



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Appelbeslissingen door bestuursorganen: op zoek naar de balans

Becker, R.G.; Pakkert, M.C.

Citation

Becker, R. G., & Pakkert, M. C. (2024). Appelbeslissingen door bestuursorganen: op zoek naar de balans. *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus*, 26(4), 203-220. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4178630>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4178630>

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

WETENSCHAPPELIJK

13. Appelbeslissingen door bestuursorganen: op zoek naar de balans

Mr. R.G. Becker en mr. M.C. Pakkert

Bestuursorganen gaan soms onnodig in hoger beroep. Tegelijkertijd appelleren zij soms niet, terwijl daar wel goede redenen voor zijn. De auteurs analyseren dit spanningsveld en doen suggesties om problemen te voorkomen.

1. Inleiding

Hoger beroep staat binnen het bestuursrecht volop in de belangstelling. De verhouding tussen eerstelijns- en hogerberoepsrechters, de ingrijpendheid van de hogerberoepsprocedure en de rol van hogerberoepsrechters in algemene zin: het zijn enkele voorbeelden van onderwerpen die de afgelopen jaren veelvuldig de revue passeerden.¹ Dat is ook logisch: de hoogste rechter is onmisbaar voor het bieden van rechtsbescherming en rechtszekerheid.² Toch is het lang niet in iedere situatie wenselijk om bij die rechter terecht te komen: (door)procederen is duur, tijdrovend en belastend voor de burger. In het vorige coalitieakkoord is dan ook

de ambitie geformuleerd om het aantal juridische procedures dat de overheid voert tegen burgers te beperken.³

Die ambitie mag echter niet ten koste gaan van bijvoorbeeld de rechtsbescherming en rechtszekerheid.⁴ In kaart dient daarom te worden gebracht wanneer hoger beroep wel en niet aangewezen is. Bij de zoektocht naar het antwoord op die vraag verdienen een relatief recent verschenen rapport en factsheet van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) speciale aandacht.⁵ Het rapport betreft het (procedeer)gedrag van bestuursorganen in hoger beroep.⁶

Dit rapport betreft met name de vraag hoe het (onnodig) instellen van hoger beroep door bestuursorganen kan worden voorkomen. In de literatuur worden echter ook steeds vaker gevallen gesignaleerd waarin het bestuursorgaan

1 Zie uit veel meer T. Boemans, J.-A. Nijland & T.M. Schelfhout, 'Van monoloog naar dialoog', in: J. Uzman e.a., *Toetsing door de bestuursrechter* (preadviezen VAR), Den Haag: BJu 2024, p. 107-224; J.C.A. de Poorter & L.M. Koenraad, 'Responsieve bestuursrechtspraak. Een beschouwing over de rol van maatwerk in bestuursrechtelijke appelprocedures', *NJB* 2022/1072; het reflectierapport van de rechtbanken over de toeslagenaffaire: 'Recht vinden bij de rechtbank'; het reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak over diezelfde affaire: 'Lessen uit de kinderopvangtoeslagen' en J.C.A. de Poorter, *Legitimiteit en rechtsvorming door de hoogste algemene bestuursrechter. Over het belang van rationalisatie, participatie en transparantie in de rechtelijke rechtsvorming*, Deventer: Kluwer 2023.

2 Zie voor beide ambities en in het bijzonder de spanning ertussen De Poorter & Koenraad 2022.

3 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Coalitieakkoord 2021-2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie.

4 Wat wij hiermee bedoelen en precies verstaan onder deze begrippen komt later in dit artikel aan bod.

5 T. Geurts e.a., *Bestuursorganen in hoger beroep: Aantal zaken, gronden en uitkomsten in geschillen tussen bestuursorganen en burgers*, Factsheet 2022-5, hierna 'WODC-factsheet'; T. Geurts e.a., *Bestuursorganen in hoger beroep: Ervaringen vanuit vijf bestuursorganen en zes appelcolleges*, Cahier 2023-8, hierna 'WODC-onderzoek'.

6 *Kamerstukken II* 2021/22, 31753, nrs. 225 en 262.

heeft afgezien van het instellen van hoger beroep, waar dat wel wenselijk was geweest.⁷ Daarnaast ligt de focus in rapporten en literatuur op dit moment primair op het bestuursorgaan, dat prudenter met de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep zou moeten omgaan. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor gepast procedergedrag inderdaad bij het bestuursorgaan ligt, is het wat ons betreft eveneens de moeite waard te onderzoeken in welke mate de rechter kan afdwingen dat bestuursorganen niet onnodig hoger beroep instellen.⁸

Dit artikel betreft dan ook de vraag hoe rechter en bestuursorgaan kunnen waarborgen dat niet onnodig⁹ hoger beroep wordt ingesteld, maar ook niet onnodig van hoger beroep wordt afgezien. Door die vraag vanuit verschillende hoeken te belichten, beogen wij het academisch debat verder te helpen, nu dat nog weinig is gevoerd. Daarnaast biedt het artikel hopelijk aanknopingspunten voor rechter en bestuursorgaan om te zorgen voor bewuster procedergedrag, met andere woorden bewuster omgaan met de (gemaakte) keuze al dan niet beroep in te stellen.

Wij zullen in dit artikel daartoe eerst kort uiteenzetten welke informatie uit uitgebreid onderzoek van het WODC kan worden gehaald, en ook enkele kanttekeningen plaatsen bij de onderzoeksopzet en resultaten daarvan (§2). Vervolgens analyseren wij de rapporten en andere relevante literatuur (§3) om te conclude-

ren dat het beeld rond hoger beroep op dit moment ambigu is: enerzijds wordt regelmatig geklaagd over bestuursorganen die hoger beroep instellen om op zijn minst twijfelachtige redenen. Anderzijds lijken bestuursorganen ook steeds vaker af te zien van hoger beroep in gevallen waarin dit zeker toegevoegde waarde had gehad. Ten slotte zullen wij voor beide zijden van dit spanningsveld enkele oplossingen aandragen (§4-5). Welke remedies zijn beschikbaar of zouden beschikbaar moeten zijn voor (het voorkomen van) een onterecht ingesteld hoger beroep? En welke oplossingen kunnen worden aangereikt om te zorgen dat bestuursorganen in zaken waarbij dat van belang kan zijn toch in hoger beroep gaan, ook al zou het bestuursorgaan daar in eerste instantie liever van afzien?

2. De onderzoeken van de WODC naar bestuursorganen in hoger beroep

2.1. Inleiding

In deze paragraaf bespreken we de eerdergenoemde factsheet en het rapport. Na eerst de context waarin deze tot stand zijn gekomen te hebben besproken (§2.2), vatten we bevindingen uit de factsheet (§2.3) en het rapport (§2.4) kort samen. We zoomen daarna wat verder in op de in het rapport beschreven motieven van bestuursorganen voor het instellen van hoger beroep en hoe die zich verhouden tot bestaande motieven die in de literatuur worden geïdentificeerd (§2.5). Tot slot bespreken we enkele beperkingen van het rapport (§2.6).

2.2. Context

Het WODC is gevraagd onderzoek te doen in het kader van het programma Stelselvernieuwing rechtsbijstand. Dit is een breed programma, dat middels allerlei pilots en subdoelen beoogt het Nederlandse stelsel van rechtsbijstand te verbeteren.¹⁰ Een van de sub-

⁷ Zie §3.2 voor voorbeelden.

⁸ Overigens wordt ook steeds vaker aandacht gevraagd voor het feit dat burgers (te) vaak (hoger) beroep instellen en daarmee bijvoorbeeld de bouw van woningen (nog meer) vertraging oploopt. Zie bijvoorbeeld zeer recent nog NOS, 'Bouw nieuwbouwwoningen vaak vertraagd door bezwaar buurtbewoners', 24 april 2024. Die kant van de medaille laten wij in deze bijdrage buiten beschouwing.

⁹ Uiteraard wordt later in dit artikel (specifiek in §3.3) uitgebreid ingegaan op de vraag wanneer het instellen van hoger beroep onnodig of onwenselijk is.

¹⁰ Uitgebreide informatie over dit programma is te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/recht->

doelen van het programma heet 'bevorderen van behoorlijk procedeergedrag overheid'.¹¹ In het kader van dit subdoel is het onderzoek uitgevoerd. Het bestaat uit twee stappen. In de eerste stap is onder meer gezien welke bestuursorganen het vaakst tegenover de hogerberechtsrechter staan, de gronden waarop dit hoger beroep is ingesteld en het behaalde resultaat. De bevindingen daarvan zijn weergegeven in een *factsheet*, de WODC-factsheet. Vervolgens is in de tweede stap een verdiepend onderzoek uitgevoerd bij vijf bestuursorganen en is op basis van gesprekken met vertegenwoordigers van deze bestuursorganen en appelcolleges onderzocht om welke redenen bestuursorganen in hoger beroep gaan en de manier waarop bestuursorganen en rechtscolleges in deze fase van het geschil met de burger omgaan. De resultaten daarvan zijn weergegeven in een uitgebreid rapport, het WODC-onderzoek.

