Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Factsheet 2022-5

# Bestuursorganen in hoger beroep

*Aantal zaken, gronden en uitkomsten in geschillen tussen bestuursorganen en burgers*

Auteurs: T. Geurts, R.R. den Bak & M.P.C. Scheepmaker

**Samenvatting**

Partijen die zich niet kunnen vinden in een beslissing van de rechter in eerste aanleg kunnen in veel gevallen in hoger beroep gaan. Deze factsheet geeft een cijfermatig overzicht van de gepubliceerde uitspraken in hoger beroepszaken tussen bestuursorganen en burgers in de periode 2017-2021. In totaal zijn 32.222 einduitspraken, die zijn gepubliceerd op de website van de Raad voor de rechtspraak, geanalyseerd. Van deze gepubliceerde uitspraken is 86,3% ingesteld door burgers, 8,9% ingesteld door bestuursorganen en 4,8% ingesteld door beide partijen.

33% van de zaken betreft gemeenten, 30% zelfstandig bestuursorganen, 16% ministeries, 12% belastingdienst en 5% overige bestuursorganen met enige procedeerfrequentie zoals provincie, waterschappen, politie. De rest van de zaken (4%) betreft bestuursorganen die zelden partij zijn in een hogerberoepprocedure.

In een steekproef van 202 uitspraken stonden in totaal 252 gronden die bestuursorganen aandragen voor het hoger beroep (zie ook pagina 10). Deze gronden betreffen met name de interpretatie van een specifieke wet (34%), de Algemene wet bestuursrecht (26%) en de feiten (14%). Ook komt het voor dat het bestuursorgaan vindt dat de rechter in eerste aanleg een formeel onjuiste uitspraak heeft gedaan bijvoorbeeld door zelf in de zaak te voorzien waar dat volgens het bestuursorgaan niet had gemoeten (11%). Voor de zaken waarin een bestuursorgaan in hoger beroep ging, is 57% gegrond, 9% gedeeltelijk gegrond, en 29% ongegrond verklaard. De overige 5% is op een andere manier afgedaan.

Bestuursorganen die in de periode 2017-2021 het vaakst in hoger beroep gingen en een einduitspraak kregen zijn: Justitie en Veiligheid (1.325 zaken), de Belastingdienst (659 zaken), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (276 zaken), gemeente Amsterdam (121 zaken), de Sociale Verzekeringsbank (102 zaken), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (76 zaken), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (76 zaken), gemeente Rotterdam (68 zaken), en Defensie (58 zaken).

## Inleiding

Deze factsheet geeft een cijfermatig overzicht van hoger beroepsprocedures in zaken tussen bestuursorganen en burgers. Het maakt onderdeel uit van onderzoek dat in december 2021 is toegezegd door de Minister voor Rechtsbescherming in het kader van het deelprogramma *Burgergerichte overheid*.[1] In deze factsheet staat de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Hoe vaak en waarom gaan bestuursorganen in hoger beroep in zaken tussen bestuursorganen en burgers?*

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt gebruikgemaakt van openbaar gepubliceerde einduitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep, en de vier gerechtshoven. Aan de hand van deze einduitspraken brengen we cijfermatig in kaart hoe vaak bestuursorganen tegen de einduitspraak van de rechter in eerste instantie in beroep gaan bij een hogere rechter, de gronden die ze hiervoor aandragen en het behaalde resultaat. Zaken waarbij het hoger beroep is ingetrokken vallen buiten deze analyse,[2] evenals zaken die geen inhoudelijke behandeling hebben gehad bijvoorbeeld omdat de zaak kennelijk niet-ontvankelijk is verklaard. We richten ons in deze factsheet op zaken met één of meerdere burgers als wederpartij in het geding.[3] We hebben vijf deelvragen geformuleerd, waarbij de eerste deelvraag zich richt op het geven van een totaalbeeld van procedures tussen burgers en bestuursorganen bij deze rechtscolleges. De hierop volgende deelvragen richten zich op de deelselectie van procedures waarbij het bestuursorgaan in hoger beroep gaat. De deelvragen zijn:

- Hoeveel hoger beroepen zijn er in de periode 2017 tot en met 2021 in totaal, per rechtscollege en per beleidsterrein afgedaan in zaken tussen burgers en bestuursorganen binnen het bestuursrecht?
- Hoe vaak is in deze zaken het hoger beroep ingesteld door een bestuursorgaan? Om welke bestuursorganen gaat dit? Hoe vaak betreft dit een incidenteel hoger beroep?
- Wat zijn blijkens einduitspraken de redenen van bestuursorganen voor indiening van het hoger beroep, in totaal en per beleidsterrein?
- Hoe vaak worden de door de bestuursorganen ingestelde hoger beroepen door de rechter volledig, gedeeltelijk of helemaal niet gegrond verklaard en verschilt dit naar reden voor indiening van het hoger beroep?
- Bij welke bestuursorganen is het aandeel zaken waarbij het hoger beroep van het bestuursorgaan ongegrond wordt verklaard het grootst?

## Methode

### *Gebruikte gegevens*

In het kader van open data stelt de Raad voor de rechtspraak alle gepubliceerde einduitspraken beschikbaar in de vorm van één gegevensbestand met ongeveer 650.000 complete uitspraken. Dit bestand is gedownload, en vervolgens is er een selectie gemaakt van einduitspraken uit de periode 2017-2021 in zaken tussen bestuursorganen en burgers bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep, en de gerechtshoven Amsterdam, Arnhem-Leeuwarden, Den Haag en 's-Hertogenbosch.[4] In onderzoek van Van der Meulen en Bremmers (2015)[5] naar hoger beroep in het bestuursrecht, hebben de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden aangegeven dat ze: 'alle gewezen uitspraken, slechts met uitzondering van de kennelijke niet-ontvankelijkverklaringen, publiceren op rechtspraak.nl' (p. 70), en dat er: 'geen selectie plaats[vindt] van te publiceren en niet te publiceren uitspraken; niet op inhoud, niet op nieuwswaarde noch op andere grond' (p. 70).[6] Geconcludeerd wordt

1 Zie: *Kamerstukken II* 2021/22, 31753, 248.

2 In voorkomende gevallen zal een hoger beroep van een bestuursorgaan worden ingetrokken, maar de zaak toch inhoudelijk worden behandeld en een einduitspraak worden gewezen, bijvoorbeeld omdat de wederpartij ook hoger beroep heeft ingesteld en dit niet is ingetrokken. Dit soort zaken kwamen we echter zelden tegen.

3 In deze factsheet worden burgers gedefinieerd als 'natuurlijke personen'. Dit omvat zowel privépersonen als bedrijven zonder rechtspersoonlijkheid (eenmanszaak, vennootschap onder firma, maatschap, commanditaire vennootschap).

4 Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is niet opgenomen in dit overzicht. Slechts een klein deel van alle hoger beroepszaken worden hier afgedaan (in 2020 bijvoorbeeld 40 zaken).

