

Hoger beroep in het bestuursrecht: massaal gebruik, ontevreden gebruikers

Bert Marseille, Barbara Brink & Martje Boekema

Inleiding

Geschillen over besluiten van de overheid, zoals over bouwprojecten, belastingaanslagen en bijstandsuitkeringen, worden in de regel behandeld in een procedure in drie rondes: bezwaar bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij een gespecialiseerde bestuursrechtelijke hogerberoepsinstantie. Bezwaar werkt als een zeef ten opzichte van beroep, beroep als zeef ten opzichte van hoger beroep. De consequentie: het aantal bezwaarzaken dat bestuursorganen behandelen is een veelvoud van het aantal beroepszaken bij de rechtbank en het aantal beroepsprocedures overtreft het aantal hogerberoepsprocedures. Desondanks wordt tegen uitspraken van de rechtbank in bestuursrechtelijke zaken opvallend vaak hoger beroep ingesteld, zeker in vergelijking met civiele en strafprocedures.¹ Dat maakt nieuwsgierig naar de vraag wat al die appellanten bij de hogerberoepsrechter zoeken en of ze tevreden zijn over wat ze er vinden. In dit artikel zijn die vragen aan de orde.

Voor de beantwoording van die vragen baseren we ons op gegevens die zijn verzameld in het kader van een onderzoek dat in opdracht van de Raad voor de rechtspraak tussen 2012 en 2015 is uitgevoerd naar de motieven van procespartijen in bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures om wel of niet te appelleren en naar hun ervaringen met het hoger beroep.² In dit artikel beperken we ons tot de gegevens die zijn verzameld over bestuursrechtelijke procedures.

Het artikel is als volgt opgebouwd. In de paragraaf hierna schetsen we de context van het onderzoek. Hoe ziet de bestuursrechtelijke geschilbeslechtsprocedure eruit en hoe vaak wordt hoger beroep ingesteld? In de paragraaf Onderzoeksgegevens bespreken we de gegevensverzameling en de opzet van het onderzoek. In de paragrafen daarna zijn de resultaten van het onderzoek aan de orde. We sluiten af met enkele concluderende opmerkingen.

Het gebruik van bestuursrechtelijke geschilbeslechtsprocedures

Wie zich niet kan vinden in een besluit van de overheid kan pas bij de bestuursrechter terecht nadat hij bezwaar heeft gemaakt bij het bestuursorgaan dat het

1 Kengetallen gerechten 2015, p. 42-49, te raadplegen via www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Kengetallen-Gerechten-2015.pdf.

2 Marseille et al. 2016a, 2016b.

besluit heeft genomen. Jaarlijks komen meer dan twee miljoen bezwaren binnen bij de vele honderden bestuursorganen die er in Nederland zijn.³ Instanties als de Belastingdienst, DUO, de IND en het UWV nemen het leeuwendeel daarvan voor hun rekening. Slechts een kleine minderheid van de bezwaarmakers gaat door naar de rechter.⁴ De sectoren bestuursrecht van de Nederlandse rechtbanken behandelen jaarlijks ruim 100.000 beroepszaken.⁵ Tegen uitspraken van de rechtbank is hoger beroep mogelijk. Relatief gaan veel meer zaken door van beroep naar hoger beroep, dan van bezwaar naar beroep. Tegen ongeveer vier op de tien uitspraken van de bestuursrechters bij de rechtbank wordt hoger beroep ingesteld.⁶

In bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank is de appellerende burger meestal de verliezer. Ongeveer twee derde van de beroepen wordt ongegrond verklaard; het besluit van de overheid blijft dan in stand.⁷ Een derde van de beroepen wordt gegrond verklaard; het bestreden besluit wordt dan vernietigd. Voor de burger blijkt de drempel om hoger beroep in te stellen een stuk lager dan voor bestuursorganen. Verliezende burgers laten het er in ruim 40% van de gevallen niet bij zitten en gaan in hoger beroep. Verliezende bestuursorganen gaan in minder dan 10% van de gevallen in hoger beroep. Wordt gekeken naar de uitkomst van het hoger beroep, dan is te zien dat bestuursorganen veel vaker succes boeken dan burgers. Als bestuursorganen in hoger beroep gaan, winnen ze die procedure in de helft van de gevallen. Hoger beroep van burgers leidt slechts in één op de zes gevallen tot een voor hen gunstige uitspraak van de hogerberoepsinstantie.⁸

Het procedeedgedrag van burgers en bestuursorganen in bestuursrechtelijke procedures en de uitkomsten daarvan kunnen als volgt worden gevisualiseerd.⁹

De figuren 1 en 2 laten zien dat het enthousiasme waarmee burgers de weg naar het hoger beroep inslaan, omgekeerd evenredig is aan het succes dat ze boeken. Daarnaast laten ze zien dat de hogerberoepsinstanties in het bestuursrecht uitspraken van de bestuursrechters van de rechtbanken in de meeste gevallen in stand laten.

De effectiviteit van procedures van geschilbeslechting kan mede worden afgemeten aan de mate waarin de uitkomst wordt aanvaard.¹⁰ Het uitblijven van hoger beroep vormt daar een indicatie voor. Met de aanvaarding van uitspraken van bestuursrechters door rechtzoekende burgers blijkt het niet heel goed te zijn

3 In veel documenten wordt het getal 2,6 miljoen genoemd, zie bijvoorbeeld: <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/nieuws/facts-figures-van-de-informele-aanpak>.

4 Van Erp & Klein Haarhuis 2006.

5 Jaarverslag rechtspraak 2016, 9.3.

6 Rechtspleging civiel en bestuur, te raadplegen op www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur.

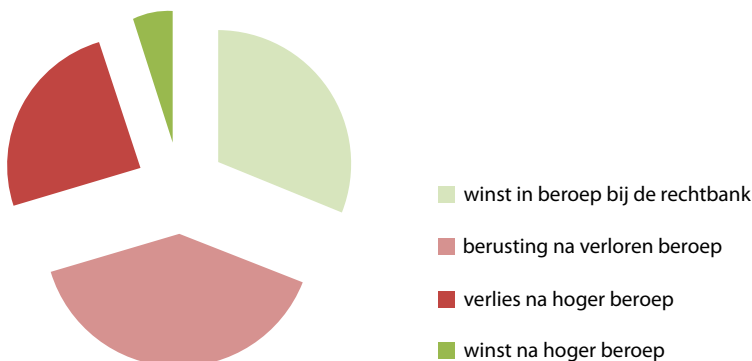
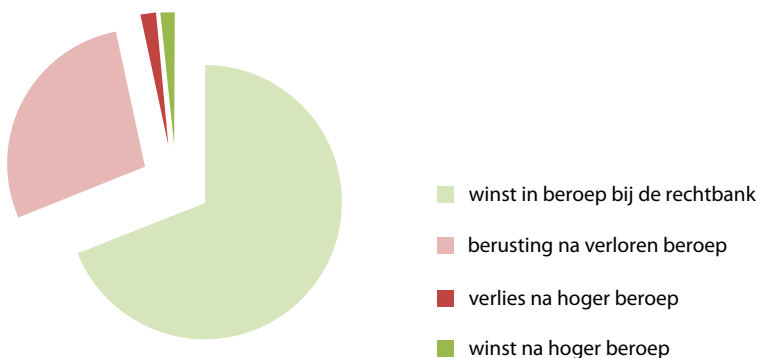
7 Rechtspleging civiel en bestuur, te raadplegen op www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur.