2.3 WODC-factsheet

In de factsheet geeft het WODC een cijfermatig overzicht van hogerberechtsprocedures in zaken tussen bestuursorganen en burgers. In totaal zijn 32.222 einduitspraken geanalyseerd waarin minstens één natuurlijke persoon partij was, in de periode 2017-2021. Van deze hoger beroepen is 86,3% ingesteld door burgers, 8,9% door bestuursorganen en 4,8% door beide partijen. Bestuursorganen die in de onderzochte periode het vaakst in hoger beroep gingen, zijn: J&V (1.325 zaken), de Belastingdienst (659 zaken), het UWV (276 zaken), de gemeente Amsterdam (121 zaken), de SVB (102 zaken), OCW (76 zaken), SZW (76 zaken), de gemeente Rotterdam (68 zaken), en het ministerie van Defensie (58 zaken). Zoals Wever en Marseille terecht opmerken, is over het relatieve aandeel van deze zaken niets in de factsheet terug te

vinden.¹² Zo wordt bijvoorbeeld niet vermeld hoe deze aantallen zich verhouden tot het aantal keer dat het betreffende bestuursorgaan ongelijk heeft gekregen bij de rechtbank.

Enkele interessante cijfers zijn wel – ondanks een gebrek aan kwantitatieve context – dat het aandeel ongegronde hoger beroepen bij de gemeente Rotterdam het grootst (35%) is en bij het ministerie van Justitie en Veiligheid het kleinst (21%) is. Andersom zijn de hoger beroepen van het ministerie van Justitie en Veiligheid in 75% van de geanalyseerde uitspraken gegrond verklaard. Het aandeel zaken waarin het hoger beroep gegrond is verklaard, is het kleinst bij de Belastingdienst (38%), de gemeente Rotterdam (49%) en het UWV (49%). De WODC-factsheet geeft ook inzicht in het type gronden dat wordt aangedragen door bestuursorganen in hoger beroep – deze redenen zijn afkomstig uit de analyse van processtukken of jurisprudentie. De meest voorkomende redenen voor hoger beroep betreft een verschil in interpretatie van (klaarblijkelijk materiële) wet- en regelgeving. De grond die daarna het vaakst voorkomt, is een geschil over een bepaling uit de Awb, waarbij het bestuursorgaan vaak het oordeel van de rechtbank bestrijdt dat een besluit niet deugdelijk is gemotiveerd en/of niet zorgvuldig is voorbereid. Een andere grond betreft de interpretatie van de feitelijke omstandigheden of een 'formeel onjuiste uitspraak', wat zaken omvat waarin het bestuursorgaan meent dat de rechtbank in strijd met procedurele rechtsregels tot een oordeel is gekomen. Een laatste categorie, naast 'Overig', is 'jurisprudentie', waaronder gronden vallen die verwijzen naar uitspraken. Er is volgens de WODC-factsheet geen significant verband gevonden tussen de uitkomst van de zaak en het type grond.

spraak-en-geschiloplossing/modernisering-rechtsbijstand.

11 Zie bijvoorbeeld de *Negende voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand*, p. 17.

12 A.T. Marseille & M. Wever, 'Procedeergedrag van de overheid in procedures bij de bestuursrechter', *NJB* 2024/376.

2.4 Het WODC-onderzoek

In het kader van de wens om het aantal door bestuursorganen ingestelde hoger beroepen terug te dringen, zo burgersvriendelijk mogelijk te procederen en daarmee het vertrouwen tussen burger en overheid te vergroten,¹³ richt het WODC-onderzoek zich op verschillende centrale vragen. Die vragen zien bijvoorbeeld op het besluitvormingsproces om hoger beroep in te stellen en de (regels ten aanzien van de) informatievoorziening van appelcolleges en bestuursorganen richting burgers.¹⁴

Deze vragen worden beantwoord aan de hand van een *desk study* en interviews met vijf bestuursorganen, zes appelcolleges (de Afdeling Centrale Raad en de belastingkamers van de vier hoven) en de cliëntenraad van het UWV. De betreffende bestuursorganen zijn de Belastingdienst/Particulieren, het UWV, het CIZ (Centrum Indicatiestelling zorg),¹⁵ de gemeente Rotterdam, en de gemeente Enschede. De Belastingdienst en het UWV zijn gekozen vanwege hun aandeel in het aantal hogerberoepszaken. Dit geldt ook voor de gemeenten, waarbij voor een grote gemeente in het westen en een middelgrote gemeente in het oosten van

het land is gekozen. Het CIZ is gekozen omdat dit een relatief kleine speler is.¹⁶

Het rapport komt tot bevindingen in drie categorieën. De eerste, wat ons betreft meest interessante, categorie betreft de procedure en redenen voor het instellen van hoger beroep. Als voornaamste beweegredenen worden genoemd *'het krijgen van meer juridische zekerheid, het afwenden van de negatieve gevolgen van de uitspraak, en de opvattingen over het gebruik van dit rechtsmiddel* [hoger beroep, RB & MP].¹⁷ Bij de laatste reden gaat het dan bijvoorbeeld om de mate waarin een behandelaar of organisatie zich principieel wil opstellen.¹⁸ Opvallend is dat ook situaties worden beschreven waarin bestuursorganen hoger beroep instellen terwijl de eerstelijnsuitspraak duidelijk was en er bovendien de verwachting is dat de uitspraak in hoger beroep zal standhouden. Het rapport noemt als voorbeeld wanneer dit *'politiek gewenst is'*,¹⁹ dat de ambitie tot tijdwinst bestaat,²⁰ maar ook dat er *'van hogerop (...) een besluit is genomen waarvan men niet wil afwijken'*,²¹ bijvoorbeeld ten gevolge van (lokale politiek), of *'een vasthoudendheid door sterke betrokkenheid bij het dossier die zich vertaalt in een onverzoenlijke proceshouding'*.²² Andersom geven alle betrokken bestuursorganen aan dat wel eens is afgezien van hoger beroep terwijl men het niet eens was met de uitspraak in eerste aanleg. Een reden hiervoor is bijvoorbeeld dat het bestuursorgaan niet wil dat een hogerberoepsprocedure ten koste van een kwetsbare burger wordt gevoerd.²³ Deze redenen zijn afkomstig uit de interviews met de bij de bestuursorganen werkzame ambtenaren en komen dus anders dan in de WODC-factsheet niet voort uit een analyse

13 Dit is een vooronderstelling van de regering.

14 Om precies te zijn: *'1 Waarom gaan de bestuursorganen in hoger beroep, en hoe ziet het besluitvormingsproces om hoger beroep in te stellen eruit? 2 Hoe worden burgers door de appelcolleges en de bestuursorganen geïnformeerd en begeleid in de fase van hoger beroep? En hoe zit dit bij een pro forma hoger beroep? Welke (interne) regels zijn daarbij van toepassing? 3 Verschilt de informatie en begeleiding bij appelcolleges in zaken waarbij een bestuursorgaan appelleert van zaken waarin de burger hoger beroep heeft ingesteld? Is dit verschil geformaliseerd? Wijkt de uitvoeringspraktijk af van het formeel gevoerde beleid, en zo ja, in hoeverre? 4 Worden er stappen gezet door het betreffende bestuursorgaan in de bezwaarprocedure om een besluit geaccepteerd te krijgen en/of overeenstemming te bereiken en zo ja welke?'*

15 Het CIZ beoordeelt aanvragen voor voorzieningen uit de Wet langdurige zorg en geeft hier indicaties voor.

16 WODC-onderzoek, p. 16.

17 Samenvatting bij het rapport, p. 5.

18 Idem, p. 6.

19 WODC-onderzoek, p. 47.

20 Idem.

21 WODC-onderzoek, p. 46.

22 WODC-onderzoek, p. 48.

23 WODC-onderzoek, p. 42.

van processtukken of jurisprudentie. Dit verklaart de verschillen.

De tweede categorie bevindingen betreft de bejegening van de burger gedurende het hoger beroep. Appelcolleges maken qua informatievoorziening geen onderscheid naar de partij die het hoger beroep instelt. Zij begeleiden burgers dan ook niet inhoudelijk, maar als hoofdregel slechts procedureel. Opvallend – en wat ons betreft een gemiste kans – is dat communicatie tussen bestuursorgaan en burger tijdens de appelprocedure slechts bij uitzondering voorkomt.²⁴ De derde categorie bevindingen betreft het geschiltraject voorafgaand aan het hoger beroep. De onderzoekers concluderen dat alle organen al tijdens de bezwaarfase handelingen verrichten die passen bij een meer informele aanpak, maar de mate waarin daadwerkelijk sprake is van een informele aanpak (en wat daaronder moet worden verstaan) of bijvoorbeeld mediation, verschilt.²⁵

Tot slot wordt in het rapport – en in de samenvatting uitgebreid – aandacht besteed aan de mogelijkheden die bestuursorganen zien om een passende oplossing te vinden voor *‘schrijnende gevallen’*.²⁶ Het zal voor de lezer van dit tijdschrift geen verrassing zijn dat bestuursorganen wet- en regelgeving incidenteel als knelend ervaren. Hoe zij daarmee omgaan, verschilt: waar sommige organen zelf zeer actief op zoek gaan naar een oplossing – bijvoorbeeld door een geval door te sturen naar een speciaal team – zien andere organen daarin vooral een rol voor de beroepsprocedure.²⁷ Zo zijn er ook organen die naar de burger subtiel ‘hinten’ op de mogelijkheid van het instellen van beroep.²⁸

2.5. Kritische bespreking van het onderzoek

Het rapport is al kritisch besproken door Marseille en Wever, die in een zeer lezenswaardig

artikel verschillende vooronderstellingen uit het rapport hebben getoetst en nader uitgewerkt.²⁹ Zij merken op dat het onderzoek verschillende wezenlijke vragen onbeantwoord laat, zoals bijvoorbeeld het relatieve aandeel van zaken waarin de overheid in hoger beroep gaat.