5 Van der Meulen, B. M. J., & Bremmers, H. J. (2015). *Hoger beroep in het bestuursrecht: Ontwerp-meetinstrument voor dossieronderzoek en eerste meeting*. Universiteit Wageningen. https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/1964

6 Dit ligt in het verlengde van artikel 3 van het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2012, waarin staat dat iedere uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en van de

dat het 'gerechtvaardigd zou zijn, de data uit het voorliggende dossieronderzoek kwantitatief te verbreden op basis van publiek toegankelijke informatie' (p. 70).[7]
Vanuit dit onderzoek is evenwel niet empirisch geverifieerd hoe het zit met openbaarmaking van uitspraken binnen het vreemdelingenrecht en de gerechtshoven Amsterdam, Den Haag en 's-Hertogenbosch. Volgens de Raad van State[8] worden alle uitspraken in hoofdzaken en voorlopige voorzieningen waarbij een rechtszitting is geweest, gepubliceerd. Voor vreemdelingenzaken – waarbij weinig zittingen voorkomen - geldt dat zogenoemde V6-zaken en de 'uitgeschreven' uitspraken ook worden gepubliceerd, maar alleen als deze meer dan alleen een standaardformulering bevatten.[9] Het percentage gepubliceerde uitspraken op het totaal aantal zaken van de Vreemdelingenkamer is gemiddeld 12% in onze onderzoeksperiode.
Wat de gerechtshoven betreft komt naar voren dat het percentage gepubliceerde uitspraken in alle belastingzaken (inclusief intrekkingen) in de onderzoeksperiode van dit onderzoek bij gerechtshoven Amsterdam (26%), Den Haag (25%), en 's-Hertogenbosch (25%) nagenoeg gelijk is aan het percentage bij gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (26%).
Al met al komt hieruit het beeld naar voren dat het gegevensbestand voor de meeste rechtsgebieden goed gevuld is. Bij vreemdelingenzaken moet in het achterhoofd worden gehouden dat de aantallen zich beperken tot de zaken die nieuwe vragen opwierpen voor de Afdeling, en bij belastingzaken dat er mogelijk meer zaken zijn dan is weergegeven in deze factsheet. Voor deze zaken moeten de aantallen geïnterpreteerd worden als een ondergrens.

### *Selectie van zaken*

In totaal bevatte het bestand in onze onderzoeksperiode 34.734 einduitspraken. Deze einduitspraken hebben betrekking op zaken tussen een bestuursorgaan en een of meerdere natuurlijke personen (denk hierbij aan burgers en kleine zelfstandigen), commerciële/ideële rechtspersonen (grotere bedrijven, stichtingen en verenigingen) en overheidsorganen (ministeries, provincies, waterschappen, gemeentes, samenwerkingsverbanden, en zelfstandige bestuursorganen).[10] In deze factsheet richten we ons op alle zaken waar één of meerdere natuurlijke personen een partij in het geding zijn. Dit gaat om 32.222 (94%) van alle zaken.

### *Codering van informatie*

De in de einduitspraken genoteerde tekstuele informatie is met de programmeertaal *R* omgezet in een kwantitatief gegevensbestand. Aan de hand van semi-automatische codering van tekstfragmenten zijn bepaalde tekstfragmenten veralgemeniseerd naar een beperkt aantal categorieën.[11] Hiermee kan een cijfermatig overzicht worden gegeven van de gewenste zaakskenmerken. De in deze factsheet opgenomen aantallen betreffen dus een telling op basis van semi-automatische tekstanalyse.

Een van de kenmerken waarover we rapporteren betreft de in de einduitspraak opgenomen gronden voor het instellen van hoger beroep door het bestuursorgaan. Voor dit kenmerk bleek softwarematige categorisering te complex. We hebben daarom een steekproef getrokken van 35 zaken voor elk van de volgende rechtsgebieden: bestuursrecht algemeen, ambtenarenrecht[12], belastingrecht, omgevingsrecht, sociale zekerheidsrecht, en het reguliere vreemdelingenrecht. Al deze zaken zijn doorgenomen op de gronden voor het besluit van het bestuursorgaan om in

Centrale Raad van Beroep dient te worden gepubliceerd voor zover de zaak niet kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk is verklaard en/of met een standaardformulering is afgedaan.

7 Het aantal in de jaarverslagen van de Raad van State genoemde hoofdzaken met zitting (Omgevingskamer en de Algemene kamer) komt in het onderhavige onderzoek vrijwel volledig overeen met het aantal gepubliceerde einduitspraken in de onderzoeksperiode (102%). In 2021 was het aantal gepubliceerde uitspraken van de Centrale Raad van Beroep 85% van het aantal afgedane zaken (exclusief intrekkingen).

8 www.raadvanstate.nl/bestuursrechtspraak/openbaarmaking (voor het laatst geraadpleegd in oktober 2022).

9 Het grootste gedeelte van de vreemdelingenzaken wordt afgedaan met een standaardformulering, omdat de aangevoerde grief of grieven geen nieuwe vragen opleveren voor de Afdeling.

10 Per procespartij is nagegaan of er geanonimiseerd is. Niet-geanonimiseerde procespartijen zijn – gezien de anonimiseringsrichtlijnen van de Raad voor de rechtspraak – altijd rechtspersonen. Geanonimiseerde procespartijen zijn natuurlijke personen, tenzij er een indicatie voor een rechtspersoon te vinden was (Stichting, Vereniging, B.V., N.V. etc.). In dat geval zijn deze procespartijen aangemerkt als 'rechtspersoon'.

11 Het gaat hierbij om: een indicator voor een burgerzaak, het aantal procespartijen, de 'persoonlijkheid' van elke procespartij (burger of bestuursorgaan), incidenteel hoger beroep, bestuursorganen in diverse categorieën, en het procedureresultaat.

12 Vanaf 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking getreden. Bij ontslag vallen ambtenaren dan niet meer onder het bestuursrecht maar onder het arbeidsrecht, met uitzondering van bepaalde beroepsgroepen (zoals politie en defensie).

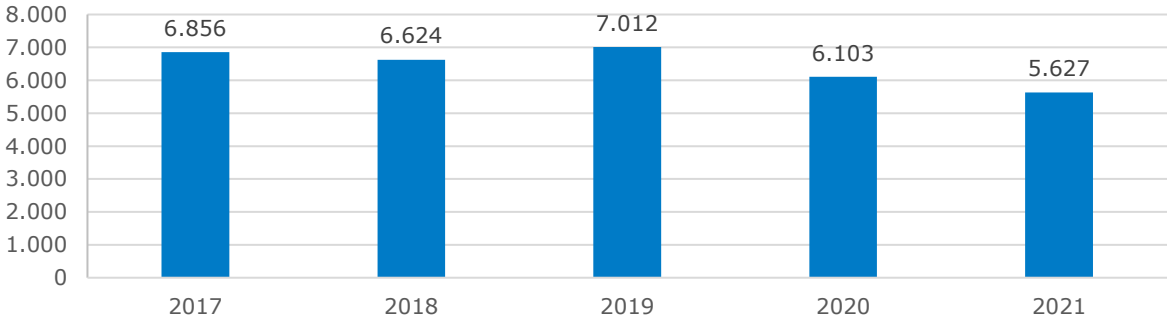
hoger beroep te gaan.[13] In een afzonderlijk gegevensbestand, met alleen de ECLI nummers van onze steekproef, zijn de in de uitspraak gevonden gronden zo letterlijk mogelijk overgenomen.[14] Daarna volgde twee veralgemeniseringsronden ter categorisering van deze gronden. Op basis van dit nieuwe gegevensbestand rapporteren we over de meest algemene categorisering, waarbij het resultaat zal worden gewogen zodat de verhoudingen binnen deze steekproef overeenkomen met de verhoudingen zoals deze zich in de populatie zouden voordoen.