8 Marseille & Wever 2016.

9 Marseille & Wever 2016.

10 Barendrecht & Gramatikov 2010.

Bert Marseille, Barbara Brink & Martje Boekema

Figuur 1 *Procèdeergedrag burgers***Figuur 2** *Procèdeergedrag bestuursorganen*

gesteld. Sinds 2012 hanteren bestuursrechters een werkwijze, aangeduid als de Nieuwe zaaksbehandeling, waarmee onder meer wordt beoogd de mate van acceptatie van de uitspraak van de bestuursrechter te vergroten.¹¹ Heeft dat beleid succes? In figuur 3 is te zien hoe vaak in de periode 2006-2015 tegen uitspraken van bestuursrechters van rechtbanken werd geappelleerd.¹²

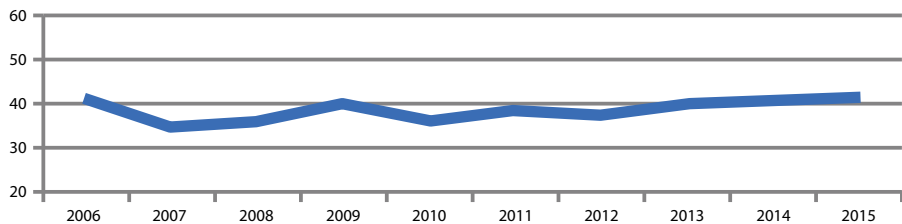
De figuur laat zien dat sinds de invoering van die Nieuwe zaaksbehandeling geen afname is te zien van het aantal hogerberoepsprocedures. In 2011, het laatste jaar voordat de rechtbanken aan de slag gingen met die nieuwe werkwijze, bedroeg het appèlpercentage 38,6. In 2012 daalde het licht naar 37,5%, maar in 2013 steeg het naar 40,2% en in 2014 en 2015 zette de stijging door naar 40,8% en 41,6%.

Hoe staat het met de acceptatie van uitspraken van bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties? Een indicatie kan *niet* worden verkregen door te kijken hoe vaak

11 Marseille, De Waard & Laskewitz 2015.

12 Rechtspleging civiel en bestuur, te raadplegen op www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur.

Figuur 3 *Percentage uitspraken van bestuursrechters van rechtbanken waartegen wordt geappelleerd*



daartegen wordt geappelleerd – want appèl is niet mogelijk.¹³ Het is uiteraard wel mogelijk rechtzoekenden te vragen wat zij van de procedure van hoger beroep vinden. Dat is gebeurd in het onderzoek van de Raad voor de rechtspraak naar de motieven voor de waardering van het hoger beroep. Het vervolg van dit artikel gaat over de uitkomsten van dat onderzoek.

Onderzoeksgegevens

In civiele en strafzaken is hoger beroep tegen de beslissing van de rechtbank mogelijk bij een van de vier gerechtshoven die er in Nederland zijn. In het bestuursrecht geldt die route alleen voor belastingzaken. Hoger beroep in sociale-zekerheidszaken moet worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB), hoger beroep in zaken betreffende het economisch bestuursrecht bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, hoger beroep in de overige zaken bij de Afdeling bestuursrechtspreek van de Raad van State (ABRvS).

Het onderzoek is gebaseerd op een steekproef van 188 personen die een procedure van hoger beroep hebben doorlopen bij een gerechtshof (lokale en rijksbelastingzaken), de CRvB (bijstandszaken) of de ABRvS (omgevingsrechtelijke zaken). Twintig personen hadden een procedure gevolgd bij een gerechtshof, 75 bij de CRvB, 93 bij de ABRvS. Van die laatste groep waren er 40 die niet zelf hoger beroep hadden ingesteld, maar bij de procedure betrokken waren geraakt vanwege het door iemand anders ingestelde hoger beroep. Deze groep van 40 personen laten we bij onze analyses buiten beschouwing. De steekproef vormt geen representatieve dwarsdoorsnede van de groep burgers die in beroep gaat bij een bestuursrechtelijke hogerberoepsinstantie. De reden is dat de steekproef niet is getrokken uit alle zaken die door bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties worden behandeld, maar uit vier veelvoorkomende, deels onderling sterk verschillende categorieën zaken. Dat geen sprake is van een representatieve steekproef, betekent dat voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van de resultaten van dit onderzoek.

13 Schreuder-Vlasblom 2017, p. 1129 e.v.

Bert Marseille, Barbara Brink & Martje Boekema

De respondenten zijn bevraagd na afloop van de procedure van hoger beroep, op het moment dat de uitkomst van die procedure bekend was. De meeste gegevens zijn verzameld via een webenquête, een deel via een telefonische enquête.

De groep respondenten is relatief oud (de gemiddelde leeftijd is 57 jaar) en er is sprake van een oververtegenwoordiging van mannen (72%). Het opleidingsniveau is hoog: 60% vulde bij de vraag naar de hoogst voltooide opleiding 'havo/vwo, hoger beroepsonderwijs of universiteit' in. De vraag naar het inkomen werd door de meerderheid van de respondenten niet beantwoord. Van degenen die de vraag wel beantwoordden, zei 64% dat het netto maandinkomen minder dan € 1500 bedroeg, 13% dat het tussen de € 1500 en € 3000 lag en 23% dat het hoger was dan € 3000. De respondenten hebben opvallend veel proceservaring. 80% had wel eens eerder een procedure bij de rechtbank gevolgd, 50% wel eens eerder een procedure van hoger beroep. Het aantal *repeat players* onder de respondenten bij de bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties is dus aanzienlijk.