Daarnaast formuleren zij een fundamenteel, wat ons betreft cruciaal, punt van kritiek. Zij hebben getracht empirisch te testen of de motieven die organen zelf geven voor het instellen van hoger beroep, zich ook vertalen in de kenmerken van geschillen waarin hoger beroep wordt ingesteld. Op grond daarvan concluderen zij dat *‘moet [...] worden aangenomen dat het besluitvormingsproces een stuk minder rationeel is dan het WODC-onderzoek doet vermoeden’*. Die observatie sluit aan bij breder empirisch onderzoek, waaruit blijkt dat mensen hun eigen beslissingen beduidend rationeler inschatten dan die daadwerkelijk blijken te zijn.³⁰ Niet direct valt in te zien waarom dat anders ligt voor (vertegenwoordigers van) bestuursorganen.

Wat ons betreft is een derde beperking van het WODC-onderzoek de representativiteit van de uitkomsten ervan: zoals het WODC-onderzoek zelf aangeeft, ambieert het niet representatief te zijn, maar slechts enkele verhalen te verzamelen.³¹ Dit uitgangspunt maakt het lastig conclusies uit het onderzoek te trekken: dat bestuursorganen vaak in hoger beroep gaan om meer juridische duidelijkheid te verkrijgen, maar ook wel eens omdat men van hogerhand aan een bepaalde uitkomst wil vasthouden, zal weinigen verbazen. De mate waarin dergelijke motieven een rol spelen, is echter vrij essentieel om vast te stellen in hoeverre het procedeede-

24 WODC-onderzoek, p. 55.

25 WODC-onderzoek, vanaf p. 60.

26 WODC-onderzoek, vanaf p. 65.

27 WODC-onderzoek, p. 74.

28 Samenvatting bij het WODC-onderzoek, p. 8.

29 Marseille & Wever 2024.

30 W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser; over de psychologie van keuze en gedrag*, Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press 2009.

31 WODC-onderzoek, p. 6.

drag van overheidsorganen verbetering behoeft, maar precies die vraag blijft onbeantwoord.

Daarnaast geldt dat het rapport verschillende categorieën en motieven vrij algemeen formuleert. Zo wordt bijvoorbeeld elk geschil waarin het gaat om (de uitleg van) een artikel uit de Awb of een algemeen beginsel, omschreven als 'onenigheid over de interpretatie van de Awb'. Daarmee wordt niet duidelijk of het bijvoorbeeld gaat om een meer principieel geschil over de juiste uitleg van een artikel, of juist om een zeer feitelijk geschil over de vraag of in een bepaald geval zorgvuldig is gehandeld.³² Hetzelfde geldt voor het zeer algemene motief van 'juridische duidelijkheid', dat niet lijkt te differentiëren tussen onduidelijkheid in een specifiek geschil, of bredere interpretatievragen met een groot gevolg voor de uitvoeringspraktijk. Het rapport levert daarmee naar onze smaak slechts beperkt inzichten op over de rol die bestuursorganen voor het hoger beroep zien weggelegd.

Het onderzoek had er wellicht van kunnen profiteren de vraagstelling beter te laten aansluiten op bestaand onderzoek naar de beweegredenen van procespartijen om in hoger beroep te gaan.³³ Die redenen zijn uitgebreid empirisch onderzocht, en lijken ruwweg in twee categorieën uiteen te vallen. Ten eerste wordt een procesbeslissing soms gebaseerd op een kosten-batenafweging (al dan niet op basis van beperkte informatie). Daarbij gaat het om varianten op de 'rationele-keuzetheorie'.³⁴ Ten tweede is het al dan niet instellen van hoger beroep vaak een

reactie op de (gepercipieerde) (on)rechtvaardigheid van een procesbeslissing. Die rechtvaardigheid kan zowel de uitkomst betreffen (distributieve rechtvaardigheid) als het proces (procedurele rechtvaardigheid).³⁵ Het onderzoek heeft ervoor gekozen deze theorieën niet te gebruiken, omdat zij niet gebaseerd zijn op onderzoek naar bestuursorganen.³⁶ Hoewel wij die keuze goed kunnen volgen, doet het af aan de mate waarin de bevindingen kunnen worden gebruikt om bestuursorganen hun gedrag te laten aanpassen. Zijn hun procesbeslissingen primair gebaseerd op een kosten-batenanalyse, dan kan worden overwogen de kosten van hoger beroep te verhogen. Gaat het meer om gepercipieerde rechtvaardigheid, dan kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de motivering van uitspraken of het laten nemen van appelbeslissingen door medewerkers van het bestuursorgaan die in eerste aanleg niet betrokken waren bij de procedure.

3. Spanningsveld van bestuursorganen in hoger beroep

3.1. Inleiding

Het WODC-onderzoek is uitdrukkelijk descriptief-empirisch opgezet: het brengt de appellatie-motieven van bestuursorganen in kaart, maar neemt geen normatief standpunt in over de vraag of die motieven al dan niet juist zijn. In deze paragraaf verdedigen wij het standpunt dat een hogerberoepsorgaan prudent moet omgaan met het instellen van hoger beroep: enerzijds kan het instellen van hoger beroep noodzakelijk zijn om de duidelijkheid te verkrijgen die het voeren van een uitvoeringspraktijk vereist en kan het bij voor de samenleving ingrijp-

32 Als feitelijke invulling van art. 3:2 Awb.

33 Zie over die theorieën: WODC-onderzoek, p. 24-26 en daar aangehaalde literatuur.

34 Zie daarover I.M. Boekema, *De stap naar hoger beroep: Een onderzoek naar appelgedrag van burgers in bestuursrechtelijke zaken* (diss. Groningen), Den Haag: BJu 2015, p. 62-70; A. Outhuijse, *Effective public enforcement of cartels: explaining the high percentages of litigation and successful litigation in the Netherlands* (diss. Groningen), Groningen 2019, p. 101-104.

35 Zie daarover Zie bijvoorbeeld M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* (diss. Groningen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020 en D.A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2019.

36 WODC-onderzoek par. 2.4.

pende beslissingen goed zijn het oordeel van de hoogste rechter te vragen. Anderzijds is een appelprocedure ook kostbaar en belastend voor bestuur, rechtspraak en wederpartij. Wanneer zeer weinig kans bestaat op winst en appelmotieven primair persoonlijk of politiek lijken te zijn, is hoger beroep wat ons betreft geen geëigend middel.

Wij onderbouwen die stelling door eerst het spanningsveld te beschrijven waarin bestuursorganen, zeker ten gevolge van de responsiveringsslag in het bestuursprocesrecht, zich bevinden: enerzijds moeten zij oog hebben voor de burger die tijdens het appel langer in onzekerheid zit, anderzijds bestaat nog meer dan voorheen behoefte aan de duidelijkheid die een hoger beroep kan bieden (§3.2). Vervolgens komen wij tot een eigen normatief standpunt en merken we op dat, hoewel het rapport geen harde cijfers biedt, er stevige aanwijzingen bestaan dat bestuursorganen ook hoger beroep instellen wanneer zij dat wat ons betreft niet hadden moeten doen (§3.3).

3.2. Het spanningsveld

Een bestuursorgaan bevindt zich altijd in een bepaald spanningsveld wanneer het de beslissing neemt al dan niet hoger beroep in te stellen. Enerzijds kan het algemeen belang dat het orgaan behartigt daarmee zijn gediend: het hoger beroep kan leiden tot een gunstiger beslissing, of de duidelijkheid bieden die een betere en efficiëntere uitvoeringspraktijk mogelijk maakt. Anderzijds is het hoger beroep nadelig voor de wederpartij van het appellerende bestuursorgaan: die zit langer in onzekerheid³⁷ en zal aanzienlijke kosten moeten maken.³⁸ Deze

spanning – die altijd aanwezig is – is aanzienlijk vermeerderd door de responsivering van het bestuursprocesrecht.

Het WODC-onderzoek is verschenen op een moment dat het hoger beroep in het algemeen, en de beslissing van bestuursorganen om hoger beroep in te stellen in het bijzonder, weer behoorlijk in de belangstelling staat.³⁹ De responsivering van het bestuursrecht, verder versterkt door de toeslagenaffaire, lijkt bestuursorganen ook bewuster te hebben gemaakt van de gevolgen die het instellen van hoger beroep voor belanghebbenden heeft.⁴⁰ Tegelijkertijd speelt hoger beroep een onmisbare rol in de uitvoeringspraktijk: vaak is het immers alleen de hoogerberoepsrechter die rechtszekerheid kan verschaffen.⁴¹ Dit kan spanning opleveren bij de beslissing van bestuursorganen om hoger beroep in te stellen en speelt daarmee ook een rol bij de vraag of het ingestelde beroep van het bestuursorgaan ‘onnodig’ is.

Deze algemene spanning tussen het niet willen ‘opofferen’ van de burger aan het systeem enerzijds, en de noodzaak van (appel)rechterlijke rechtsvorming anderzijds is nog toegenomen ten gevolge van enkele recente ontwikkelingen. Ten eerste zeggen eerstelijnsrechters meer dan voorheen een eigen rol ten opzichte van hoogerberoepsrechters te willen innemen.⁴² Die eigen rol komt op twee manieren tot uiting. Zo willen eerstelijnsrechters, (nog) meer dan hogerbe-

dat gepaard gaat, worden vaak onderschat.’ M. Scheltema, ‘Procederen tegen de burger. Maakt het recht van de burger een vijand?’, NTB 2023/38.

