de periode 24 september 2012 tot en met 28 oktober 2012 herzien. Tevens heeft appellant een bedrag van € 1.317,20 bruto als onverschuldigd betaalde WW-uitkering van betrokkene teruggevorderd. Bij besluit van 25 maart 2013 heeft appellant betrokkene een boete opgelegd van € 70.

1.9. Appellant heeft het door betrokkene tegen deze besluiten gemaakte bezwaar bij besluit van 1 augustus 2013 (bestreden besluit) ongegrond verklaard en de besluiten van 21 maart 2013 en 25 maart 2013 gehandhaafd.

1.10. Betrokkene heeft na ontvangst van een acceptgiro op 15 april 2013, het daarop vermelde brutobedrag van € 1.317,20 op 29 april 2013 terugbetaald.

¹ Lieke Feenstra is advocaat-stagiaire bij Kennedy Van der Laan in Amsterdam. Ymre Schuurmans is hoogleraar staats- en bestuursrecht, i.h.b. bestuursprocesrecht aan de Universiteit Leiden.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en appellant opgedragen een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat appellant op goede gronden de WW-uitkering van betrokkene met betrekking tot de periode september tot en met oktober 2012 heeft herzien. Met betrekking tot de periode februari 2012 berust het herzieningsbesluit van appellant volgens de rechtbank op een onjuiste wettelijke grondslag. De rechtbank heeft betrokkene gevolgd in haar stelling dat appellant wat betreft de terugvordering van onverschuldigd betaalde WW-uitkering vanaf 27 september 2012 ten onrechte heeft besloten tot brutering. De rechtbank heeft daarbij overwogen dat betrokkene heeft voldaan aan de voorwaarden van de door appellant met betrekking tot de terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkering gehanteerde gedragslijn. Over de terugvordering van het in maart 2012 teveel betaalde bedrag had appellant volgens de rechtbank in redelijkheid van brutering af moeten zien. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat er sprake is van bijzondere omstandigheden waarin terugvordering van een brutobedrag geen rechtsplicht meer kan zijn. Door de late besluitvorming heeft betrokkene namelijk niet de gelegenheid gehad het teveel betaalde bedrag netto terug te betalen. De rechtbank heeft voorts geoordeeld dat appellant betrokkene ten onrechte een boete heeft opgelegd voor zover de boete betrekking heeft op de maand februari 2012.

3. In hoger beroep heeft appellant aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het onverschuldigd betaalde bedrag over de periode september tot en met oktober 2012 netto moet worden teruggevorderd. Betrokkene voldoet volgens appellant daarvoor niet aan de voorwaarden van de van toepassing zijnde gedragslijn met betrekking tot de terug- en invordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen. Ook heeft de rechtbank volgens appellant ten onrechte geoordeeld dat het over de maand februari 2012 onverschuldigd betaalde bedrag eveneens netto moet worden teruggevorderd. Appellant heeft in dat verband gewezen op de uitspraak van de Raad van 15 juli 2010 (ECLI:NL:CRVB:2010:BN1802), waarin is bepaald dat van bijzondere omstandigheden waarin van terugvordering van een brutobedrag geen rechtsplicht meer kan zijn, slechts sprake kan zijn als het uitvoeringsorgaan een ondubbelzinnige schriftelijke mededeling heeft gedaan. Daarvan is hier volgens appellant geen sprake. Appellant heeft gesteld dat de rechtbank lijkt te verwijzen

naar een oude gedragslijn, welke inmiddels is verlaten en vervangen door een nieuwe gedragslijn. Van één van de uitzonderingssituaties zoals omschreven in de nieuwe gedragslijn is met betrekking tot de terugvordering over de maand februari 2012 geen sprake. Met de rechtbank is appellant van mening dat het boetebedrag dient te worden vastgesteld op € 60.