Tussen respondenten die bij de verschillende instanties procederen, bestaan op allerlei punten verschillen. Zo zijn de respondenten die een procedure bij het gerechtshof hebben doorlopen allen man, bij de ABRvS betreft het 80% van de respondenten, bij de CRvB 60%. De respondenten bij de CRvB zijn in vergelijking met die bij de andere twee instanties laag opgeleid: 45% heeft als hoogst voltooide opleiding havo/vwo, hoger beroepsonderwijs of universiteit. Het gemiddelde inkomen ligt, zoals te verwachten, bij respondenten bij de CRvB lager dan bij die bij het gerechtshof en de ABRvS. De respondenten in ons onderzoek laten zich in meerderheid niet door een professionele rechtshulpverlener bijstaan. Slechts 42% heeft met hulp van een advocaat of een andere professional geprocedeerd. Tussen de verschillende instanties bestaan grote verschillen. Van de respondenten die bij het gerechtshof of de ABRvS procedeerden, had slechts 20% professionele rechtsbijstand, van de respondenten die bij de CRvB procedeerden 64%. Ook qua proceservaring zijn er aanzienlijke verschillen. Van de appellanten bij het hof heeft 29% daar wel eens eerder een procedure doorlopen, van de appellanten bij de CRvB geldt voor 44% dat die eerder bij de CRvB hebben geprocedeerd en van de appellanten bij de ABRvS heeft 60% daar al eens eerder een procedure gehad.¹⁴

We hebben de respondenten gevraagd wat de uitkomst van de procedure was. Men kon kiezen uit drie antwoorden: niet in het gelijk gesteld, deels in het gelijk gesteld, helemaal in het gelijk gesteld. Een ruime meerderheid antwoordde niet in het gelijk te zijn gesteld (68%, n = 91). Ongeveer even veel respondenten waren deels in het gelijk gesteld (17%, n = 23) of helemaal in het gelijk gesteld (15%, n = 20). Van de respondenten bij het hof was 47% deels of geheel in het gelijk gesteld, van die bij de CRvB 32%, van die bij de ABRvS 27%.

14 Opgemerkt zij dat het bij het hof slechts om zeventien respondenten gaat (bij de CRvB om 68, bij de ABRvS om 50).

Waarom in hoger beroep?

Waarom gaan rechtzoekenden die in de procedure bij de rechtbank geen succes hebben geboekt, in hoger beroep? We maken daarover eerst een aantal algemene opmerkingen. Daarna kijken we naar overwegingen van de appellanten bij de drie bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties.

De theorie: rationelekeuze- versus rechtvaardigheidsoverwegingen

Bij de keuze om wel of juist niet in hoger beroep te gaan, kunnen verschillende overwegingen een rol spelen. Twee categorieën overwegingen kunnen worden onderscheiden: rationelekeuzeoverwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen.

De keuze om al dan niet hoger beroep in te stellen, kan worden gezien als een rationele afweging van te verwachten kosten en baten. Het rationelekeuzemodel gaat ervan uit dat iemand verschillende stappen neemt voordat hij tot een keuze komt. Allereerst zal de betrokkene nagaan welke keuzes hij heeft. Vervolgens zal hij een rangorde in de verschillende opties aanbrengen. De optie waarvan het grootste nut is te verwachten, zal worden gekozen.¹⁵ Niet altijd is te overzien welke consequenties een bepaalde keuze heeft. Bij de keuze voor hoger beroep is dat het geval: de uitkomst van de procedure is per definitie onzeker. Geredeneerd vanuit de rationelekeuzetheorie kan worden verondersteld dat de kans dat hoger beroep wordt ingesteld groter is, naarmate de rechtzoekende een beter resultaat verwacht dan in beroep.

Bij de keuze om al dan niet te appelleren, kunnen daarnaast rechtvaardigheids-overwegingen een rol spelen. Verondersteld kan worden dat naarmate een partij het verloop en/of de uitkomst van de procedure bij de rechtbank als onrechtvaardiger ervaart en op dat punt meer verwacht van de appelprocedure, de kans groter is dat hij in hoger beroep zal gaan. Onderscheiden wordt tussen distributieve rechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid.

Bij het begrip distributieve rechtvaardigheid kunnen verschillende aspecten worden onderscheiden.¹⁶ Van belang is allereerst het aspect *'need'* (behoefte). De rechtvaardigheid van de uitkomst van de procedure wordt afgemeten aan de mate waarin de betrokkene vindt dat de uitkomst recht doet aan zijn gerechtvaardigde behoefte. Een ander aspect is *'equality'* (gelijkheid). De waardering van de uitkomst hangt dan af van de mate waarin die als rechtvaardig wordt beschouwd ten opzichte van wat anderen is toebedeeld. De vergelijkingsmaatstaf verschilt. Denkbaar is dat iemand met name afgaat op wat hij waarneemt van wat hij zelf bezit in vergelijking met anderen, maar ook dat hij zich baseert op de verdeling die voortvloeit uit relevante wettelijke normen. Een laatste element betreft *'equity'* (verdienste). Bepalend is hier onder meer het beeld dat iemand heeft van de inspanningen die hij heeft geleverd. De rechtvaardigheid van de uitkomst wordt afgeme-

¹⁵ Elster 1986; Boekema 2015, p. 62.

¹⁶ Burleigh & Meegan 2013, p. 121.

Bert Marseille, Barbara Brink & Martje Boekema

ten aan de perceptie die iemand heeft van zijn eigen verdiensten, in vergelijking met die van anderen.

Procedurele rechtvaardigheid ziet op de vraag of iemand vindt dat de procedure waarin hij is betrokken rechtvaardig is verlopen. In een aantal onderzoeken is een verband vastgesteld tussen de mate waarin individuen vinden dat de wijze waarop een procedure is verlopen als rechtvaardig kan worden gezien en de acceptatie van de uitkomst van de procedure. Dat verband kan deels worden verklaard uit het feit dat iemand die partij is in een (rechterlijke) procedure, niet altijd in staat is te beoordelen of een bepaalde uitkomst, gezien de geldende rechtsregels, als juist moet worden beschouwd. Voor de waardering van de uitkomst van de procedure valt de betrokkene dan terug op zaken die hij wel kan beoordelen. Dat betreft in ieder geval de gang van zaken tijdens de procedure zelf. Een aantal elementen van de procedure blijkt met name van invloed op de door betrokkenen ervaren procedurele rechtvaardigheid. Het betreft de vraag of voldoende informatie is verstrekt over de gang van zaken in de procedure, of men zijn verhaal heeft kunnen doen, of men vertrouwen heeft in de deskundigheid en onbevooroordeeldheid van degene die beslist en of men vindt dat men respectvol is bejegend.¹⁷

Verondersteld kan worden dat appellanten, afhankelijk van hun overwegingen om in hoger beroep te gaan, daar iets anders proberen te bereiken (kort gezegd: de groep voor wie rechtvaardigheidsoverwegingen dominant zijn, gaat voor een meer rechtvaardige procedure en/of uitkomst, de groep voor wie rationelekeuzeoverwegingen dominant zijn, gaat voor een gunstigere uitkomst) en dat voor de beide groepen geldt dat deels andere factoren bepalend zijn voor het antwoord op de vraag met hoeveel tevredenheid ze op de procedure terugkijken.