39 Zie voetnoot 1.

40 Zie naast de verder genoemde voorbeelden bijvoorbeeld het feit dat het Instituut Mijnbouwschade Groningen geen hoger beroep meer instelt als de burger in eerste aanleg in het gelijk is gesteld (Kamerbrief van 6 maart 2023 van Staatsecretaris Vijlbrief van Economische Zaken en Klimaat met kenmerk PDGGO-DSGG/26575679).

41 Zie daarover in het bijzonder De Poorter & Koenraad 2022.

42 Reflectierapport 2021.

37 De doorlooptijd in hoofdzaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was volgens het jaarverslag 38 weken in 2023.

38 In de woorden van Michiel Scheltema: *‘Tegenover deze algemene belangen die de overheid kunnen leiden tot verder procederen, staan de belangen van de burger. Die heeft dan al heel wat energie besteed aan de voorafgaande procedure. De financiële en mentale belasting waarmee*

roepsrechters, aandacht besteden aan maatwerk. In het reflectierapport dat de rechtbanken lieten opstellen naar aanleiding van de toeslagenaffaire, wordt allereerst benadrukt dat ook voor rechtbanken de rechtszekerheid, rechtseenheid en rechtsgelijkheid een belangrijke rol dienen te spelen,⁴³ maar wordt vervolgens opgemerkt dat rechtbanken ‘*gelet op hun specifieke rol als eerstelijnsrechter bij de behandeling van zaken een groter gewicht (...) toekennen aan het bieden van rechtsbescherming in het individuele geval (door maatwerk en uitvoeriger feitenonderzoek) dan aan uniforme toepassing van het recht*’.⁴⁴ Dat is vanzelfsprekend een nobel streven, maar het vergroot wel de kans dat een bestuursorgaan bij de hogerberoepsrechter een voor hem gunstiger resultaat behaalt dan in eerste aanleg: wanneer de eerstelijnsrechter maatwerk biedt door af te wijken van jurisprudentiële regels en de appelrechter deze regels nog steeds handhaaft, zal de rechtbankuitspraak in de regel vernietigd worden.

Rechtbanken hebben zich daarnaast voorgenomen meer expliciet tegenspraak te bieden aan hogerberoepsrechters.⁴⁵ Een belangrijk voorbeeld vormen de (complexe) zaken over de terugvordering van persoonsgebonden budgetten (pgb's) bij ontvangers die niet zelf aan hun verplichting voldoen. Wanneer iemand een pgb ontvangt, dient deze persoon aan administratieve verplichtingen (zoals het voeren van een boekhouding om aan te tonen dat de hulp goed is besteed) te voldoen. Is dat voor de ontvanger onmogelijk, dan dient hij of zij een ‘gewaarborgde hulp’ in te schakelen: iemand, vaak een familielid of vriend, die waarborgt dat de ontvanger van het pgb de voorwaarden nakomt. Problematiek ontstaat wanneer deze gewaarborgde hulp zijn of haar verplichtingen zelf niet nakomt. Het pgb moet dan immers

worden teruggevorderd (aan de voorwaarden is niet voldaan), maar deze terugvordering vindt plaats bij de ontvanger, die überhaupt niet in staat was om aan de voorwaarden te voldoen en daarom iemand inschakelde die hij of zij vertrouwde.⁴⁶ Het is vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) dat in zo'n geval terugvordering niet onevenredig is: het helpt in de procedure tegen de zorgverlener en de gewaarborgde hulp wanneer in rechte komt vast te staan dat het ontvangen pgb teruggevorderd diende te worden, en bij de terugvordering (getoetst door de civiele rechter) kan alsnog rechtsbescherming worden geboden.⁴⁷ De rechtbank Midden-Nederland achtte deze waarborg onvoldoende: na eerst een terugvorderingsbesluit te hebben vernietigd wegens strijd met de evenredigheid⁴⁸ en vervolgens te zien dat de CRvB vasthield aan zijn lijn,⁴⁹ deed de rechtbank een meer principiële uitspraak. Hierin benoemde de rechtbank niet alleen expliciet de vaste CRvB-lijn niet te volgen,⁵⁰ maar legde ook uit waarom deze in haar ogen niet voldoet.⁵¹ Daarnaast merkte zij (al in een eerdere uitspraak) nog op dat ‘*de bestuursrechter zich met het oog op de rechtsvorming vrij [moet]*

46 Zie voor een heldere uiteenzetting van de complexe casuïstiek Boesmans e.a., *Toetsing door de bestuursrechter. Preadviezen 2024*, Den Haag: Boom, 2024, p. 149-150, onder verwijzing naar rechtbank Midden-Nederland 11 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:477.

47 Rechtbank Midden-Nederland 11 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:477, onder verwijzing naar CRvB 14 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2408, r.o. 4.5.1-4.5.2; CRvB 26 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2653, r.o. 4.3.1.-4.3.2; CRvB 24 december 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:4331 en CRvB 13 januari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:61, r.o. 4.5.2.

48 Rb. Midden-Nederland 11 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:477.

49 CRvB 23 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2460.

50 Rb. Midden-Nederland 2 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2046, r.o. 32.

51 Rb. Midden-Nederland 2 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2046, r.o. 33-39.

43 Reflectierapport 2021, p. 8.

44 Reflectierapport 2021, p. 61; R.G. Becker & J.E. Esser, noot bij rb. Midden-Nederland 18 december 2020, AB 2022/172, punt 5.

45 Reflectierapport 2021, p. 62.

voelen om van een vaste lijn in de rechtspraak af te wijken als de zaak daarom vraagt^{52,53}. Over deze ontwikkeling van de eerstelijnsrechter als belangrijke kracht van tegenmacht valt veel te zeggen, maar het brengt het bestuursorgaan wel in een lastig parket: in hoger beroep gaan is belastend voor de burger, maar niet appelleren brengt onduidelijkheid met zich – zeker als andere rechters wel de lijn van de hoogste rechter blijven volgen.⁵⁴

In dat licht hoeft het ook niet te verbazen dat recentelijk teleurstelling is uitgesproken over de beslissing of ambitie van een overheid om niet in hoger beroep te gaan. Zo vond Marseille het ‘ontzettend jammer’⁵⁵ en vonden Tjepkema & Van Triet het ‘spijtig’⁵⁶ dat de Staat niet in hoger beroep ging in twee zaken waarin de rechtbank Rotterdam en de rechtbank Overijssel voor recht verklaarden dat de staat onrechtmatig had gehandeld jegens slachtoffers van de toeslagenaffaire.⁵⁷ De rechtbanken deden dit aan de hand van een controversiële redenering en bovendien leverden de uitspraken een reëel risico op dat de afhandeling van de toeslagenaffaire nog gecompliceerder wordt. In vergelijkbare zin

was sprake van onenigheid tussen D66 en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA): D66 heeft in zijn meest recente verkiezingsprogramma voorgesteld dat ‘de overheid’ niet meer in hoger beroep gaat tegen burgers.⁵⁸ In de Rechtstaatanalyse van de NOvA leverde dit minpunten (‘code geel’) op, nu deze ambitie de vraag oproep ‘of bij evidente strijd met wet- en regelgeving dit standpunt ook houdbaar is wanneer het algemeen belang en daarmee de voorspelbaarheid van de overheid in het geding is’.⁵⁹

De dilemma’s rondom hoger beroep zullen verder toenemen door de hernieuwde aandacht voor een ‘dialoog’ tussen eerstelijns- en hogerberoepsrechters. Deze dialoog is onderwerp van een recent verschenen preadvies van Boesmans, Nijland & Schelfhout.⁶⁰ In het kort bepleiten zij dat eerstelijnsrechters niet moeten schromen maatwerk toe te passen (regelgeving en jurisprudentielijnen minder strikt toepassen of zelfs opzij schuiven om zo de burger tegemoet te komen), om zo hogerberoepsrechters te bewegen hun jurisprudentie eveneens te responsiveren. Daarbij wijzen zij op de inmiddels klassieke mislukte dialoog tussen de rechtbanken Den Haag en Rotterdam, die wezen op de hardvochtigheid van de ‘alles of niets-lijn’ in wat later de kinderopvangtoeslagaffaire is gebleken, en de Afdeling die voor dit geluid weinig gevoel had.⁶¹ Zij geven echter ook een

52 Rb. Midden-Nederland 11 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:478, r.o. 53. Zie over deze saga ook Boesmans e.a. 2024, p. 153, die deze uitspraken zien als een positief voorbeeld van een dialoog.

53 Minder positief is G. Boogaard, ‘Rechters strijden om alles-of-nietslijn’ (column), *Binnenlands Bestuur* 26 mei 2023, die onder veel meer rept van een ‘ongekend frontale afwijzing’.

54 Zie daarover kort Becker & Esser 2022.

55 https://www.linkedin.com/posts/bert-marseille-80392b5_de-juridisering-van-de-afwikkeling-van-de-activity-7105416128524349440--73T?utm_source=share&utm_medium=member_desktop.

56 M.K.G. Tjepkema & N. van Triet, ‘De burgerlijke rechter en de toeslagenaffaire: de vonnissen van de rechtbanken Rotterdam en Overijssel onder de loep’, *O&A* 2023/29, p. 125.