4. Betrokkene heeft aangevoerd dat het herzieningsbedrag dat betrekking heeft op de periode februari en maart 2012 niet betrokken behoort te worden bij de berekening van de boete, omdat haar niet kan worden verweten dat zij over die periodes teveel WW-uitkering heeft gekregen. In dit geval heeft betrokkene erop gewezen dat zij onder de zogenoemde Artiestenregeling valt, welke door appellant niet correct is toegepast. De boete dient volgens betrokkene hoe dan ook lager uit te vallen. Omdat betrokkene op juiste gronden in beroep is gekomen, dient zij de daarvoor gemaakte kosten vergoed te krijgen. Voorts heeft betrokkene aangevoerd dat zij zo spoedig mogelijk, althans binnen redelijke termijn, zowel wat betreft de teveel betaalde WW-uitkering over februari 2012 als die over september 2012 te kennen heeft gegeven dat zij het teveel ontvangen bedrag niet wilde behouden. Betrokkene heeft gewacht met terugbetalen totdat zij het bericht over het netto terug te betalen bedrag zou ontvangen van de afdeling Invorderen zoals aangekondigd in het herzieningsbesluit van 21 maart 2013. Na ontvangst van de acceptgiro op 15 april 2013 heeft betrokkene binnen een redelijke termijn van twee weken het bruto-bedrag betaald. Betrokkene heeft verzocht de aangevallen uitspraak te bevestigen.

5. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

5.1. Betrokkene heeft geen incidenteel hoger beroep ingesteld. Daaruit volgt dat de omvang van het geding in hoger beroep wordt bepaald door de gronden die appellant tegen de aangevallen uitspraak heeft aangevoerd. Wat betrokkene, anders dan bij wijze van verweer heeft aangevoerd tegen het oordeel van de rechtbank over de boete kan, nu die gronden niet nauw verweven zijn met de door appellant aangevoerde gronden, dan ook niet aan de orde komen. Wat de boete betreft wordt er op gewezen dat Uww ter zitting heeft toegezegd deze in te trekken.

5.2. Uit 5.1 volgt dat het geschil in hoger beroep is beperkt tot het antwoord op de vraag of appellant de over in 1.3 en 1.6 genoemde perioden onverschuldigd betaalde WW-uitkering terecht bruto heeft teruggevorderd.

5.3. Volgens de Beleidsregel terug- en invordering van 31 maart 1999 (*Stcrt.* 1999, 75) en de uitspraak van de Raad van 16 oktober 2013

(ECLI:NL:CRVB:2013:2087), vindt terugvordering van bruto bedragen plaats indien de terugvordering betrekking heeft op een tijdvak dat inmiddels in fiscale zin is afgesloten. Vindt de terugbetaling plaats binnen hetzelfde belastingboekjaar als waarin de onverschuldigde betaling plaatsvond, dan kan worden volstaan met terugbetaling van het netto-bedrag.

5.4. Appellant hanteert aanvullend een interne gedragslijn over de terug- en invordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen (zie bijvoorbeeld CRvB 31 augustus 2011 ECLI:NL:CRVB:2011:BR6449). Dit interne beleid houdt onder meer in dat kan worden volstaan met terugbetaling van het netto te veel betaalde bedrag in de situatie waarin de klant binnen een redelijke termijn na ontvangst van het te veel betaalde te kennen heeft gegeven dat hij het te veel betaalde niet wil behouden én hij het te veel betaalde direct na terugvordering daadwerkelijk terugbetaalt. Dit interne beleid dient te worden aangemerkt als buitenwettelijk, begunstigend beleid. Volgens vaste rechtspraak (bijvoorbeeld CRvB 19 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR5375) dient een dergelijk beleid door de bestuursrechter terughoudend te worden getoetst. Dit houdt in dat de aanwezigheid en toepassing van dat beleid als een gegeven wordt beschouwd met dien verstande dat wordt getoetst of een zodanig beleid op consistente wijze is toegepast.