## Resultaten

### *Ontwikkeling in het aantal zaken*

In figuur 1 staat over de periode 2017-2021 het jaarlijks aantal gepubliceerde einduitspraken in zaken tussen bestuursorganen en burgers. In de jaren 2020 en 2021 zijn er duidelijk minder einduitspraken gepubliceerd dan in de jaren ervoor. Ten opzichte van 2019 was dit in 2020 ongeveer 900 minder en in 2021 zelfs bijna 1.400 minder.

**Figuur 1 Aantal gepubliceerde einduitspraken in hoger beroepzaken tussen bestuursorganen en burgers in de jaren 2017-2021 (de hoven, ABRvS, en CRvB tezamen; n=32.222)**



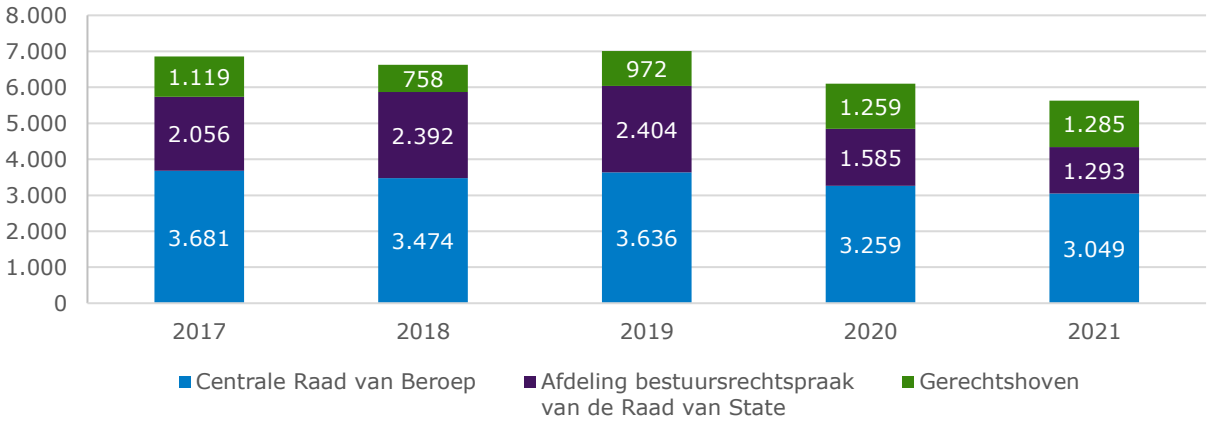

Figuur 2 geeft het jaarlijks aantal gepubliceerde einduitspraken onderverdeeld naar rechtscollege weer over de periode 2017-2021.[15] Hieruit komt naar voren dat de daling in het totaal aantal gepubliceerde einduitspraken vooral kan worden begrepen vanuit de ontwikkelingen in het aantal gepubliceerde uitspraken bij de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep. Bij deze colleges is dit tussen 2019 en 2021 flink afgenomen. Bij de gerechtshoven fluctueert het aantal gepubliceerde einduitspraken in deze periode, met in 2018 het laagste aantal einduitspraken (758) en in 2021 het hoogste aantal einduitspraken (1.285).

[13] Omdat de gronden in de uitspraak staan opgenomen, betreft dit de interpretatie van de rechter in hoger beroep. Volgens Van der Meulen en Bremmel (2015) biedt de uitspraak evenwel een betrouwbare weergave van de gronden in het beroepsschrift, mits in algemene termen beschouwd (bijvoorbeeld Awb-gronden, feitelijke gronden, etc.).

[14] In 19% kon het tekstfragment betreffende de grond volledig letterlijk worden overgenomen, in 81% lukt dit niet en is zo concreet mogelijk de grond in het gegevensbestand genoteerd.

[15] De aantallen in deze figuur zijn niet goed te vergelijken met de in de jaarverslagen genoemde uitstroomaantallen. Anders dan de jaarverslagen, beperkt de onderhavige analyse zich tot gepubliceerde einduitspraken in hoger beroepszaken met natuurlijke personen (geen eerste en enige aanleg, voorlopige voorzieningen of andersoortige zaken; geen kennelijk niet-ontvankelijke zaken; en geen zaken met uitsluitend rechtspersonen). Zie ook paragraaf 'gebruikte gegevens'.

**Figuur 2 Aantal gepubliceerde einduitspraken in hoger beroepsprocedures tussen burgers en bestuursorganen in de jaren 2017-2021, onderverdeeld naar rechtscollege (n=32.222)**




In tabel 1 wordt zichtbaar dat de daling in het aantal openbaar gemaakte einduitspraken bij de Centrale Raad van Beroep zich voordoet binnen het ambtenarenrecht tussen 2017 en 2019 en binnen het sociale zekerheidsdomein over de gehele periode 2017-2021 met uitzondering van 2019. Bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is met name binnen het gebied van het 'bestuursrecht algemeen' en het omgevingsrecht het aantal gepubliceerde einduitspraken vanaf 2018 flink afgenomen. In 2021 werd iets meer dan de helft van het aantal zaken afgedaan ten opzichte van 2018. Ook bij vreemdelingenzaken neemt het aantal gepubliceerde einduitspraken sinds 2019 flink af. Het aantal gepubliceerde einduitspraken bij de gerechtshoven laat een dip zien in 2018 zowel bij belastingzaken als andersoortige zaken, en vanaf 2019 een geleidelijke toename.

**Tabel 1 Aantal gepubliceerde einduitspraken in de jaren 2017-2021 per college onderverdeeld naar rechtsgebied (n=32.222 einduitspraken)**

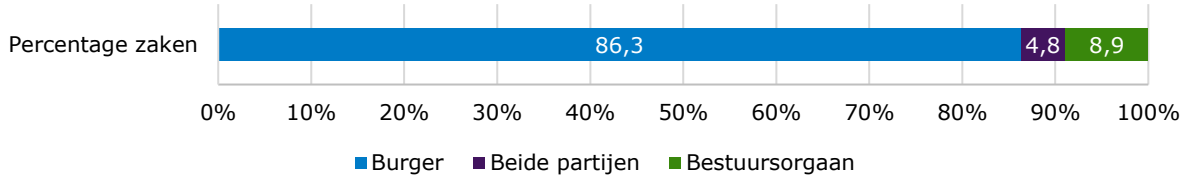
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Centrale Raad van Beroep | | | | | |
| Ambtenarenrecht | 465 | 394 | 231 | 239 | 239 |
| Socialezekerheidsrecht | 3.190 | 3.042 | 3.393 | 2.993 | 2.796 |
| Anders[a] | 26 | 38 | 12 | 27 | 14 |
| Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State | | | | | |
| Bestuursrecht algemeen | 1.340 | 1.525 | 1.318 | 857 | 745 |
| Omgevingsrecht | 202 | 292 | 229 | 146 | 133 |
| Vreemdelingenrecht asiel | 309 | 324 | 485 | 335 | 268 |
| Vreemdelingenrecht regulier | 204 | 250 | 372 | 247 | 147 |
| Anders[a] | 1 | 1 | | | |
| Gerechtshoven | | | | | |
| Belastingrecht | 933 | 756 | 903 | 970 | 991 |
| Anders[a] | 187 | 4 | 69 | 290 | 294 |

a Bij de Centrale Raad van Beroep staan deze zaken in de einduitsprakendatabase van de rechtspraak geregistreerd als: 'bestuursrecht algemeen' (112 zaken), het reguliere vreemdelingenrecht (2 zaken), belastingrecht (1 zaak) en omgevingsrecht (1 zaak). Bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State staan twee zaken geregistreerd als belastingrechtzaken. Bij de gerechtshoven staan deze zaken geregistreerd onder de noemer 'bestuursstrafrecht' en blijken enkel betrekking te hebben op de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