57 Het gaat om respectievelijk rb. Rotterdam 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3475 en rb. Overijssel 25 april 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:1459.

58 D66, *Nieuwe Energie voor Nederland. Verkiezingsprogramma 2023-2027*, p. 176 en 179. Op p. 236 (in een ander hoofdstuk) wordt overigens gesproken over ‘minder’ in hoger beroep gaan.

59 NovA, *De partijprogramma’s voor de verkiezingen 2023 rechtsstatelijk? Rapport van de commissie rechtsstatelijkheid in verkiezingsprogramma’s*, 2023, p. 29.

60 Boesmans e.a. 2024. Dit is overigens niet de enige dialoog waarvoor in het kader van de rechtsvormende taak van de rechter aandacht wordt gevraagd. De Poorter vraagt bijvoorbeeld ook aandacht voor de constitutionele dialoog tussen wetgever en rechter (De Poorter 2023, §4.6).

61 Boesmans e.a. 2024, p. 124-126.

lange lijst van voorbeelden waarin een dergelijke dialoog wat hun betreft wel succesvol was.⁶² De roep om deze dialoog stelt wat ons betreft het betreffende bestuursorgaan voor het hiervoor besproken dilemma: om duidelijkheid (en een al dan niet burgervriendelijker lijn) te verkrijgen, dient het bestuursorgaan op te komen tegen een uitspraak van de rechtbank die een dialoog initieert. Dat hoger beroep op zichzelf zal de burger echter veel stress bezorgen, en bovendien is er een reële kans dat de hogerberoepsrechter niet overtuigd raakt, waarmee de initiële goedbedoelde burger-vriendelijke effecten wegvallen.

Resumerend zijn er dus veel omstandigheden die een rol kunnen spelen bij de appelbeslissingen van bestuursorganen en speelt daarbij niet alleen een rol waarom bestuursorganen in hoger beroep gaan/willen, maar ook wat voor gevolgen dit kan hebben voor de burger. Daarnaast moet niet uit het oog worden verloren dat hoger beroep door bestuursorganen een doel kan dienen dat niet noodzakelijkerwijs onvriendelijk voor de burger in het algemeen uitpakt. Rechtszekerheid – die door een appelrechter kan worden geboden – is immers ook op de lange termijn burgervriendelijk. Het terugdringen van appelbeslissingen door bestuursorganen is wat ons betreft dus niet een doel op zich. Enerzijds laat het WODC-onderzoek zien dat bestuursorganen nog te vaak om slechte redenen (zoals puur politieke motieven afdekken of tijdswinst behalen) burgers belasten met hogerberoepszaken. Anderzijds lijken overheidsorganen onder omstandigheden ook (te) terughoudend te zijn met het instellen van hoger beroep, met een gebrek aan rechtszekerheid tot gevolg. In het vervolg van dit artikel doen wij suggesties voor remedies voor beide problemen.

3.3. Wanneer is hoger beroep een geëigend middel?

Voordat wij in dit artikel kunnen onderzoeken hoe de rechter kan omgaan met onwenselijke hoger beroepen, dient eerst nader te worden gekeken wanneer een hoger beroep onwenselijk of zelfs onrechtmatig is. Wij komen daarbij niet tot harde criteria: ten eerste geloven we dat de vraag wanneer het instellen van een hoger beroep door een bestuursorgaan niet te billijken is, alleen casuïstisch kan worden beantwoord. Ten tweede is dit artikel primair bedoeld als aanzet tot een discussie.

Een hoger beroepsprocedure is belastend voor de burger. Deze zit lange tijd in onzekerheid over zijn uiteindelijke rechtspositie en moet in de regel aanzienlijke kosten dragen. Die tijd, stress en middelen zijn soms noodzakelijk, maar het perspectief van die burger dient niet uit het oog te worden verloren. Van een onwenselijke procedure is wat ons betreft sprake als het verwachte voordeel dat een bestuursorgaan redelijkerwijs kan behalen niet opweegt tegen deze nadelen voor de burger. Het gaat dan om hoger beroepen met bijvoorbeeld een extreem lage winstkans, die ook overigens niet van groot belang zijn voor de uitvoeringspraktijk. Procedureert een orgaan bijvoorbeeld uit persoonlijke rancune of uit gewoonte, en legt het daarbij een grote belasting op de burger, dan zouden wij liever zien dat die procedure niet zou worden gevoerd. Bij de vraag wanneer van dergelijke gevallen sprake is, kan verder onder meer aansluiting worden gezocht, zoals Marseille en Wever ook betogen, bij het Duitse ‘verlofstelsel’ voor het instellen van hoger beroep. Hoger beroep is in Duitsland slechts mogelijk wanneer ernstige twijfel bestaat aan de juistheid van de uitspraak, wanneer de rechtszaak bijzondere feitelijke of juridische moeilijkheden kent, wanneer de zaak van fundamenteel belang is, wanneer het oordeel berust op afwijking van jurisprudentie van een van de hoogste rechters,

⁶² Boesmans e.a. 2024, p. 132-171.

of wanneer sprake is van een procesrechtelijke fout met invloed op het geschil.⁶³

In bepaalde vergaande gevallen is hoger beroep wat ons betreft niet alleen onwenselijk, maar zelfs onrechtmatig. Startpunt van onze redenering is dat een bestuursorgaan altijd in het algemeen belang dient te handelen.⁶⁴ Uiteraard bestaan eindeloos veel verschillende meningen over wat algemeen belang is en zal de inkleuring daarvan afhangen van persoonlijke voorkeuren, maar dat neemt niet weg dat louter individuele belangen in beginsel niet door een bestuursorgaan dienen te worden gediend. Vervolgens is van belang dat een bestuursorgaan altijd een redelijke afweging dient te maken tussen de verschillende belangen die het moet dienen: dit volgt uit de systematiek van de Awb,⁶⁵ maar ook uit het feit dat het algemeen belang zo goed mogelijk moet worden gediend. Die afweging bestaat in het geval van appelbeslissingen enerzijds uit de negatieve gevolgen voor appellants, die extra kosten moet maken en langere tijd in onzekerheid moet verkeren. De andere kant van de balans wordt gevormd door de voordelen voor het algemeen belang die het eventueel winnen van de zaak oplevert dan wel de duidelijkheid die wordt geboden en helpt bij een goede bedrijfsvoering naar andere zaken. Wanneer er eigenlijk geen baten te verwachten zijn, bijvoorbeeld omdat de winkans nihil is, kan die belangenafweging goed uitpakken in de keuze om geen hoger beroep in te stellen. Een derde argument kan wat ons betreft worden gevonden in jurisprudentie van de Hoge Raad, die eerder heeft geoordeeld dat het instellen van een procedure op zichzelf onrechtmatig kan zijn:⁶⁶ wanneer burgers al niet eindeloos onbe-

perkt kunnen procederen, kunnen overheden dat wat ons betreft zeker niet.⁶⁷

Onzes inziens zijn er dus gevallen denkbaar waarin een bestuursorgaan geen hoger beroep zou moeten instellen, waarin die gevallen zich voordoen op een schaal van onwenselijk naar daadwerkelijk onrechtmatig.

4. Mogelijke remedies tegen onnodig hoger beroep

4.1. Inleiding

Er zijn kortom gevallen waarin bestuursorganen zonder (in onze visie) legitieme reden hoger beroep instellen. De oplossing daarvoor ligt in eerste instantie bij bestuursorganen zelf. Tegelijkertijd is allerm minst uit te sluiten dat kortetermijnbelangen, persoonlijke gevoelens of politieke druk een rol zullen blijven spelen. Wat ons betreft loont het daarom te onderzoeken of wellicht een rol voor de rechter is weggelegd in het tegengaan van onnodig procederen door bestuursorganen. Volgens het WODC-onderzoek zien vertegenwoordigers van bestuursorganen die zelf zeker.⁶⁸

Vooraf merken wij hierbij op dat het de vraag is of een beslissing van de rechter de meest geeignende weg is om het aantal onnodige hogerberoepsprocedures terug te dringen. Het gaat hierbij immers om toetsing achteraf, waardoor ook kan worden betoogd dat het kwaad dan al is geschied. Er kan hoogstens een afschrikwekkende werking richting bestuursorganen van uitgaan. De rol van de rechter verdient wat ons betreft echter toch aandacht. Niet alleen omdat bestuursorganen zelf aangeven een rol voor de rechter te zien, maar ook omdat de rechter in algemene zin moet toezien op de rechtmatigheid van overheidshandelen. Daarbij komt dat de minister voor Rechtsbescherming in een

63 §124 Verwaltungsgerichtsordnung en Marseille & Wever 2024.

64 Vgl. M.H. Ippel & M. Scheltema, 'De rechtsstatelijke zorgplicht', in: M.H. Ippel e.a., *Zorgplichten in het bestuursrecht* (VAR-reeks 170), p. 21.

65 Vergelijk art. 3:1 lid 2 en art. 3:4 Awb.

66 Zie bijvoorbeeld HR 6 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV7828 (*Duka/Achmea*), onder ver-

wijzing naar HR 29 juni 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA3516, NJ 2007/353.