5.5. Aan de orde is thans de vraag of wat betreft de door betrokkene teveel ontvangen WW-uitkering in maart 2012, op 2 oktober en 29 oktober 2012 (zie onder 1.3 en 1.6) sprake is van de situatie zoals in het interne beleid van appellant beschreven.

5.6. Vast staat dat betrokkene de door haar te veel ontvangen WW-uitkering niet heeft terugbetaald in het belastingjaar waarin zij de WW-uitkering heeft ontvangen. Niet is gebleken dat betrokkene wat betreft de door haar in maart 2012 over de periode 20 tot en met 26 februari 2012 te veel ontvangen WW-uitkering binnen een redelijke termijn na ontvangst van het te veel betaalde bedrag kenbaar heeft gemaakt dat zij dit niet wil behouden. Betrokkene heeft ter zitting erop gewezen dat dit is te wijten aan het handelen van appellant. Voor zover betrokkene hiermee heeft beoogd te betogen dat appellant daarom een uitzondering had moeten maken op de in 5.3 weergegeven hoofdregel faalt dit verweer. Weliswaar had in het geval dat appellant voortvarender had gehandeld, betrokkene het te veel betaalde bedrag mogelijk in hetzelfde belastingboekjaar kunnen terugbetalen, maar gelet op de toelichting van appellant in hoger beroep, heeft appellant de gedragsregel dat netto kan worden terugbetaald als het aan hem te verwijten is dat

de betrokkene niet in de gelegenheid is gesteld om het netto te veel betaalde bedrag in dat jaar terug te betalen, inmiddels verlaten en vervangen door de huidige in 5.4 weergegeven gedragslijn. Appellant heeft door de te veel betaalde WW-uitkering over februari 2012 bruto terug te vorderen in overeenstemming met de eigen gedragsregels gehandeld. De door betrokkene aangevoerde omstandigheden geven geen aanleiding te oordelen dat appellant had moeten afwijken van zijn beleid.

5.7. Betreffende de door betrokkene op 2 oktober 2012 te veel ontvangen WW-uitkering over de periode van 3 tot en met 30 september 2012 is evenmin gebleken dat betrokkene binnen een redelijke termijn na ontvangst van de teveel betaalde WW-uitkering te kennen heeft gegeven dat zij het te veel betaalde bedrag niet wil behouden. Weliswaar heeft betrokkene na 27 september 2012 diverse keren telefonisch contact opgenomen met appellant en is aanemelijk dat zij door appellant ondeugdelijk is geïnformeerd over de wijze waarop zij de gewerkte uren kon opgeven, maar niet is gebleken dat betrokkene eerder dan op het op 19 november 2012 ingediende wijzigingsformulier appellant te kennen heeft gegeven de op 2 oktober 2012 ontvangen WW-uitkering niet te willen behouden. Met de bruto terugvordering van de op teveel betaalde WW-uitkering over de maand september 2012 heeft appellant in overeenstemming met zijn beleid gehandeld.

5.8. Met betrekking tot de door betrokkene op 30 oktober 2012 te veel ontvangen WW-uitkering over de periode 1 tot 28 oktober 2012 wordt het oordeel van de rechtbank onderschreven dat betrokkene voldoet aan de in de interne gedragsregels opgenomen voorwaarden en derhalve volstaan kon worden met terugbetaling van het netto teveel betaalde bedrag. Anders dan appellant ter zitting heeft gesteld kan betrokkene niet worden tegengeworpen dat zij niet direct na aanvang van haar werkzaamheden op 27 september 2012 bij appellant te kennen heeft gegeven het te veel betaalde te willen terugbetalen. Betrokkene geeft immers achteraf de door haar gewerkte uren aan appellant door. Na aanvanke-lijk door medewerkers van appellant onjuist te zijn geïnformeerd over de opgave van haar werk-uren heeft betrokkene, naar eigen zeggen, zodra zij op de hoogte was van de juiste informatie, op 19 november 2012 de door haar gewerkte uren doorgegeven. Hoe dan ook heeft appellant ter zitting desgevraagd bevestigd dat onder de gegeven omstandigheden aangenomen kan worden dat betrokkene met het verzoek om verrekening, zoals verwoord in het wijzigingsformulier van 19 november 2012, tijdig te kennen heeft gegeven

dat zij op 30 oktober 2012 het te veel betaalde niet wil behouden.