*De appellant in het geschil*

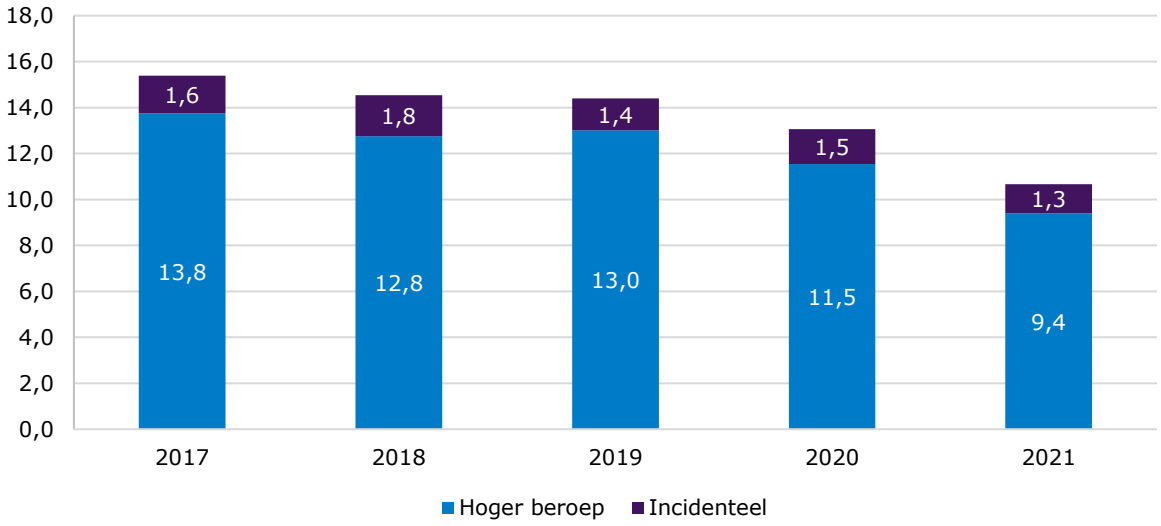
Over de periode 2017-2021 is de gerechtelijke procedure in 27.795 van de gepubliceerde zaken geïnitieerd door de burger (86,3%, zie figuur 3). In 1.554 zaken (4,8%) waren beide partijen in hoger beroep gegaan en in 2.873 van deze zaken (8,9%) heeft alleen het bestuursorgaan hoger beroep ingesteld. Opgeteld gaat dit om 4.427 zaken waarbij een bestuursorgaan in hoger beroep is gegaan (13,7%).

**Figuur 3 Wie is volgens de einduitspraak in hoger beroep gegaan (n=32.222; periode 2017-2021)?**




In figuur 4 staat voor elk jaar binnen onze onderzoeksperiode het percentage gepubliceerde einduitspraken waarbij een bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld, weergegeven.[16] Vanaf 2019 neemt het percentage af van 13,0% naar 9,4% in 2021. Het percentage bestuursorganen dat in reactie op een hoger beroep van een burger besluit om alsnog een hoger beroep in te stellen (incidenteel hoger beroep) varieert tussen 1,3% in 2021 en 1,8% in 2018. Vanwege het geringe totale aantal incidenteel hoger beroep (429 zaken) laten we deze zaken in het vervolg van deze factsheet buiten beschouwing.

**Figuur 4 Percentage einduitspraken in de jaren 2017-2021 waarbij het bestuursorgaan hoger beroep en incidenteel hoger beroep heeft ingediend (n=32.222)**



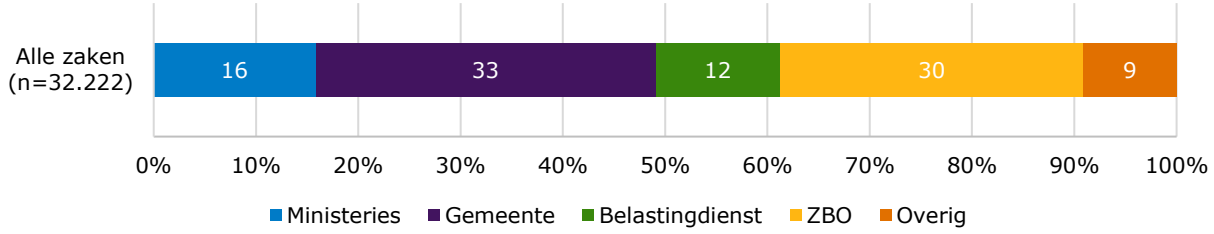

[16] De aantallen zijn: 1055 hoger beroepen waarvan 112 incidenteel in 2017, 964 hoger beroepen waarvan 118 incidenteel in 2018, 1010 hoger beroepen waarvan 98 incidenteel in 2019, 798 hoger beroepen waarvan 93 incidenteel in 2020, en 600 hoger beroepen waarvan 71 incidneteel in 2021.

*Bestuursorganen in hoger beroepzaken*

In deze paragraaf brengen we de bestuursorganen in hoger beroepzaken nader in kaart. Eerst kijken we naar alle 32.222 gepubliceerde uitspraken, en maken we onderscheid naar vijf categorieën bestuursorganen die het meest frequent hierin voorkwamen, te weten de ministeries (5.097 zaken), de gemeenten (10.710 zaken), de belastingdienst (3.932 zaken), zelfstandige bestuursorganen (9.546 zaken), en een restgroep van andere bestuursorganen (vanaf hier 'overige bestuursorganen'[17]). Daarna richten we ons op de deelselectie van zaken waarin een bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld en zoomen in op hoger beroepen van ministeries, gemeenten, zbo's, en overige bestuursorganen. Hierbij kijken we vooral naar organen die het vaakst voorkomen als appellerende partij.

In figuur 5 staat het percentage gepubliceerde einduitspraken weergegeven binnen deze vijf categorieën van bestuursorganen. Hieruit komt naar voren dat gemeenten in de periode 2017-2021 de meeste procedures hebben doorlopen die uitmondden in een gepubliceerde einduitspraak (33%). Van alle gepubliceerde einduitspraken had een ander flink deel (30%) betrekking op een zaak tussen een burger en een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). In een kleiner aandeel van einduitspraken werd hoger beroep ingesteld in een geschil tussen een burger en een ministerie (16%), de belastingdienst (12%) of een ander bestuursorgaan (9%).