De praktijk: rationelekeuze- én rechtvaardigheidsoverwegingen

We hebben de rechtzoekenden op drie manieren gevraagd naar hun motieven om in hoger beroep te gaan. Allereerst hebben we een open vraag gesteld: 'U heeft hoger beroep ingesteld. Welke reden of redenen had u hier destijds voor?' 139 respondenten hebben deze vraag beantwoord. Sommige antwoorden bestaan uit slechts één ('rechtvaardigheidsgevoel') of enkele ('verloren in Arnhem') woorden, andere vormen een heel verhaal over wat er allemaal mis is met ambtenaren, bestuurders, griffiers en/of rechters. Ons interesseert met name of uit de antwoorden kan worden opgemaakt of rationele dan wel rechtvaardigheidsoverwegingen bepalend waren voor de keuze voor hoger beroep. Een groot aantal antwoorden blijkt zich niet in een van die beide categorieën te laten indelen. Het antwoord 'verloren in Arnhem' vormt daar een voorbeeld van. Uit dat antwoord kan slechts worden afgeleid dat hoger beroep is ingesteld omdat de uitspraak van de rechtbank niet heeft gebracht wat men hoopte. De respondenten antwoorden in veel gevallen alleen maar dat ze het niet eens zijn met de uitspraak van de rechter (of met het besluit van de overheid dat door de rechter in stand is gelaten), zon-

17 Lind & Tyler 1988; Tyler & Lind 1992; Tyler & Huo 2002.

der een oordeel te geven over de procedure bij de rechtbank of iets te melden over hun belang bij het instellen van hoger beroep.

Van de 131 bruikbare antwoorden op de open vraag,¹⁸ zijn er slechts 16 die rationelekeuzeoverwegingen bevatten (12% van de antwoorden). Voorbeelden zijn:

‘Ik had geen enkele bron van inkomsten. Ik moest dus rondkomen van financiële steun van mijn familie, vrienden en van de voedselbank.’

‘Bedrijf uitoefenen.’

‘De waardevermindering van onze woningen door het plaatsen van dergelijke masten.’

Het aantal antwoorden waarin rechtvaardigheidsoverwegingen te vinden zijn, is groter: het betreft 37 van de 131 antwoorden (28% van het totaal). In minder dan de helft van die antwoorden (16; 12% van het totaal) wordt de procedurele gang van zaken genoemd als reden voor het hoger beroep. Voorbeelden zijn:

‘Geen vertrouwen in de rechtbank Alkmaar.’

‘Pijnlijk dat er niet eens is geluisterd.’

‘Er waren fouten gemaakt tijdens de rechtszitting.’

In de rest van de antwoorden in deze categorie (21 antwoorden; 16% van het totaal) wordt de onrechtvaardigheid van de *uitkomst* van de procedure als reden genoemd om hoger beroep in te stellen. Voorbeelden zijn:

‘Ik vond dat de uitspraak niet eerlijk was.’

‘Ik stond in mijn recht, alleen de juridische kant van de zaak is bekeken en niet de sociale.’

‘Een uitspraak waar ik me onmogelijk mee kon verenigen en die een aantasting was van de rechtsstaat.’

Al met al worden in 40% van de antwoorden hetzij rationelekeuzeoverwegingen, hetzij rechtvaardigheidsoverwegingen genoemd als reden voor het instellen van hoger beroep. In de overige 60% stelt de appellant slechts dat twijfel aan de juistheid van de uitspraak van de rechtbank reden is voor het instellen van hoger beroep, waardoor we te weinig informatie hebben om te weten of het hier ook gaat om rechtvaardigheids- of rationalekeuzeoverwegingen. Dat wil overigens niet zeggen dat de meeste appellanten een tamelijk onthechte houding zouden hebben ten opzichte van de procedure van hoger beroep. Uit veel antwoorden op

18 Uit 8 van de 139 reacties op de open vraag viel niet op te maken wat de reden was geweest om hoger beroep in te stellen.

andere open vragen blijkt een grote emotionele betrokkenheid bij de gang van zaken in die procedure.

Een tweede manier om meer te weten te komen over de motieven voor het instellen van hoger beroep, was om van acht verschillende motieven die een rol kunnen spelen bij de beslissing om hoger beroep in te stellen, te vragen in hoeverre die hebben meegespeeld bij de beslissing om in hoger beroep te gaan. De motieven waren als stelling geformuleerd, waar men bevestigend ('eens') of ontkennend ('oneens') op kon reageren. Een deel van de stellingen kan in verband worden gebracht met hetzij rationelekeuzeoverwegingen (de stelling 'Ik verwachtte een gunstiger uitspraak' en de stelling 'omdat de uitspraak grote gevolgen voor mij heeft', die door respectievelijk 88% en 84% van de respondenten bevestigend werden beantwoord), hetzij rechtvaardigheidsoverwegingen (de stelling 'ik verwachtte een begrijpelijker uitspraak' en de stelling 'ik verwachtte een betere rechter die mijn zaak meer serieus neemt', die door respectievelijk 78% en 82% van de respondenten bevestigend werden beantwoord).

Op basis van de antwoorden op de vier hierboven genoemde stellingen hebben we gekeken bij hoeveel respondenten vooral rechtvaardigheidsoverwegingen leidend zijn bij de keuze voor hoger beroep, en bij hoeveel respondenten rationelekeuzeoverwegingen. Het bleek dat bij een duidelijke meerderheid beide overwegingen een even grote rol spelen.¹⁹

Ten slotte hebben we de respondenten twee stellingen voorgelegd en hun gevraagd welke van die twee op hen meer van toepassing is. De eerste stelling luidde: 'Ik verwacht dat het hoger beroep me meer oplevert dan het me kost.' De tweede: 'Ik accepteer de uitspraak van de rechtbank niet.' Van de respondenten koos 15% voor de eerste stelling, 85% voor de tweede stelling. Voor zover de keuze voor de eerste stelling kan worden gezien als indicatie dat rationelekeuzeoverwegingen de overhand hadden bij de keuze voor hoger beroep en die voor de tweede stelling dat rechtvaardigheidsoverwegingen de overhand hadden, indiceren de reacties op de stellingen dat bij een zeer ruime meerderheid rechtvaardigheidsoverwegingen de overhand hebben. Echter, het is de vraag of de stellingen (met name de tweede) niet te algemeen zijn geformuleerd om die conclusie te rechtvaardigen.