5.9. Nu appellant in het primaire besluit van 21 maart 2013 heeft aangekondigd dat het netto-bedrag nog bekend zal worden gemaakt, kan betrokkene niet worden tegengeworpen dat zij daarop heeft gewacht alvorens tot betaling over te gaan. Dat deze zinsnede volgens appellant ziet op de invordering en derhalve niet in dit besluit behoort te staan maakt dat niet anders. Betrokkene mocht ervan uitgaan dat zij nog geïnformeerd werd over het netto-bedrag. Betrokkene heeft bovendien, na ontvangst van de acceptgiro op 15 april 2013, binnen de door appellant gehanteerde redelijke termijn van twee weken alsnog het brutobedrag betaald. Dat betekent dat betrokkene wat betreft de over oktober 2012 te veel ontvangen WW-uitkering wel aan de in het beleid genoemde voorwaarden heeft voldaan en daarom had kunnen volstaan met terugbetaling van het betreffende netto-bedrag.

5.10. Hieruit volgt dat de aangevallen uitspraak moet worden vernietigd voor zover daarbij het beroep van betrokkene tegen de bruterings van het door appellant in maart 2012 en op 2 oktober 2012 teveel betaalde WW-uitkering gegrond is verklaard. De aangevallen uitspraak wordt voor het overige, voor zover aangevallen, bevestigd.

5.11. Met het oog op een voortvarende afdoening van het geschil, ziet de Raad aanleiding om met aanpassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het door appellant te nemen besluit slechts bij hem beroep kan worden ingesteld.

6. De Raad acht termen aanwezig appellant te veroordelen in de proceskosten van betrokkene in hoger beroep, begroot op € 980 wegens verleende rechtsbijstand.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

— vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover daarbij het beroep tegen het besluit van 1 augustus 2013 over het bezwaar tegen de bruterings van de te veel ontvangen WW-uitkering over de maanden februari 2012 en september 2012 gegrond is verklaard, het besluit van 1 augustus 2013 in zoverre is vernietigd en de opdracht is gegeven op dat bezwaar een nieuwe beslissing te nemen;

— bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige, voor zover aangevochten;

— bepaalt dat beroep tegen het door appellant te nemen nieuwe besluit op het bezwaar van betrokkene tegen het besluit van 21 maart 2013 slechts bij de Raad kan worden ingesteld;

— veroordeelt appellant in de proceskosten van betrokkene in hoger beroep tot een bedrag van € 980.

Noot

1. Bovenstaande uitspraak is om meerdere redenen interessant. Ten eerste vanwege het oordeel dat, wanneer geen incidenteel hoger beroep is ingesteld tegen een rechtbankuitspraak oordelend over een terugvordering én een bestuurlijke boete, enkel het verweer en de gronden die nauw zijn verweven met de appelgronden ter beoordeling liggen. Voor zover de overweging tevens ziet op de boete kan de vraag opkomen hoe zich dit verhoudt met eerdere rechtspraak van de Raad waarin hij 'volledige rechtsmacht' aannam om over de boete te oordelen, ook als de beboete persoon niet zelf incidenteel hoger beroep heeft ingesteld (CRvB 11 december 2014, AB 2015/62, m.nt. Stijnen). Daar gaan wij in par. 3 nader op in. Ten tweede toont bovenstaande uitspraak aan dat de Raad ook ná de invoering van het incidenteel hoger beroep het criterium van nauwe verwevenheid van beroepsgronden hanteert (par. 4). Een derde reden waarom deze uitspraak noemenswaardig is, is dat deze een aardige illustratie biedt van de toepassing van de judiciële lus, die met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab) in art. 8:113 lid 2 van de Awb terecht is gekomen. De betekenis van deze bepaling en het gebruik daarvan in de praktijk bespreken wij in par. 5. Wij beginnen echter met een schets van de feiten en het procesverloop in deze zaak (par. 2).