67 Jurisprudentie over vermeend onrechtmatig procederen door overheidslichamen is ons niet bekend.

68 WODC-onderzoek, p. 64.

Kamerbrief van 20 december 2023 heeft aangekondigd met een actieplan ‘Procedeergedrag overheid’ te komen, maar dat van een dergelijk actieplan of enige aanzet daartoe (nog) geen sprake is.⁶⁹

Wij doen daarom in deze paragraaf een aanzet tot onderzoek naar welke middelen de hogerbberoepsrechter in het bestuursrecht naar huidig recht heeft om bestuursorganen te bewegen geen hoger beroep in te stellen in zaken waarin dat niet zou moeten. Dit is zeker niet bedoeld als zelfstandig onderzoek naar deze middelen, maar eerder een voorziet tot nader onderzoek naar deze mogelijkheden, misschien ook buiten de gebaande paden. Eerst kijken wij naar het toetsen van procesbesluiten (§4.2) en vervolgens naar het leerstuk van misbruik van procesrecht (§4.3). Wij concluderen dat de mogelijkheden onder huidig recht beperkt zijn en zeer zelden worden gebruikt, maar de rechter wel degelijk ruimte heeft om de beslissing hoger beroep in te stellen kritischer te beoordelen.

4.2. Procederen tegen procesbesluiten

Een orgaan dat besluit te procederen, dient daartoe eerst een procesbesluit te nemen.⁷⁰ Dat procesbesluit wordt over het algemeen door het bewuste orgaan zelf genomen, maar voor organen van gemeenten in beginsel door het college.⁷¹ Dergelijke procesbesluiten zijn besluiten in de zin van de Awb: dat het schriftelijke handelingen zijn, genomen door bestuursorganen, staat buiten kijf. Daarnaast zijn zij een uiting van een publiekrechtelijke rechtshandeling: de bevoegdheid hoger beroep in te stellen wordt in art. 8:104 Awb expliciet toegekend aan bestuursorganen. In de jurisprudentie worden zij

dan ook als ‘gewone’ besluiten behandeld (zo kunnen zij gewoon gemandateerd worden).⁷² Procesbesluiten zijn relatief frequent onderdeel van juridisch debat: de term levert op rechtspraak.nl 117 hits op.⁷³ Voor zover wij kunnen nagaan, gaat het daarbij echter exclusief om gevallen waarin de reikwijdte of de geldigheid van het procesbesluit ter discussie staat: zeker bij lokale overheden is er regelmatig onduidelijkheid over de vraag wie het procesbesluit had moeten nemen. Wij hebben echter geen zaak kunnen achterhalen waarin het gaat om de rechtmatigheid van het procesbesluit – deze wordt altijd aangenomen.

De aanname dat een procesbesluit altijd rechtmatig is, is wat ons betreft niet noodzakelijk en ook niet in alle gevallen wenselijk. Nu het gaat om een discretionaire bevoegdheid, zijn alle beginselen van behoorlijk bestuur onverkort op dat besluit van toepassing. Een bestuursorgaan moet dus (kunnen) motiveren waarom het heeft besloten in hoger beroep te gaan en dient te onderzoeken of dat evenredig is.

Er is wat ons betreft dan ook geen fundamentele redenen die het onmogelijk maakt bezwaar of beroep in te stellen tegen een procesbesluit.⁷⁴ Goed te verdedigen valt dat het belang van de wederpartij rechtstreeks bij het besluit tot instellen van het hoger beroep is betrokken: die beslissing brengt immers altijd extra onzekerheid en kosten mee. Een praktijk waarin in extreme gevallen bezwaar en beroep wordt ingesteld tegen procesbesluiten, is wat ons betreft dus onder huidig recht mogelijk en zou enkele harde kantjes van onwenselijke appelpraktijken

69 *Kamerstukken II* 2023/24, 31753, nr. 286; Tiende voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand, periode juli-december 2023.

70 Voor de fijnproevers, anders dan het daadwerkelijk instellen door het indienen van een hogerberoepschrift.

71 Art. 160 lid 1 sub e Gemeentewet. Zie vergelijkbaar art. 158 Provinciewet en 86 Waterschapswet.

72 Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:567, r.o. 4.3-4.4.

73 Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat het gaat om allerlei soorten procesbesluiten, niet slechts om procesbesluiten die het instellen van hoger beroep betreffen.

74 Zie ook HR 17 december 1970, ECLI:NL:PHR:1970:AB5144, NJ 1971/141; HR 28 februari 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZF3460, NJ 1997/307.

afslippen. Die benadering wordt op dit moment voor zover wij kunnen nagaan nog niet gevolgd. Toegegeven, procederen tegen procesbesluiten levert een extra juridisering van een toch al complex juridisch proces op. Daarnaast is de kans dat een bestuursorgaan ter zitting toegeeft dat alleen hoger beroep is ingesteld vanwege druk van hogerop nihil (laat staan dat dit in een procesbesluit komt te staan). Een rechter zal dus niet snel oordelen dat sprake is van een onrechtmatig procesbesluit omdat het instellen van hoger beroep oneigenlijk of onrechtmatig was. Desalniettemin is hiermee mogelijk ook winst te behalen. Indien een bestuursorgaan weet dat het ter zitting kan worden gevraagd naar de beslissing hoger beroep in te stellen, kan dit teweegbrengen dat in het voortraject al beter wordt nagedacht over deze beslissing. Of beter nog, dat bestuursorganen beleid ontwikkelen voor het instellen van hoger beroep, waarvan in het WODC-onderzoek is vastgesteld dat dit vaak ontbreekt, en ter zitting aan de hand van die beleidslijn kunnen laten zien waarom hoger beroep is ingesteld. Een bewustere appelbeslissing vinden wij een toe te juichen ontwikkeling, waaraan een praktijk waarbij (meer) tegen procesbesluiten over appelbeslissingen wordt geprocedeerd mogelijk kan bijdragen. Daarnaast kan een procesbesluit in vergaande gevallen, ook wanneer op zich om de juiste redenen hoger beroep is ingesteld, onevenredig zijn. Een praktijk waarin de rechter het bestuursorgaan kritisch bevraagt welk doel het met het hoger beroep probeerde te behalen en of dat opweegt tegen de lasten voor de burger, is wat ons betreft wenselijk.

Een extra complicatie is uiteraard wel dat het opkomen tegen het besluit dient te geschieden door de burger, die al onder de hogerberoeps-procedure lijdt. Ook dat bezwaar is naar onze inschatting niet onoverkomelijk: allereerst zijn er, nu het hier gaat om een kwestie van bevoegdheid en ontvankelijkheid, goede redenen voor de rechter de rechtmatigheid van een procesbesluit ambtshalve te toetsen. Daarnaast zullen enkele gevallen waarin een procesbesluit

door bijvoorbeeld een advocaat ter discussie wordt gesteld, waarschijnlijk op zichzelf al een afschrikwekkende werking met zich brengen.

4.3 Misbruik van procesrecht

Degene aan wie een bevoegdheid toekomt, mag deze bevoegdheid niet invoeren voor zover hij die misbruikt.⁷⁵ Hieruit vloeit voort dat partijen geen misbruik mogen maken van een aan hen toegekende bevoegdheid, zoals het instellen van (hoger) beroep. In het arrest Duka/Achmea heeft de Hoge Raad bepaald wanneer sprake kan zijn van dergelijk misbruik van recht. Dit is het geval als het instellen van een vordering, *'gelet op de evidente ongegrondheid ervan, in verband met de betrokken belangen van de wederpartij achterwege had behoren te blijven. Hiervan kan eerst sprake zijn als eiser zijn vordering baseert op feiten en omstandigheden waarvan hij de onjuistheid kende dan wel behoorde te kennen of op stellingen waarvan hij op voorhand moest begrijpen dat deze geen kans van slagen hadden'*.⁷⁶ De Hoge Raad oordeelde eveneens in dit arrest dat bij het aannemen van misbruik van procesrecht of onrechtmatig handelen door het aanspannen van een procedure terughoudendheid past, gelet op het recht op toegang tot de rechter uit art. 6 EVRM.

Bestuursrecht en détournement de pouvoir

Deze formule is ook door de Afdeling omarmd.⁷⁷ Wanneer een partij hoger beroep instelt maar daarmee misbruik maakt van procesrecht, is dat beroep bij de bestuursrechter niet-ontvankelijk.⁷⁸ Het is ook voorgekomen dat partijen via een civielrechtelijk kort geding verzoeken om een procederverbod voor partijen die misbruik maken van hun recht beroep

75 Art. 3:13 BW. Dit artikel is op grond van art. 3:15 BW ook van toepassing binnen het bestuursrecht.

76 HR 6 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV7828, r.o. 5.1.

77 Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4129, AB 2015/93 m.nt. Pietermaat, «JB» 2014/246, m.nt. Korzelijs & Schuurmans.

78 ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:291, r.o. 1 e.v. De Afdeling toetst dit ambtshalve.

in te stellen bij de bestuursrechter.⁷⁹ Zowel het opleggen van een procedeeverbod, als het vaststellen dat misbruik wordt gemaakt van procesrecht waardoor niet-ontvankelijkverklaring volgt, komt echter zelden voor.