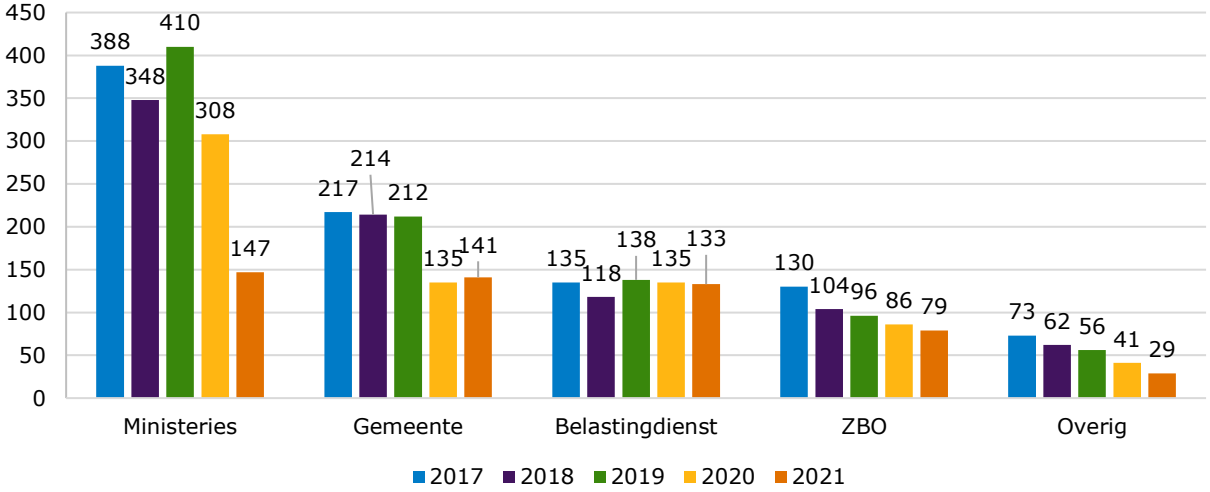
**Figuur 5 Percentage einduitspraken in hoger beroepszaken tussen burgers en vijf categorieën van bestuursorganen, totaal over de periode 2017-2021 (n=32.222)**




In figuur 6 staat aantal gepubliceerde einduitspraken waarbij een bestuursorgaan hoger beroep heeft ingediend. Dit aantal is het hoogst in zaken tussen burgers en de ministeries. In onze onderzoeksperiode ligt dit aantal tussen 410 zaken en 308 zaken, met uitzondering van 2021, toen dit aantal fors lager was (147 zaken). Uit de figuur komt verder een flinke daling in het aantal zaken bij gemeenten naar voren. In 2019 was dit nog 212 zaken, in 2020 was dit gedaald naar 135 zaken. Het aantal uitspraken in zaken waarin de belastingdienst hoger beroep heeft ingediend is redelijk stabiel in de onderzoeksperiode (tussen 118 en 138 zaken). Bij de zelfstandige bestuursorganen is een afname te zien, van 130 (in 2017) naar 79 (in 2021). De overige bestuursorganen, zoals provincies, waterschappen, veiligheidsregio's, politie, brengen het minste aantal zaken aan en laten een daling zien over de gehele onderzoeksperiode.

[17] Dit betreft een diverse groep aan bestuursorganen die in de onderzoeksperiode weinig frequent een hogerberoepsprocedure hebben doorlopen, zoals provincies, waterschappen, veiligheidsregio's, politie en diverse kleinere ZBO's. Daarnaast omvat deze categorie een klein aantal zaken die niet aan de hand van de semi-automatische tekstanalyse zijn toegekend, omdat ze maar zelden procederen, of omdat de naamgeving afweek bijvoorbeeld door een typefout of een sterk afwijkende noteerwijze.

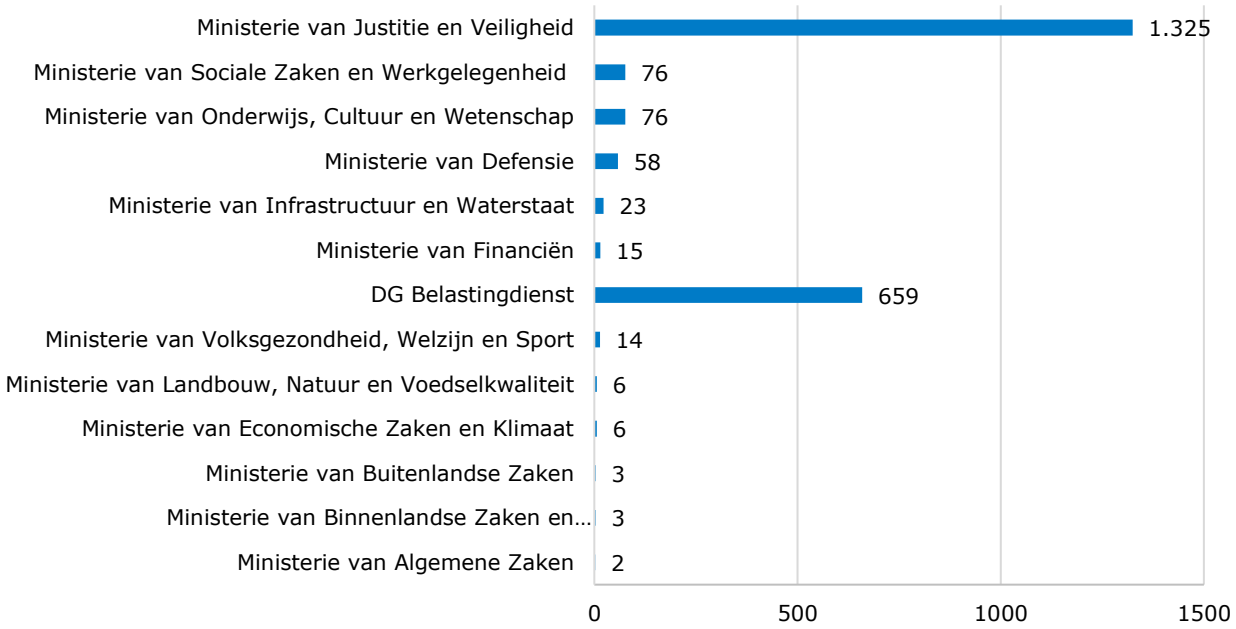
**Figuur 6 Het aantal gepubliceerde einduitspraken waarbij een bestuursorgaan hoger beroep heeft ingediend, per jaar en onderverdeeld in vijf categorieën bestuursorganen (n=3.935)**