2. In bovenstaande uitspraak heeft betrokkene teveel WW-uitkering ontvangen. Het Uvw besluit daarom de WW-uitkering 1) in te trekken (periode februari-maart 2012) en 2) te herzien (periode september-oktober 2012) en het teveel aan ontvangen uitkering terug te vorderen. Bij een later besluit 3) legt het Uvw de betrokkene een boete op van € 70. Het bezwaar van betrokkene tegen deze besluiten wordt afgewezen. Net als in de hiervoor geannoteerde uitspraak (AB 2016/197) bestaat de beslissing in bezwaar uit drie afzonderlijke onderdelen in de zin van art. 6:13 Awb. De rechtbank acht het beroep, gericht tegen alle onderdelen, gegrond. Het Uvw heeft ten onrechte besloten dat de teveel betaalde WW-uitkering bruto — dat wil zeggen inclusief belasting en premies — moet worden terugbetaald (bruterings). Volgens de rechtbank moet over alle perioden het bedrag netto worden teruggevorderd. De rechtbank oordeelt tevens dat bij de vaststelling van de boete ten onrechte de maand februari is betrokken en verlaagt de boete naar een bedrag van € 60. De Raad is het echter niet eens met de rechtbank wat betreft de brute-

ring. De Raad verwijst naar een beleidsregel van het Uvw waaruit volgt dat teveel ontvangen WW-uitkering netto kan worden teruggevorderd wanneer de terugvordering plaatsvindt in hetzelfde belastingboekjaar. Volgens een interne gedragslijn van het Uvw kan voor netto terugbetaling worden gekozen, indien de ontvanger binnen een redelijke termijn heeft aangegeven dat hij het teveel aan ontvangen uitkering niet wil behouden en daadwerkelijk het bedrag na de terugvordering terugbetaalt. Vindt de terugvordering buiten het belastingboekjaar plaats, dan dient het teveel aan ontvangen WW-uitkering bruto te worden terugbetaald.

Nu betrokkene niet binnen een redelijke termijn kenbaar heeft gemaakt dat zij het bedrag niet wilde behouden, is het Uvw terecht uitgegaan van brutering. Alleen wat betreft oktober 2012 volgt de Raad het oordeel van de rechtbank dat het Uvw het netto bedrag had moeten terugvorderen. Uit de omstandigheid dat betrokkene in november 2012 door middel van een wijzigingsformulier een verzoek tot verrekening heeft ingediend volgt dat betrokkene tijdig kenbaar heeft gemaakt dat zij het teveel aan ontvangen WW-uitkering niet wilde behouden.

3. Dan het onderdeel van de boete. Principaal appelland, het UWV, is inmiddels met de rechtbank van mening dat het boetebedrag € 60 dient te bedragen (r.o. 3). Appelland bestrijdt dit onderdeel niet en daarmee valt het oordeel over het boetebesluit buiten de omvang van het geding, zoals dat door het eerste lid van art. 8:69 Awb wordt getrokken. Zoals de Afdelingsuitspraak van 17 juni 2015, AB 2016/197 illustreerde, hoeft dat de uitkeringsgerechtigde niet te belemmeren bij het instellen van incidenteel appel; daarin zou zij alsnog het oordeel over de boete ter discussie kunnen stellen. Maar, in deze zaak blijft een incidenteel appel nu juist uit en kan zij dus alleen verweer voeren. Kan in dat verweer de boete nog aan de orde komen? Betrokkene probeert dat wel en voert aan dat het herzieningsbedrag over de periode februari- maart 2012 niet had mogen worden meegenomen bij de vaststelling van de boete. Volgens haar moet de boete hoe dan ook lager uitvallen (r.o. 4). De Raad komt in r.o. 5.1 tot het volgende oordeel: *“Wat betrokkene, anders dan bij wijze van verweer heeft aangevoerd tegen het oordeel van de rechtbank over de boete kan, nu die gronden niet nauw verweven zijn met de door appelland aangevoerde gronden, dan ook niet aan de orde komen.”* Dat is waarschijnlijk moeilijk gezegd wat ook gemakkelijk kan: de boete vormt een onbestreden onderdeel van de rechtbankuitspraak en valt daarom buiten de omvang van het geding. Door te overwegen dat ‘wat anders dan verweer tegen het boeteoordeel is aangevoerd’