Al met al biedt ons onderzoeksmateriaal te weinig aanknopingspunten om voor een voldoende groot aantal respondenten vast te stellen of de keuze voor hoger beroep meer door rationelekeuze- dan wel door rechtvaardigheidsoverwegingen is

19 Voor de 109 respondenten die op alle vier de stellingen een reactie hebben gegeven, hebben we gekeken hoe de reactie op de eerste twee stellingen (die rationele keuzemotieven indiceren) zich verhiel tot hun reactie op de laatste twee stellingen (die rechtvaardigheidsmotieven indiceren). 25% van de respondenten reageerde op beide eerste stellingen positief en slechts op een van de beide laatste stellingen, 17% reageerde slechts op een van de beide eerste stellingen positief, maar wel op beide laatste stellingen positief. 58% van de respondenten reageerde op beide paren stellingen even positief/negatief. Dat betekent dat bij 25% de rationelekeuzeoverwegingen relatief dominant waren, bij 17% rechtvaardigheidsoverwegingen en bij 58% geen van beide.

ingegeven. Maar misschien moeten we het positiever formuleren. De antwoorden op vragen naar de motieven voor het instellen van hoger beroep bieden grond voor de veronderstelling dat er aanzienlijk meer appellanten zijn bij wie zowel rechtvaardigheids- als rationelekeuzeoverwegingen een rol spelen, dan appellanten bij wie een van beide overwegingen (meer of minder) dominant is.²⁰ Het is om die reden niet mogelijk om op basis van het door ons verzamelde materiaal te onderzoeken of voor de groep voor wie rationelekeuzeoverwegingen dominant zijn bij de beslissing om hoger beroep in te stellen, andere factoren bepalend zijn voor de waardering van het hoger beroep dan voor de groep bij wie rechtvaardigheidsoverwegingen dominant zijn.

Procedure

De kern van de procedure van hoger beroep wordt gevormd door de zitting, waar de rechter de zaak met partijen bespreekt. Hoe tevreden zijn rechtzoekenden over het optreden van de rechter op de zitting? De mate van tevredenheid met het rechterlijk functioneren ter zitting is gemeten op basis van een index die het gemiddelde van negen items weergeeft.²¹ Deze index beschouwen we als indicator voor de ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid.²² De gemiddelde score bedraagt 2,98 op een schaal van 1 tot 5. Appellanten zijn gemiddeld genomen derhalve tamelijk zuinig in hun oordeel over het optreden van de rechter(s) op de zitting. Er is een duidelijk verschil te zien tussen appellanten die de procedure hebben gewonnen en appellanten die de procedure hebben verloren.²³ Bij de eerste groep bedraagt de waardering voor het optreden van de rechter 3,78, bij de tweede groep 2,58. Het verschil is significant.²⁴

Het beeld wordt nog iets minder positief wanneer respondenten wordt gevraagd het optreden van de hogerberoepsrechter(s) te vergelijken met dat van de rechter van de rechtbank. Voor dezelfde negen items aan de hand waarvan de ervaren procedurele rechtvaardigheid van het optreden van de rechter(s) ter zitting is gemeten, is appellanten gevraagd of zij vinden dat de hogerberoepsrechter op die punten beter scoorde dan de rechtbank. Op een schaal van 1 tot 5 scoren de hogerberoepsrechters 2,73. Dat wijst erop dat de appellanten minder te spreken zijn over de gang van zaken in de hogerberoepsprocedure dan over de procedure

20 Dat doet niet af aan het wetenschappelijke belang van het onderscheid, maar wel aan het praktische belang ervan.

21 De index is samengesteld op basis van de reacties op vragen naar de tevredenheid over: 1. de mate waarin de rechter ruimte bood voor het verhaal van de rechtzoekende; 2. de deskundigheid van de rechter; 3. de voorbereiding van de rechter op de zaak; 4. de mate waarin de rechter luisterde naar de standpunten van de rechtzoekende; 5. de onpartijdigheid van de rechter; 6. de begrijpelijkheid van wat besproken is, 7. de uitleg over het verloop van de zaak; 8. de mate waarin de rechtzoekende met respect is behandeld; 9. de mate waarin alle relevante informatie op tafel is gekomen.

22 Vergelijk Boekema 2015, p. 143.

23 Het hof laten we bij die vergelijking buiten beschouwing, vanwege het geringe aantal waarnemingen.

24 $p = .000$.

Bert Marseille, Barbara Brink & Martje Boekema

bij de rechtbank.²⁵ Een mogelijke verklaring is dat men hoger beroep heeft ingesteld in de hoop dat de uitspraak van de rechtbank gewijzigd zou worden. Die hoop wordt in een meerderheid van de gevallen niet bewaarheid. Ook hier is weer een verschil te zien tussen winnaars en verliezers. De eerste groep heeft meer waardering voor de hogerberoepsprocedure dan voor de procedure bij rechtbank (3,40), de tweede groep duidelijk niet (2,46). Ook dit verschil is significant.²⁶

Ten slotte blijkt dat als respondenten wordt gevraagd hoe tevreden ze, alles bij elkaar genomen, over de procedure zijn, hun waardering lager is dan de score op de procedurele rechtvaardigheidsindex. De gemiddelde score (op een schaal van 1 tot 5) is 2,56. De verschillen tussen winnaars en verliezers zijn hier het grootst: winnaars scoren 3,71, verliezers 2,07. Ook dit verschil is significant.²⁷

Dat winnaars meer tevreden zijn over de procedure dan verliezers verbaast niet. Zijn er andere factoren die de waardering van appellanten voor de procedure van hoger beroep in het algemeen en het rechterlijk optreden in het bijzonder mede kunnen verklaren? Behalve naar de uitkomst van de procedure hebben we gekeken naar de instantie die het hoger beroep heeft behandeld. De verschillen tussen de CRvB en de ABRvS zijn afwezig wanneer wordt gekeken naar de algehele tevredenheid over de procedure, klein als wordt gekeken naar de procedurele rechtvaardigheidsindex en iets groter als wordt gekeken naar hoe appellanten de procedure van hoger beroep vergelijken met die bij de rechtbank. De verschillen tussen winnaars en verliezers wijken bij beide instanties niet af van het algemene beeld. Geen van de verschillen tussen ABRvS en CRvB is significant.²⁸ Appellanten bij de hoven zijn relatief het meest tevreden. Appellanten die al eerder in hogerberoepsprocedure betrokken zijn geweest, zijn iets minder tevreden over de procedure dan appellanten die voor het eerst in hoger beroep procederen (3,16 versus 2,80), maar het verschil is niet significant.²⁹ Er is geen verschil in tevredenheid tussen appellanten die met en zonder professionele rechtshulp procederen.³⁰

Uitkomst

Eerder zagen we dat van de respondenten van het onderzoek 32% in de uitspraak deels of helemaal in het gelijk was gesteld en 68% niet in het gelijk was gesteld. Wat vinden de appellanten van de uitspraak? We hebben hun daarover meerdere

25 Enige voorzichtigheid bij deze conclusie is geboden. Respondenten is niet gevraagd: vond u dat de rechtbankrechter of de hogerberoepsrechter het beter deed, met als antwoordcategorieën: de rechtbankrechter (veel) beter, beide gelijk, de hogerberoepsrechter (veel) beter.