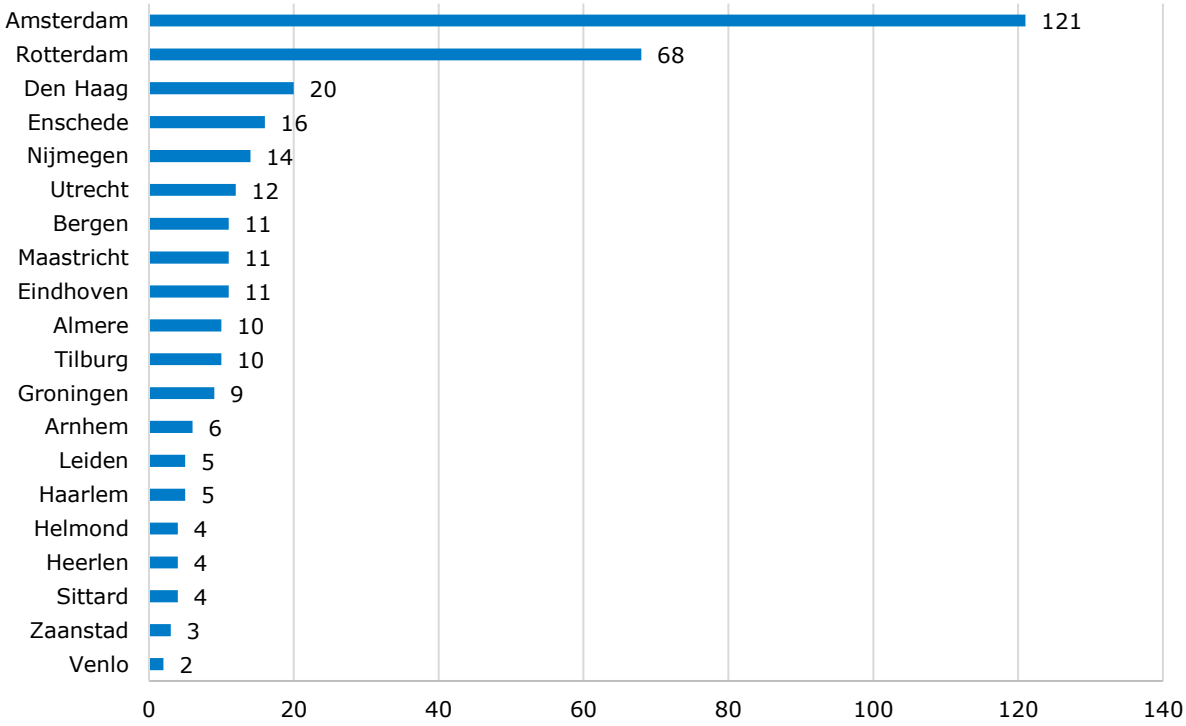

De figuren 7, 8, en 9 geven het totale aantal zaken in de onderzoeksperiode (2017-2021) per bestuursorgaan weer, waarin het betreffende bestuursorgaan in hoger beroep is gegaan en dit heeft geresulteerd in een gepubliceerde einduitspraak in de zaak. Uit deze figuren komt naar voren dat verreweg de meeste van deze zaken afkomstig zijn van het ministerie van Justitie en Veiligheid (1.325 zaken; 34% van alle 3.935 zaken waarin een bestuursorgaan het hoger beroep heeft ingesteld). Dit betreft vrijwel uitsluitend zaken betreffende het vreemdelingenrecht (1.267 zaken; 96%[18]). Ook de belastingdienst kwam veelvuldig voor in het onderzoeksbestand (659 zaken; 17%). Wat betreft de gemeenten springen vooral Amsterdam en Rotterdam wat betreft de aantallen in het oog (121 en 68 hoger beroepen). In Amsterdam betreffen deze zaken vooral algemeen bestuursrecht (41%) en sociale zekerheidsrecht (32%) en in Rotterdam met name het sociale zekerheidsrecht (47%), belastingrecht (22%) en algemeen bestuursrecht (16%). Wat betreft de ZBO's zijn het vooral het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en de Sociale Verzekeringsbank die vaak voorkwamen in de uitsprakendatabase als partijen die hoger beroep hebben ingesteld.

[18] Dit betreft vrijwel uitsluitend zaken omtrent verblijfsvergunningen en machtigingen voor voorlopig verblijf.

**Figuur 7 Aantal gepubliceerde einduitspraken per ministerie (inclusief belastingdienst) dat in hoger beroep is gegaan in de periode 2017-2021**

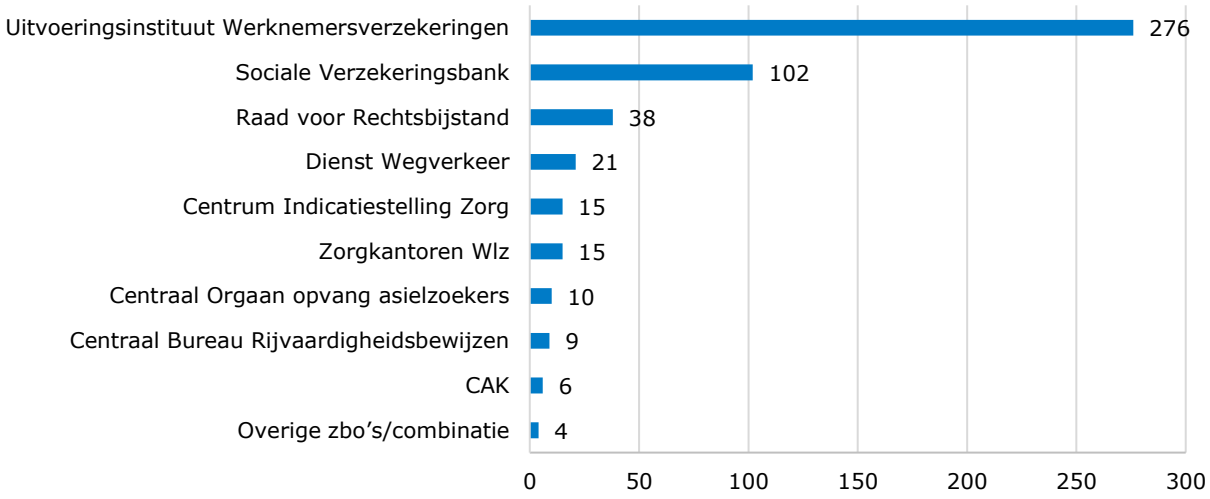



**Figuur 8 Aantal gepubliceerde einduitspraken per gemeente die hoger beroep heeft ingesteld in de periode 2017-2021 (top 20)[a]**




a Deze twintig gemeenten zijn goed voor de helft van het totale aantal einduitspraken in zaken waarbij de gemeente hoger beroep heeft ingesteld.

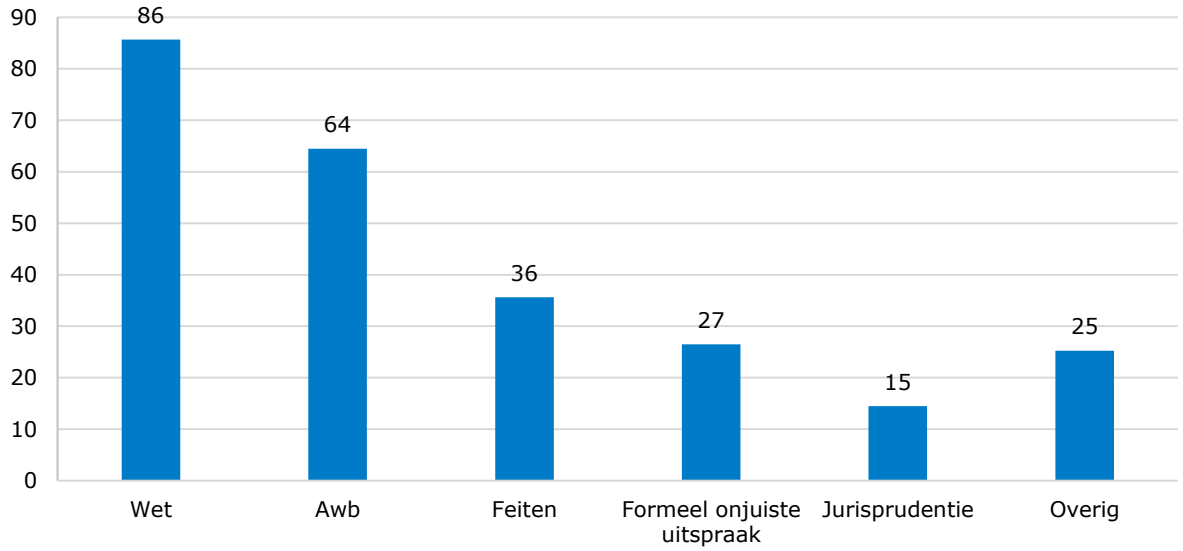
**Figuur 9 Aantal gepubliceerde einduitspraken per zelfstandig bestuursorgaan dat hoger beroep heeft ingesteld in de periode 2017-2021**