De Afdeling heeft in het verleden enkele beroepen niet-ontvankelijk verklaard waarbij burgers veel oneigenlijke Wob/Woo-verzoeken hadden gedaan en steeds beroep instelden.⁸⁰ Ook in andere zaken komt het voor, waarbij vaak naar de frequentie en de inhoud van het procederen wordt gekeken.⁸¹ Van der Wiel heeft twee hoofdcategorieën geïdentificeerd waarbij sprake kan zijn van misbruik van recht: i) juridische stalking, en ii) juridische kansloosheid.⁸²

Voor bestuursorganen bestaat daarnaast een specifieke bestuursrechtelijke grondslag op grond waarvan zij een bevoegdheid niet mogen aanwenden voor iets anders dan waarvoor zij is bedoeld, namelijk het verbod op détournement de pouvoir.⁸³ Op dat beginsel wordt in het

algemeen veelvuldig een beroep gedaan.⁸⁴ Voor zover wij hebben kunnen nagaan is dat beginsel echter nooit aangevoerd, laat staan aangenomen, om te betogen dat een bestuursorgaan ten onrechte gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om hoger beroep in te stellen.

Mogelijkheden voor de bestuursrechter

Hoewel misbruik van procesrecht dus niet vaak wordt aangenomen door de bestuursrechter, is dit wel een effectief middel om te voorkomen dat partijen in hoger beroep gaan waar dit niet gepast is. Dat dit beginsel nooit is aangewend om te betogen dat een bestuursorgaan de bevoegdheid om in (hoger) beroep te gaan voor iets anders heeft aangewend dan waarvoor zij is gegeven, is wellicht eenvoudig te verklaren. Een bestuursorgaan kan een burger natuurlijk niet overladen met oneigenlijke Woo-verzoeken. Veel van de door bestuursorganen genomen besluiten geschieden op aanvraag, denk aan een uitkering, een verblijfsvergunning of een omgevingsvergunning. Van 'juridische stalking' zal bij bestuursorganen dan ook niet zo snel sprake zijn.

De categorie van 'juridische kansloosheid' blijft in dat geval over. Sommige redenen voor het instellen van hoger beroep uit de WODC-onderzoeken zouden daaronder kunnen worden geschaard. Politiek gewin of het rekken van tijd zijn geen juridisch zuivere redenen om in hoger beroep te gaan. Een ander voorbeeld is dat Terlouw het beroep dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in de zaak over de nareismaatregel op de bestuursrechter heeft gedaan als 'niet integer' heeft bestempeld.⁸⁵ Volgens Terlouw hield de staatssecretaris 'om politieke redenen, over de hoofden van gescheiden gezinnen heen – vast aan de nareismaatregel tot aan de uitspraken van de hoogste bestuursrechter, terwijl hij zich ook voor dat moment al ten volle

79 Rechtbank 8 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3145, AB 2022/278 m.nt. Orlep, «JB» 2022/96 m.nt. Schlössels. Deze uitspraak kon overigens op de nodige kritiek rekenen, zie daarvoor de hier genoemde noten en voor een beschrijving van die kritiek I. Wind-Middel & J. Lozeman, 'Stop, verboden te procederen', VGR 2022/6.

80 ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4135, Gst. 2015/33, m.nt. Koenraad & Barkhuysen.

81 Zie voor heel veel voorbeelden van zaken van misbruik van recht in het bestuursrecht de noot van R. Stijnen in AB 2020/131. Zie bijvoorbeeld rb. Den Haag 24 juli 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11080. Ook de CRvB sluit niet uit dat het aantal malen dat een bepaald recht of een bepaalde bevoegdheid wordt aangewend, in combinatie met andere omstandigheden, kan bijdragen aan de conclusie dat sprake is van misbruik van recht (CRvB 22 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:307, AB 2019/215, m.nt. R. Ortlep).

82 B.T.M. van der Wiel, 'Het procedeeverbod', MvV 2015/7.10.

83 Art. 3:3 Awb. Dit beginsel is al vroeg met art. 3:13 BW in verband gebracht, zie noot van Drupsteen bij *Hornkamp/Alkemade* (HR 2 april 1998, AB 1998/241).

84 2151 hits op rechtspraak.nl.

85 Zie voor een uitgebreide bespreking van die uitspraak T. Strik in JV 2023/58 en E. Nissen, 'Uitspraak uitgelicht: ABRvS 8 februari 2023, Nood breekt geen wet', A&MR 2023/4, p. 212 e.v.

bewust was van de onwettigheid van de nareis-maatregel en daarvoor door vele deskundigen was gewaarschuwd.⁸⁶ Dat bewijzen is echter een tweede. Juridische stalking is wat dat betreft makkelijker in kaart te brengen. De vraag is dus of met het middel van misbruik van procesrecht een halt toegeroepen kan worden aan een te makkelijk of snel door een bestuursorgaan ingesteld hoger beroep.

Wij vinden het in ieder geval het overwegen waard dat de rechter hier kritischer naar gaat kijken. Als de rechter om te beginnen het leerstuk van misbruik van recht toepast in gevallen waarin het bestuursorgaan expliciet toegeeft onzinredenen te hebben, desgevraagd geen reden kan geven voor het ingestelde hoger beroep, of het zo kansloos is dat het bestuursorgaan dit had moeten weten, zou daar ruimte voor zijn. Dit zal wellicht lang niet in ieder geval aan het licht komen, maar wij zien wel mogelijkheden voor de rechter om het bestuursorgaan hiermee meer aan de tand te voelen dan nu het geval is.

4.4 Tussenconclusie

Uit bovenstaande volgt dat de huidige middelen voor de rechter om onwenselijk hoger beroep door bestuursorganen tegen te gaan, beperkt zijn, terwijl bestuursorganen wel degelijk een grote rol voor de rechter zien weggelegd. De mogelijkheden die wij hebben geïdentificeerd zijn appellabele procesbeslissingen en het leerstuk van misbruik van recht, al dan niet nader ingekleurd door het leerstuk van détournement de pouvoir of het integriteitsbeginsel. Dat zijn vanzelfsprekend stevige stappen: de beslissingen de rechter te adiëren is er immers één die bij uitstek binnen de bestuurlijke sfeer past. Tegelijkertijd is het ook een beslissing met

grote gevolgen voor burgers, en lijkt het probleem van het orgaan dat deze bevoegdheden ten onrechte gebruikt nog steeds te bestaan, en heeft de minister dit gekwalificeerd als een op te lossen probleem.

De vraag blijft echter waar de schending van juridische normen voor het instellen van hoger beroep toe kan leiden: met andere woorden, wat zou je er als nareiziger aan hebben gehad indien een schending van het integriteitsbeginsel ter zitting was vastgesteld? ‘Een stukje gerechtigheid’? Een burger zou ook een aparte schadeprocedure kunnen starten, bijvoorbeeld om de schade te kunnen verhalen die is ontstaan door schending van het integriteitsbeginsel, maar de vraag is of een burger daarop zit te wachten. Het uiteindelijke doel zou immers zijn om te zorgen dat het bestuursorgaan niet, of in ieder geval minder snel onnodig in hoger beroep gaat.

5. Naar een behulpzaam en burgervriendelijk hoger beroep

5.1. Inleiding

Nu is onderzocht hoe het onwenselijk instellen van hoger beroep door bestuursorganen mogelijk door de rechter kan worden voorkomen, kan worden gekeken naar de spiegelbeeldige situatie: op welke wijzen kan een bestuursorgaan hoger beroep instellen wanneer dat van belang is voor de uitvoeringspraktijk, zonder dat de burger daaronder lijdt? Wij onderzoeken daartoe drie instrumenten: een bestuursrechtelijke pendant van cassatie in het belang der wet (§5.2), het begeleiden van appellanten in het proces of betalen van hun gemachtigde (§5.3), en het van tevoren toezeggen af te zien van invordering (§5.4).

5.2 Hoger beroep in het belang der wet

Ten eerste kan inspiratie worden gezocht bij de procedure die de Hoge Raad heeft ingesteld voor cassatie in het belang der wet, zoals ook de Staatscommissie Rechtsstaat heeft aanbevo-

86 A. Terlouw, ‘Beroep op de bestuursrechter niet integer’, in J.A.F. Peters e.a. (red.), *Keynotes: Nijmeegse annotaties als afscheid van Raymond Schlössels*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 221-222. Terlouw noemt ook de aangevoerde argumenten niet integer. Voor dit artikel zullen wij ons richten op de rechtsgang.

len.⁸⁷ Art. 78 van de Wet op de rechterlijke organisatie biedt de procureur-generaal de mogelijkheid in een specifieke zaak cassatie in het belang der wet in te stellen. In dat geval wordt een zaak aan de Hoge Raad voorgelegd zonder dat partijen cassatie instellen. Cassatie in het belang der wet wordt dan ook ingesteld door de procureur-generaal.⁸⁸ Cruciaal aan cassatie in het belang der wet is dat zij geen gevolgen heeft voor de partijen: ook wanneer de Hoge Raad tot een andere uitkomst komt dan het hof, blijven bestaande aanspraken gewoon staan.⁸⁹ De figuur bestaat dus louter omwille van de rechtsvorming.

Volgens de Hoge Raad kan bij cassatie in het belang der wet worden gedacht aan zaken waarin rechtbanken verschillend oordelen.⁹⁰ Wat ons betreft zou een op hoger beroep in het belang der wet geënte figuur ook in het bestuursrecht toegevoegde waarde kunnen hebben: meer concreet zou een bestuursorgaan (of anders een derde) hoger beroep kunnen instellen, maar is wettelijk bepaald dat dit hoger beroep geen gevolgen heeft voor bestaande rechten van de belanghebbende. Op die manier kan het bestuursorgaan de hoogste rechter om rechtsvorming verzoeken zonder daarbij de burger extra onzekerheid te bezorgen.⁹¹ Deze procedure behoeft uiteraard een wetswijziging.