niet mee kan worden genomen, ontstaat gemakkelijk verwarring over de vraag of principaal appelland dan toch de boete heeft bestreden of dat het punitieve karakter van de boete de grenzen van het geding anders trekt. Zo overwoog de Raad in CRvB 11 december 2014, AB 2015/62, m.nt. Stijnen dat, indien de hoogte van de boete alleen door het bestuursorgaan in hoger beroep is bestreden, de Raad hoe dan ook volle rechtsmacht heeft om over de door de rechtbank vastgestelde boete te oordelen, waardoor hij ook onbestreden rechtbankoordelen opnieuw in de afweging kan betrekken. *“Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht blijkt niet dat de wetgever de bevoegdheid van de Raad om een door de rechtbank opgelegde boete desgeraden ook ten nadele van het bestuursorgaan te vernietigen of te verlagen, heeft willen beperken met de invoering van incidenteel hoger beroep”*. Nu in de hier geannoteerde zaak een principaal appel tegen de boete ontbreekt, komt de Raad aan die volle rechtsmacht niet toe. Het punitieve karakter van het besluit lijkt dus geen bijzondere rol te spelen en verlegt niet de grenzen, zoals getrokken door het eerste lid van art. 8:69 Awb. De les die de praktijk uit bovenstaande uitspraak kan trekken is dat bij het ontbreken van principaal appel tegen een boete, een partij zelf incidenteel appel zal moeten instellen wanneer zij wil dat de boete deel blijft uitmaken van het geschil.

4. Bovenstaande uitspraak illustreert daarnaast dat het criterium van nauwe verwevenheid ook na de invoering van het incidenteel hoger beroep is blijven bestaan in de rechtspraak van de Raad. Ook de Afdeling blijft na de invoering van het incidenteel hoger beroep (in niet-boete zaken) het criterium van nauwe verwevenheid hanteren (zie bijvoorbeeld ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2764, ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3712, ABRvS 2 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2867 en ABRvS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3266). Sommige besliscomponenten in de besluitvorming zijn dermate met elkaar verweven, dat zij zich niet lenen voor een zelfstandige beoordeling. Stelt men in hoger beroep het rechtbankoordeel over de ene component aan de orde, dan kan het voorkomen dat het oordeel over de andere besliscomponent als vanzelf bespreking behoeft. Een voorbeeld van besliscomponenten en rechtbankoordelen die nauw met elkaar verweven zijn, betreft rechtsoordelen die zien op de mogelijke aantasting van cultuurhistorische waarden door een ontheffing enerzijds en rechtsoordelen die zien op de aanwezigheid van archeologische, landschappelijke en natuurlijke waarden anderzijds (ABRvS 2 november 2011, AB 2006/145, m.nt. Willemsen; JB 2006/92, m.nt. Albers). Stam

heeft al eerder de verwachting uitgesproken dat het criterium van nauwe verwevenheid ook na de invoering van het incidenteel hoger beroep relevant blijft. Een zinnige bespreking van de aangevoerde beroepsgrond vergt soms de bredere beoordeling van onlosmakelijk samenhangende oordelen. Zou steeds incidenteel hoger beroep worden gevegd en blijft dat uit, dan belemmert dat de hogerberoepsrechter te zeer in zijn inhoudelijke beoordeling van de wél aangevoerde appelgrond (zie ook R.C. Stam, 'Incidenteel hoger beroep', *NTB* 2013/38, p. 245). Dat zou leiden tot onnodig formalistisch procesrecht en finale geschillenbeslechting te zeer bemoeilijken.