*Gronden*

Figuur 10 geeft een beeld van de gronden waarop de bestuursorganen hoger beroep hebben ingesteld. Hiervoor werden steekproefsgewijs 202 uitspraken ingezien waarin in totaal 252 gronden werden aangevoerd (80% van de zaken één grond, 17% twee gronden en 3% drie gronden) per einduitspraak. De meest voorkomende reden voor hoger beroep betreft een verschil in interpretatie van wet- en regelgeving ('Wet'). Niet alleen verdragen en wetten in formele en materiële zin vallen hieronder, maar ook bijvoorbeeld een Algemene Plaatselijke Verordering, een CAO-afspraak, beleidsregels of een bestemmingsplan. Ook bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht ('Awb') zijn veelvuldig onderwerp van hoger beroep, al dan niet in combinatie met inhoudelijke redenen om hoger beroep aan te tekenen. In veel gevallen bestrijdt het bestuursorgaan het oordeel van de rechtbank dat een besluit (of een besluit op bezwaar) niet deugdelijk is gemotiveerd en/of niet zorgvuldig is voorbereid. Ook schending van het evenredigheidsbeginsel is onderwerp van hoger beroep. Een andere grond betreft de interpretatie van de feitelijke omstandigheden ('Feiten') die (mede) voor de rechter aanleiding waren om het besluit van het bestuursorgaan (geheel of gedeeltelijk) te vernietigen. De categorie 'Formeel onjuiste uitspraak' omvat zaken waarin het bestuursorgaan meent dat de rechtbank in strijd met formele rechtsregels tot een oordeel is gekomen. Zo komt het voor dat de rechtbank niet zelf in de zaak had mogen voorzien, maar het bestuursorgaan had moeten opdragen een nieuw besluit te nemen. Of het bestuursorgaan meent dat het bevoegd was om het besluit te nemen (mits de procedure aan alle voorwaarden en algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft voldaan). Onder 'Jurisprudentie' vallen gronden die verwijzen naar uitspraken van tal van rechtscolleges die richtinggevend (kunnen) zijn voor rechterlijke beslissingen. Soms wordt verwezen naar eerdere uitspraken van het college dat een oordeel moet geven over het hoger beroep, maar ook wordt regelmatig gerefereerd aan uitspraken van bijvoorbeeld het Europese Hof van Justitie of het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Onder de categorie 'Overig' vallen motieven voor hoger beroep die niet goed in te delen zijn bij de eerdere categorieën. Bepaalde redenen, zoals verweer tegen betaling van proceskosten van de wederpartij, of tegen matiging van een door het bestuursorgaan opgelegde boete komen te weinig voor om in een aparte categorie weer te geven.

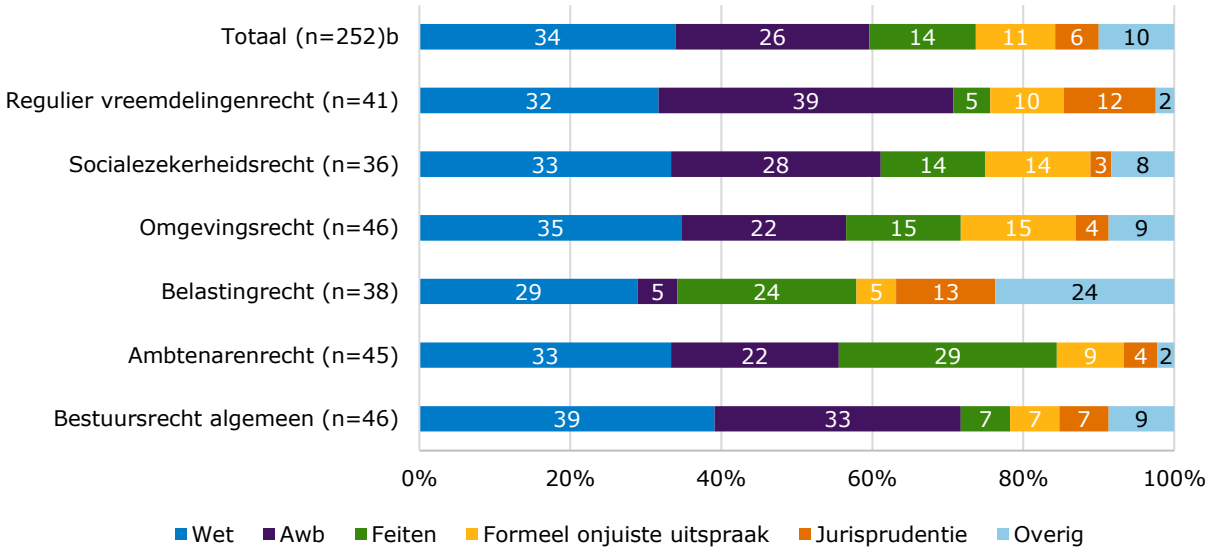
**Figuur 10 Aantal gronden per categorie in een steekproef van 202 einduitspraken uit de periode 2017-2021 (n=252 gronden)[a]**




a De aantallen zijn gewogen zodat dit een representatief beeld geeft over de populatie. Deze weging lag tussen een factor 0,21 (omgevingsrecht) en 3,1 (socialezekerheidsrecht). Mulderzaken en asielprocedures zijn buiten beschouwing gelaten.

Figuur 11 geeft een overzicht van de gronden voor hoger beroep van bestuursorganen naar de verschillende rechtsgebieden. De interpretatie van een specifieke wet is voor alle rechtsgebieden een grond die relatief het meest voorkomt (variërend van 32% tot 39%), met uitzondering van het regulier vreemdelingenrecht waar de Awb vaker als grond aangedragen wordt in de gepubliceerde uitspraken (32% versus 39% van genoemde de gronden). De Awb is een grond die ook veel wordt aangedragen, per rechtsgebied variërend van 22% tot 39% van de genoemde gronden, met uitzondering van het belastingrecht, waar het slechts om 5% van de gronden gaat. De interpretatie van de feiten is een grond die voor verschillende rechtsgebieden ook meerdere keren voorkomt, met name voor het belastingrecht (24%) en het ambtenarenrecht (29%). Het hoger beroep op grond van een formeel onjuiste uitspraak of jurisprudentie komt wisselend voor. Overigens is het van belang in gedachten te houden dat het gronden soms in combinatie met andere gronden aangedragen worden.