26 $p = .000$.

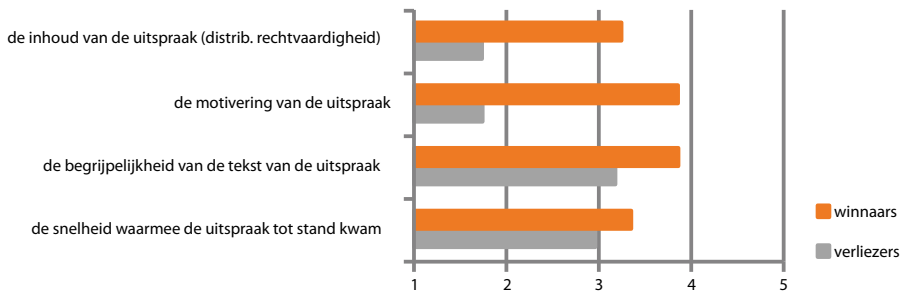
27 T-test: $p = .000$.

28 Algehele tevredenheid: CRvB: 2,44; ABRvS: 2,44; T-toets: geen significant verschil ($p = .991$). Procedurele rechtvaardigheid: CRvB: 2,97; ABRvS: 2,79; T-toets: geen significant verschil ($p = .414$). Procedure van hoger beroep in vergelijking met die bij de rechtbank: CRvB: 2,88; ABRvS: 2,53; T-toets: geen significant verschil ($p = .066$).

29 T-test: $p = .099$.

30 Zonder rechtshulp: 3,00, met rechtshulp: 2,98.

Figuur 4 *Waardering aspecten van de uitspraak in hoger beroep: verschil winnaars en verliezers*



vragen gesteld. Op basis van drie van die vragen hebben we een index gemaakt die de ervaren distributieve rechtvaardigheid meet.³¹ In figuur 4 zijn de reacties op de verschillende vragen te zien. Deels blijkt sprake van grote verschillen tussen winnaars en verliezers.

In figuur 4 is allereerst te zien dat de tevredenheid over de snelheid waarmee de uitspraak tot stand is gekomen en over de begrijpelijkheid van de uitspraak veel groter is dan de tevredenheid over de motivering van de uitspraak en de inhoud van de uitspraak. Opvallender nog zijn de verschillen tussen winnaars en verliezers. Die zijn bij de eerste twee aspecten van de uitspraak (motivering en inhoud) groot, bij de laatste twee aspecten van de uitspraak (snelheid en begrijpelijkheid) klein.³²

Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen de tevredenheid van rechtzoekenden die bij de ABRvS of de CRvB hebben geprocedeerd. Evenmin zijn er verschillen tussen respondenten met veel of weinig proceservaring. Ook tussen respondenten die met of zonder professionele rechtshulp hebben geprocedeerd, bestaan geen noemenswaardige verschillen.

Tevredenheid over uitspraak in vergelijking met tevredenheid over rechterlijk functioneren

Wordt het oordeel van de appellanten over de uitspraak vergeleken met hun oordeel over het rechterlijk functioneren, dan komt als algemeen beeld naar voren dat appellanten het meest positief zijn over de uitspraak (snelheid, begrijpelijkheid; het oordeel schommelt rond de 3,20 op een schaal van 1 tot 5), daarna over het rechterlijk functioneren (procedurele rechtvaardigheid; de waardering bedraagt 2,98 op een schaal van 1 tot 5) en het minst positief over de inhoud van

31 De index is samengesteld op basis van de reacties op vragen naar de tevredenheid over: 1. de mate waarin de uitspraak rekening houdt met de specifieke situatie van de appellant; 2. de mate waarin hij heeft gekregen waar hij recht op heeft; 3. de mate waarin de uitspraak aansluit op de wettelijke regels.

32 Overigens zijn alle verschillen tussen winnaars en verliezers significant.

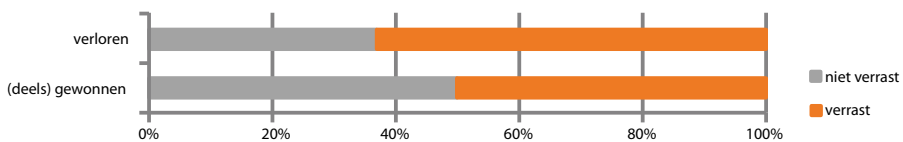
Bert Marseille, Barbara Brink & Martje Boekema

de uitspraak (distributieve rechtvaardigheid; de waardering bedraagt 2,22 op een schaal van 1 tot 5). Tevens geldt dat verschillen tussen winnaars en verliezers bij de formele/logistische aspecten van de uitspraak klein zijn, bij de ervaren procedurele rechtvaardigheid groter (3,78 versus 2,58) en de ervaren distributieve rechtvaardigheid het grootst (3,24 versus 1,73). Deze laatste twee verschillen zijn significant. Tot slot is sprake van een sterke en significante samenhang tussen de ervaren procedurele rechtvaardigheid en de ervaren distributieve rechtvaardigheid. Die geldt zowel voor winnaars als voor verliezers.³³

Verrast door de uitspraak?

We hebben de appellanten gevraagd of ze verrast waren door het resultaat van de procedure. De reacties op die vraag zijn in figuur 5 te zien.

Figuur 5 *Verrast door de uitkomst: alle instanties*³⁴



Het beeld dat uit figuur 5 naar voren komt, verbaast niet: appellanten die een ongunstig resultaat hebben behaald, zijn vaker verrast door de uitkomst van de procedure dan appellanten met een gunstig resultaat. Daarnaast zijn er verschillen tussen de groep die wel en de groep die niet verrast is voor wat betreft de ervaren procedurele en distributieve rechtvaardigheid. De score op de ervaren procedurele en distributieve rechtvaardigheid ligt hoger bij appellanten die niet verrast zijn door de uitspraak dan bij appellanten die wel verrast zijn door de uitspraak.³⁵ Rechtzoekenden met proceservaring in hoger beroep en rechtzoekenden die met professionele rechtsbijstand procederen zijn niet minder vaak verrast door de uitkomst dan op eigen kracht procederende appellanten en appellanten zonder proceservaring. Interessant zijn de verschillen tussen de ABRvS en de CRvB.³⁶ In figuur 6 en 7 zijn ze te zien.³⁷

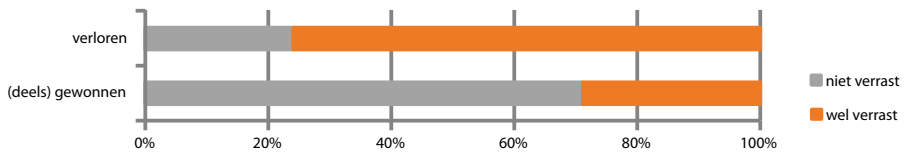
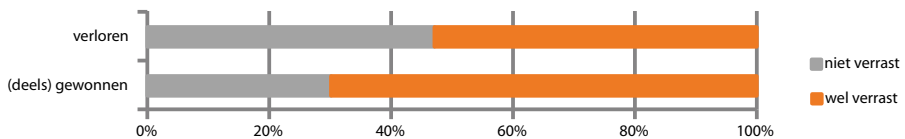
33 Winnaars: $r = .731, p < .01$ ($N = 76$); verliezers: $r = .841, p < .01$ ($N = 33$).