5. Bovenstaande uitspraak is zeker niet een van de eerste uitspraken waarin een appelcollege toepassing geeft aan art. 8:113, lid 2, Awb. Dat artikellid is ingevoerd met de Wab en maakt het mogelijk in hoger beroep een 'judiciële lus' toe te passen. De hogerberoepsrechter bepaalt, indien zijn uitspraak ertoe strekt dat het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen, dat een mogelijk vervolgeroep tegen dat besluit direct bij hem moet worden ingesteld (ook wel 'sprong cassatie' genoemd). Met de judiciële lus heeft de wetgever het definitieve geschilbeslechtingspallet van de bestuursrechter uitgebreid. Door toepassing van de lus zorgt de rechter voor een concentratie van het geschil en een snelle afdoening, direct bij het hoogste rechtsprekende orgaan. Negatiever geformuleerd wordt belanghebbenden 'een hernieuwde behandeling in twee instanties' ontnomen. De hogerberoepsrechter dient een afweging te maken tussen die belangen van snelle rechtszekerheid en de grondigheid van een gehele nieuwe behandeling. In de memorie van toelichting waarschuwt de regering vooral voor de situatie waarin het besluit inhoudelijk kan wijzigen. Raakt dat de belangen van (andere) derden, dan ligt de toepassing van de lus minder in de rede (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32 450, 3, p. 66-67). Toepassing van de judiciële lus in het financiële tweepartijenbestuursrecht is weinig problematisch en zo bezien geeft de uitspraak ook een vrij standaard situatie weer. In casu blijkt over een van de drie terugvorderingsperiodes het terugvorderingsbedrag opnieuw te moeten worden berekend, omdat betrokkene niet het bruto maar het netto bedrag aan WW hoeft terug te betalen. Die berekening zal de bestuursrechter niet gemakkelijk zelf maken, waardoor hij niet zelf in de zaak voorziet. Het gebrek is echter relatief klein en gemakkelijk te herstellen, zodat het weinig bezwaarlijk is bij een vervolgeschil een stap in de rechtsbescherming over te slaan. De judiciële lus biedt bij uitstek een nuttig instrument in het geval alleen nog een financiële uitwerking van de rechtsbetrekking nodig is (zie ook ABRvS 27 juli

2014, ECLI:NL:RVS:2014:2731; ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3136; CRvB 12 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2072, *USZ* 2015/275; CRvB 26 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4258). De rechtspraak laat evenwel meer spannende voorbeelden zien, waarin de rechter de lus ook toepast indien het bestuursorgaan vrij grote steken heeft laten vallen in de besluitvorming. Zo pasten de Afdeling en de Centrale Raad de lus toe, nadat het bestuursorgaan een eerdere bestuurlijke lus conform art. 8:51a Awb had doen mislukken door de tussenuitspraak niet uit te voeren (ABRvS 12 november 2014, *AB* 2015/50, m.nt. Damen en CRvB 17 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4235). Ook wordt de judiciële lus wel toegepast als het geschil tot dan toe zich alleen op formele kwesties concentreerde en een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag (CRvB 17 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4235), een geheel nieuwe beoordeling van de arbeidsongeschiktheid (CRvB 6 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4292) of de vaststelling van aansprakelijkheid en omvang van de schade nog geheel en voor het eerste dient plaats te vinden (CRvB 5 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:289 en CRvB 9 april 2015, *AB* 2015/295, m.nt. Berends-Schellens). Ook bij grotere gebreken biedt de judiciële lus in het tweepartijen bestuursrecht uitkomst (Y.E. Schuurmans, 'De judiciële lus: alleen voor kleine of ook grote ongelukken?', *AA* 2016, p. 377-381).
L.W. Feenstra en Y.E. Schuurmans