**Figuur 11 Aantal keer in uitspraken genoemde gronden van bestuursorganen voor het instellen van hoger beroep, in totaal en naar rechtsgebied in de periode 2017-2021 (in %)[a]**



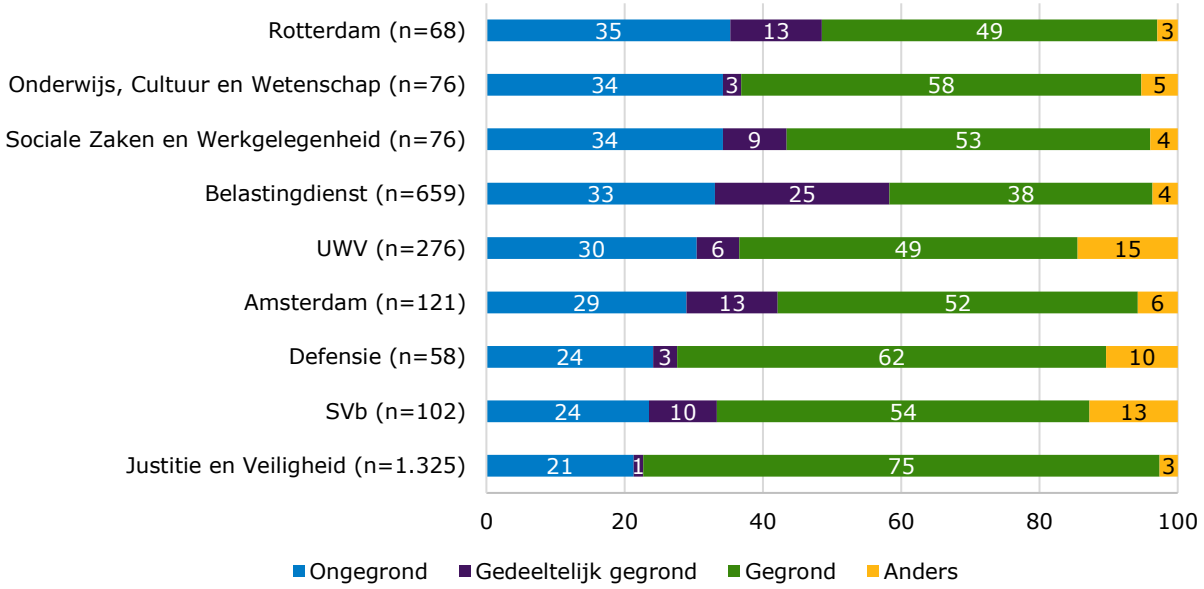

a Mulderzaken en asielprocedures zijn buiten beschouwing gelaten.

b De percentages over het totaal zijn op basis van gewogen gegevens.

*Behaalde resultaat*

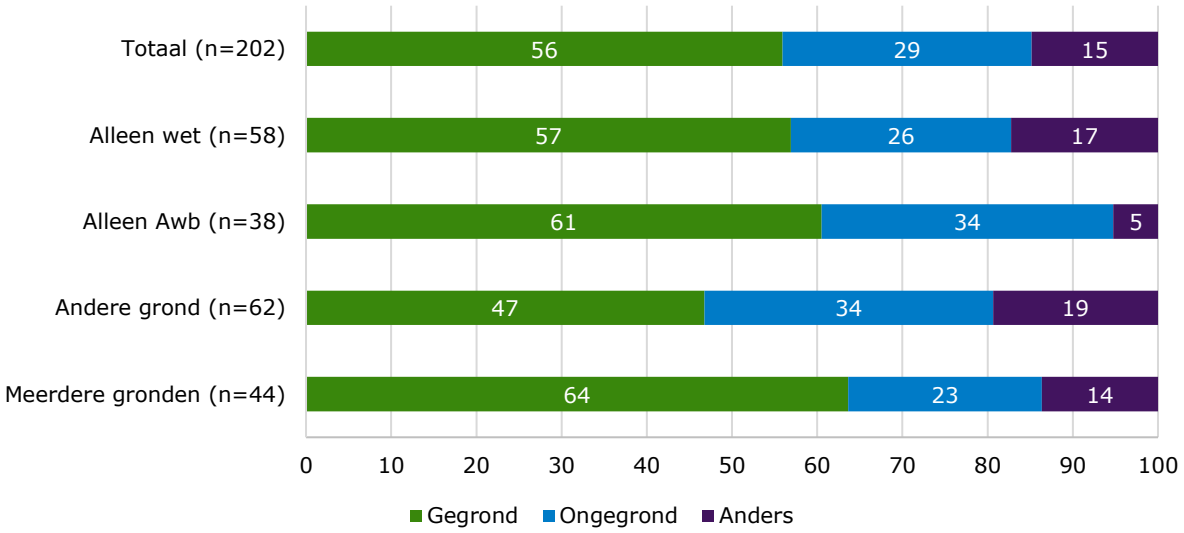
Voor alle 3.935 gepubliceerde einduitspraken in zaken waarin een bestuursorganen in hoger beroep is gegaan, zijn 2247 zaken (57%) gegrond, 347 zaken (9%) gedeeltelijk gegrond, 1.147 zaken (29%) ongegrond verklaard. De overige 195 zaken (5%) zijn op een andere manier afgedaan. In figuur 12 staat voor een deelselectie van bestuursorganen (gemiddeld vaker dan 10 keer per jaar een einduitspraak) wat het resultaat was. Het aandeel ongegronde hoger beroepen is bij de gemeente Rotterdam het grootst en bij het ministerie van Justitie en Veiligheid het kleinst. En 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 beroep gegrond is verklaard, is het kleinst bij de Belastingdienst (38%), de gemeente Rotterdam (49%) en het UWV (49%).

**Figuur 12 Behaalde resultaat van het bestuursorgaan in de periode 2017-2021 (in %)**




In figuur 13 staat tot slot nog de uitkomst van de zaak onderverdeeld naar de in de uitspraak genoemde grond weergegeven. We maken hierbij onderscheid naar zaken waarin één grond en waarin meer dan één grond is genoemd. De laatstgenoemde zaken worden in de figuur opgenomen in de categorie 'Meerdere gronden'. Gegeven het beperkte aantal waarnemingen konden we alleen kijken naar de volgende gronden: 'Wet', 'Awb', en 'Andere grond'.[19] De verschillen in de percentages in de figuur berusten waarschijnlijk op toeval: er is geen statistisch significant verband gevonden tussen de uitkomst van de zaak en het type grond.[20]

**Figuur 13 Uitkomst van de zaak in totaal en per grond in de periode 2017-2021 (in %)**




[19] De categorieën 'Feiten', 'Formeel onjuiste uitspraak', 'Jurisprudentie' en 'Overig', zijn samengevoegd in de categorie 'Andere grond'.

[20] $X^2(6, n=202)=6,7$; $p=0,354$.

Deze reeks omvat korte verslagen van onderzoek dat door of in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft. Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is het kennisinstituut voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC doet zelf onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek of laat dit doen door erkende instituten en universiteiten, ter ondersteuning van beleid en uitvoering.

Meer informatie:

www.wodc.nl