34 Het verband is zwak (Cramer's $V = .202$) en niet significant ($p = .066$).

35 Gemiddelde scores op de procedurele rechtvaardigheidsindex: wel verrast: 2,83 ($N = 65$), niet verrast: 3,22 ($N = 51$). Gemiddelde scores op de distributieve rechtvaardigheidsindex: wel verrast: 1,95 ($N = 67$), niet verrast: 2,59 ($N = 48$). Voor procedurele rechtvaardigheid zijn de verschillen wel significant, voor distributieve rechtvaardigheid niet.

36 We hebben ook gekeken naar verschillen op het punt van proceservaring: die zijn er niet.

37 Omdat er noch bij de ABRvS, noch bij de CRvB noemenswaardige verschillen zijn tussen de categorieën 'deels gewonnen' en 'gewonnen' zijn ze in tabel 2 en 3 samengevoegd.

Figuur 6 *Verrast door de uitkomst: ABRvS*³⁸**Figuur 7** *Verrast door de uitkomst: CRvB*³⁹

Het beeld bij de ABRvS komt *grosso modo* overeen met het algemene beeld: een ruime meerderheid van de winnaars is niet verrast door de uitkomst, een ruime meerderheid van de verliezers wel. Het beeld bij de CRvB is verrassend. Bijzonder is niet zozeer dat slechts iets meer dan de helft van de verliezers verrast is, maar wel dat de winnaars *vaker* verrast zijn dan de verliezers.⁴⁰ Die uitkomst lijkt in tegenspraak met het antwoord van de respondenten bij de CRvB op de vraag of de verwachting dat de procedure van hoger beroep tot een gunstige uitspraak zou leiden een rol speelde bij de beslissing om hoger beroep in te stellen. 84% van de appellanten bij de CRvB beantwoordde die vraag bevestigend.⁴¹ Het is dan ook de vraag hoeveel van de rechtzoekenden bij de CRvB hoger beroep hebben ingesteld omdat ze dachten een goede kans te hebben de procedure te winnen. Figuur 7 over de CRvB doet veeleer vermoeden dat veel appellanten bij die instantie nauwelijks een reëel beeld hebben van hun proceskansen.

Waarom zijn appellanten verrast (of juist niet verrast) door de uitspraak?

We hebben appellanten gevraagd om welke reden ze wel of juist niet verrast waren door de uitkomst van de procedure. We staan wat langer stil bij de antwoorden die op deze open vraag zijn gegeven, omdat eruit blijkt dat bij veel respondenten een grote mate van scepsis heerst over de wijze waarop de rechterlijke instantie hun zaak heeft behandeld en over de juistheid van het oordeel van de rechter in hun zaak.

• *Verrast*

De toelichting op het antwoord dat men verrast was over de uitkomst van de procedure heeft in veel gevallen een negatieve inslag. Veel opmerkingen hebben als strekking dat de rechter niet goed naar de zaak heeft gekeken.

38 Cramer's V = .440, *p.* <.01.

39 Cramer's V = -.156 (n.s.).

40 Er is sprake van een zwak verband (.215, *N* = 63) dat niet significant is, maar dat maakt de uitkomst niet minder verrassend, omdat een verband in omgekeerde richting verwacht kon worden.

41 Dat percentage is overigens wel lager bij respondenten bij de CRvB (84%, *N* = 64) dan bij respondenten bij het hof (94%, *N* = 17) en bij de ABRvS (eveneens 94%, *N* = 51).

Bert Marseille, Barbara Brink & Martje Boekema

‘De rechter had aangegeven dat hij de stukken goed had gelezen, maar dat bleek niet waar.’

‘Wanneer de Raad van State zich in de inhoud verdiept zou hebben en de zaak niet als automatisme behandeld zou hebben, was er een andere uitspraak gekomen.’

‘Ik had nader onderzoek verwacht en dat de zaak beter was bestudeerd.’

Daarnaast wordt regelmatig gesteld dat de rechter de regels niet goed heeft toegepast.

‘Onvoldoende toetsing van het recht door de CRvB.’

‘Naar mijn mening van belang zijnde argumenten zijn niet in de uitspraak meegenomen.’

Ook komt het regelmatig voor dat appellanten te kennen geven dat de rechter te veel alleen naar de letter van de wet heeft gekeken en meer in de geest van de wet had moeten oordelen (daarmee impliciet veronderstellend dat de rechter de mogelijkheid heeft dat laatste te doen) of dat hij aan de kern van het geschil voorbij is gegaan.

‘De rechter is in hoger beroep naar mijn idee op iets heel anders ingegaan dan waar de zaak eigenlijk om ging. Ik had het idee dat het helemaal niet mijn zaak was waar hier over werd gesproken.’

‘Als de Raad van State had gewild, had men ons gelijk kunnen geven. In plaats daarvan is vastgehouden aan een dogmatisch standpunt dat geen enkel recht deed aan de feitelijke situatie.’

Behalve dat men verrast is, is daarnaast regelmatig sprake van frustratie.

‘De Raad van State nam klakkeloos de in mijn ogen niet gefundeerde uitspraak van de rechtbank over.’

‘Ze hebben nog geen vijf minuten besteed aan een zaak waar wij al jaren aan vechten.’

‘Mijn bewijzen en argumenten zijn volledig genegeerd. Men vertrouwde volledig en ten onrechte op de verweerder.’

‘Ik heb aanvullend bewijs geleverd, dat de CRvB zogenaamd nooit ontvangen heeft (...).’

‘Ze wilden het bewijs niet eens ter zitting in beschouwing nemen.’

In al deze gevallen lijkt de impliciete boodschap van de appellant: als ik de mogelijkheid zou hebben te appelleren tegen het oordeel van de hogerberoepsinstantie, dan had ik dat gedaan.

Er zijn ook opmerkingen waaruit veeleer berusting spreekt.

‘Meer verwacht van de Raad van State.’

‘Stond er bij de rechtbank Breda nog goed voor en had dus geen verlies verwacht.’

De appellant laat het dan bij de constatering dat hij dacht een sterke zaak te hebben, maar dat dat blijkbaar anders was.

‘Je denkt met bestemmingsplannen in de hand sterk te staan, maar dat is slechts schijn, heb ik geleerd.’