87 Staatscommissie Rechtsstaat, *De Gebroken belofte van de rechtsstaat: Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, p. 72 e.v. De commissie raadt eveneens aan om het mogelijk te maken prejudiciële vragen te stellen aan de hoogste bestuursrechter.

88 Art. 111 lid 2 sub c Wet RO.

89 Art. 78 lid 7 RO.

90 <https://www.hogeraad.nl/over/bijzondere-taken/cassatie-belang-wet/>.

91 Cassatie in het belang der wet is recent nog bepleit door B. Assink, *Het recours objectif, een herwaardering* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 252-253. Het gaat hem echter niet om hoger beroep door bestuursorganen, maar juist om de controle van deze. Zie verder uitgebreid De Poorter 2023, § 4.5.5.

5.3 Begeleiding appellanten in proces of betalen gemachtigde

Marseille en Wever opperen in hun artikel dat het bestuursorgaan zou moeten overwegen de burger tegemoet te komen in de kosten van rechtsbijstand in de procedure bij de hogerberoepsinstantie.⁹² Dit lijkt ons een goed idee. Van een bestuursorgaan kan immers in het kader van zijn zorgplicht, het dienstbaarheidsbeginsel, worden verwacht dat hij de burger in iedere fase van de 'reis' begeleidt.⁹³ Een tegemoetkoming in de kosten voor rechtsbijstand dient niet alleen de belangen van de burger, maar ook die van de rechtsontwikkeling. De zaken waarin bestuursorganen ten behoeve van de rechtsontwikkeling in hoger beroep 'moeten', zullen immers veelal juridisch complex zijn. Het bestuursorgaan en de rechter zijn er in een dergelijk geval bij gebaat dat ook de kant van de burger in dit geschil voldoende door een advocaat is uitgeplozen. Zo kan de juridische discussie van beide kanten op hetzelfde niveau worden gevoerd, zonder dat dit financieel ten koste gaat van de burger.

Hiervoor is het toevoegingsysteem lang niet altijd toereikend. Dit is niet alleen zo doordat een toevoeging slechts een beperkt aantal uren aan een advocaat toekent, maar ook doordat sommige burgers tussen wal en schip kunnen vallen en geen recht hebben op een toevoeging.⁹⁴ In een poging om deze burgers op te vangen, stelden de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Nederlandse Orde van Advocaten een tijdelijke subsidieregeling op: de Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid.⁹⁵ Op grond van die regeling kunnen burgers die rechtsbijstand nodig hebben maar niet krijgen vanwege bijvoorbeeld vermeende zelfredzaamheid of onderschatting van (juridische) complexiteit toch rechtsbijstand krijgen.

92 Marseille & Wever 2024. Zie ook Scheltema 2023.

93 Ippel & Scheltema 2023.

94 Zie hiervoor uitgebreid Y.E. Schuurmans 'Toegang tot het bestuursrecht', *NTB* 2023/78.

95 *Stcrt.* 2021, 33169.

Het voortbestaan van deze regeling, die sinds de start per 1 juli 2021 inmiddels nog een keer met een jaar is verlengd tot 1 april 2025,⁹⁶ illustreert de noodzaak van meer gefinancierde rechtsbijstand. Zaken waarin het bestuursorgaan vanwege de rechtsontwikkeling wellicht in hoger beroep zou willen gaan, maar overweegt om dat niet te doen gelet op de kwetsbare positie van een burger, lenen zich wat ons betreft bij uitstek voor het toekennen van voldoende middelen aan die burger om zich ook in dat hoger beroep financieel staande te houden.

5.4. Afzien van invordering

De laatste mogelijkheid ontlenen wij aan het WODC-onderzoek, meer specifiek aan het handelen van de gemeente Enschede. In gevallen waarin die gemeente het jegens een individuele burger niet wenselijk vindt hoger beroep in te stellen, maar dit hoger beroep van belang is voor haar dagelijkse praktijk, zegt zij van tevoren toe af te zien van invordering, ook als de rechter concludeert dat zij daartoe bevoegd zou zijn. Die handelwijze bespaart de burger veel stress: die is immers zeker dat diens financiële positie niet achteruitgaat door het hoger beroep, ongeacht de uitkomst. Tegelijkertijd kan het bestuursorgaan de gewenste duidelijkheid krijgen.

Het WODC-onderzoek gaat niet in op besluiten die niet resulteren in financiële aanspraken. Wat ons betreft kan de handelwijze daar echter analoog worden toegepast. Zo kan bijvoorbeeld toegezegd worden af te zien van handhaving als dat gegeven de situatie onevenredig is. Vanzelfsprekend dient daarbij oog te zijn voor de belangen van derden, maar daarbij speelt ook een rol dat het hier gaat om gevallen waarin het bestuursorgaan anders helemaal geen hoger beroep had ingesteld.

Bij dit alternatief moet worden opgemerkt dat het weliswaar niet door de rechter kan worden afgedwongen, maar dat deze hier wel de ruimte

voor kan bieden of dit kan voorstellen. De burgerlijke rechter die toeziet op invordering, zal er – in ieder geval waarin dit niet expliciet is beloofd – niet snel toe overgaan te bepalen dat invordering strijdig is met de redelijkheid en billijkheid, wanneer de hoogste bestuursrechter heeft bepaald dat het bestuursorgaan tot terugvordering bevoegd is. De verantwoordelijkheid ligt hier dus vooral bij het bestuursorgaan. Voor bestuursorganen is de toezegging om af te zien van invordering (en de analoge toepassing daarvan), zeker in combinatie met bovengenoemde begeleiding en vergoeding van advocaatkosten, wat ons betreft een nuttig instrument.

6. Conclusie

Hoewel de wil vanuit de overheid om het aantal door bestuursorganen ingestelde hoger beroepen terug te dringen een nobel en op het eerste gezicht burgervriendelijk streven is, hebben wij in het bovenstaande geprobeerd inzichtelijk te maken dat dit terugdringen geen doel op zich moet zijn. Hoger beroep kan onder sommige omstandigheden namelijk essentieel zijn voor bestuursorganen: het geeft hun de mogelijkheid ingrijpende rechtbankuitspraken nogmaals te laten toetsen en biedt duidelijkheid die de bredere uitvoeringspraktijk ten goede komt. Tegelijkertijd kan een overheidslichaam de ogen niet sluiten voor het feit dat het instellen van hoger beroep vaak een flinke belasting voor een burger vormt. Deze afweging is nog verder gecompliceerd door de toegenomen aandacht voor het burgerperspectief in het bestuursrecht en de nieuwe opstelling van eerstelinsrechters: die vragen enerzijds om meer hogerberoepsprocedures, maar vestigen anderzijds meer aandacht op de ingrijpende gevolgen die het instellen van hoger beroep voor de burger heeft. Dit levert een spanningsveld op.

In dat licht bieden de WODC-onderzoeken over procedeedrag van bestuursorganen interessante inzichten. Zij laten zien dat bestuursorganen soms creatief omgaan met dit spanningsveld, door bijvoorbeeld af te zien van

⁹⁶ *Stcrt.* 2024, 11148.

invordering gedurende hoger beroep. Tegelijkertijd worden ook voorbeelden genoemd van gevallen waarin hoger beroep wordt ingesteld zonder dat het algemeen belang daarmee lijkt te zijn gediend. Op deze laatste categorie van oneigenlijke of soms zelfs onrechtmatige gevallen zou het streven dan ook gefocust moeten zijn om het aantal door bestuursorganen ingestelde hoger beroepen terug te dringen.

De mogelijkheid hoger beroep in te stellen is een belangrijke bevoegdheid, maar ook een grote verantwoordelijkheid. In dit artikel hopen wij handvatten voor rechter, wetgever en bestuursorganen te hebben geboden om prudent met die verantwoordelijkheid om te gaan. Wij zijn in het voorgaande met name ingegaan op de mogelijkheden die de rechter ter beschikking staan om oneigenlijke hoger beroepen terug te dringen. Een goede eerste stap voor bestuursorganen zou kunnen zijn om beleid op te stellen over wanneer wel en wanneer niet in hoger beroep wordt gegaan. Uit het WODC-onderzoek volgt immers dat de onderzochte bestuursorganen dat (nog) niet hebben. Daarnaast denken wij dat hoger beroep vaak ook mogelijk is zonder dat de burger daaronder al te veel hoeft te lijden. Wij hebben dan ook handvatten geformuleerd om hoger beroep in het belang van de rechtsvorming zo burgervriendelijk mogelijk in te delen. Hopelijk biedt dit artikel daarvoor al de nodige handvatten.

Over de auteurs

Mr. M.C. Pakkert

Meike Pakkert is advocaat bij Stibbe binnen de praktijkgroep bestuursrecht.

Mr. R.G. Becker

Roel Becker is als promovendus verbonden aan de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

Sdu Commentaar Omgevingswet

Artikelgewijs
commentaar
voor de rechtspraak



Sdu Commentaar Omgevingswet
is het meest praktische
artikelsgewijze commentaar voor
de juridische rechtspraak.

- Waardevolle informatie over de juridische aspecten van de Omgevingswet
- Kom snel tot de kern van een wetsartikel
- Altijd actuele wetteksten en recente jurisprudentie
- Voorzien van verwijzingen naar achterliggende documenten zoals de wetsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur
- Samengesteld door experts uit de praktijk

Meer informatie
www.sdu.nl/omgevingsrecht

Sdu