Al deze gevallen betreffen procedures die de appellant heeft verloren. Appellanten kunnen echter ook worden verrast door winst.

‘Ik had niet verwacht dat de CRvB mijn kant zou kiezen. De regels zijn breed opgesteld, de rechter had gemakkelijk de kant van de gemeente kunnen kiezen.’

‘Slechte ervaringen gehad. Nu erg positief en eindelijk eens goed geluisterd.’

- *Niet verrast*

Bij appellanten die zeggen niet verrast te zijn door de uitkomst, kan het twee kanten op. In een aantal gevallen is de strekking van de toelichting positief of ten minste neutraal.

‘De zaak betreft een principekwestie. Het financiële belang voor mij is beperkt. Een voor mij positieve uitspraak zou verregaande implicaties voor de overheid hebben. Hierom verwachtte ik niet dat de rechter in mijn voordeel zou beslissen.’

‘Door de sfeer tijdens de zaak.’

‘Omdat ik vaker uitspraken van de CRvB heb ontvangen.’

Maar dat iemand niet verrast is door de uitspraak, betekent lang niet altijd dat men neutraal of positief ten opzichte van de procedure bij de hogerberoepsinstantie staat. Opvallend vaak blijkt uit de toelichting op het antwoord dat men niet verrast was door de uitspraak en een negatief (en soms zelfs uiterst negatief) beeld heeft van de rechtspraak. De teneur van die opmerkingen is dat men geen vertrouwen meer heeft in de rechtspraak of dat de overheid toch altijd gelijk krijgt.

Bert Marseille, Barbara Brink & Martje Boekema

‘Tijdens de zitting was al duidelijk dat de rechter niet naar mijn bewijs wilde luisteren en wel naar dat van de gemeente.’

‘Ik heb al meer dan tien jaar geen enkel vertrouwen meer in de rechtspraak.’

‘Ik krijg nergens gelijk, had dit nu ook niet verwacht.’

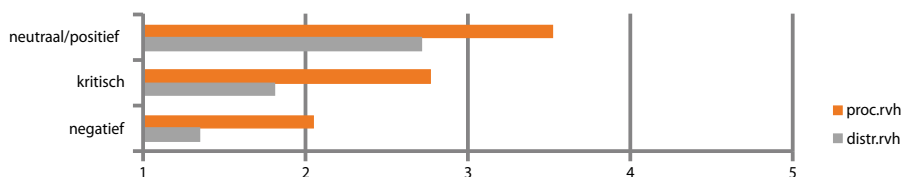
‘Ik verwachtte deze uitspraak, als je al compleet genegeerd wordt en alles wat je aandraagt in de prullenbak wordt gegooid, dan weet je dat je dit kunt verwachten van de rechter.’

‘Een eerlijke rechtspraak met onafhankelijke rechter bestaat al lang niet meer. Het staat van tevoren al vast wat de uitspraak wordt.’⁴²

Een risico voor de onderzoeker bij het lezen van de antwoorden op open vragen is dat de indruk van het geheel wordt vervormd door het feit dat de bloemrijk geformuleerde antwoorden beter blijven hangen dan de antwoorden met een neutrale formulering. We hebben daarom geprobeerd wat systematischer te kijken naar de antwoorden op de open vraag naar de reden dat men (niet) verrast was door de uitspraak. De antwoorden hebben we in vier categorieën verdeeld. Sommige antwoorden zijn positief (‘slechte ervaringen gehad; nu erg positief en eindelijk eens goed geluisterd’), sommige neutraal (‘omdat ik vaker uitspraken van de Centrale Raad heb ontvangen’), sommige kritisch (‘ik had nader onderzoek verwacht en dat de zaak beter was bestudeerd’) en sommige uitgesproken negatief (‘Ik heb al meer dan tien jaar geen enkel vertrouwen meer in de rechtspraak’). De meeste antwoorden waren neutraal van karakter (44%), gevolgd door de kritische antwoorden (34%). Van de antwoorden was 18% uitgesproken negatief, 3% was positief. Al met al is meer dan de helft van de respondenten kritisch tot negatief.

De antwoorden op de open vraag naar de reden van het al dan niet verrast zijn door de uitspraak vormt een goede indicator voor zowel de waardering voor de procedure als voor de uitkomst. Dit blijkt als we de gemiddelde scores voor de ervaren procedurele en distributieve rechtvaardigheid (zie daarover meer uitgebreid hierna) vergelijken voor de verschillende groepen.

Figuur 8 *Toelichting op de vraag: ‘Verrast?’ en ervaren procedurele/distributieve rechtvaardigheid*⁴³



42 Deels in het gelijk gesteld.

43 Vanwege het zeer geringe aantal appellanten dat een positief antwoord had gegeven, zijn de categorieën positief en neutraal in de figuur samengevoegd.

In figuur 8 is te zien dat de ervaren distributieve rechtvaardigheid daalt van 2,72 bij appellanten met een positieve of neutrale toelichting op hun antwoord op de open vraag tot 1,35 bij appellanten met een uitgesproken negatieve toelichting. Bij de ervaren procedurele rechtvaardigheid dalen de scores van 3,52 naar 2,05.⁴⁴ Voorts is er een zwak verband tussen het antwoord op de vraag of men door de uitspraak verrast was en hoe positief/negatief de toelichting op die vraag is getoonzet.⁴⁵ Dat wil zeggen dat bij appellanten die verrast zijn door de uitkomst, de toonzetting van de toelichting negatiever is dan die bij appellanten die niet verrast zijn door de uitkomst. Zeer opvallend is dat er *geen* verband is tussen de toonzetting van de toelichting en de uitkomst zelf. Rechtzoekenden die de procedure hebben verloren, zijn gemiddeld niet negatiever in hun toelichting op de vraag waarom ze (niet) verrast waren door de uitspraak dan rechtzoekenden die de procedure hebben gewonnen. Evenmin is er een verband tussen de proceservaring en de toonzetting van de toelichting op de open vraag. Ook zijn er geen noemenswaardige verschillen tussen appellanten met veel en weinig proceservaring, tussen appellanten bij verschillende instanties en tussen appellanten die wel of niet zijn bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener.

Evaluatie

Hoe kijken appellanten bij de bestuursrechtelijke hogerberoepscolleges terug op de procedure die ze hebben doorlopen? Aan de respondenten zijn drie vragen voorgelegd met een evaluatief karakter. We hebben ze gevraagd of het hoger beroep hun heeft opgeleverd wat ze ervan verwachtten, of het hoger beroep het conflict met de tegenpartij heeft beëindigd en of, als ze opnieuw voor de keuze stonden, ze weer hoger beroep hadden ingesteld.

Heeft het hoger beroep de appellant opgeleverd wat hij ervan verwachtte?

De reactie van de appellanten op de stelling 'het hoger beroep heeft opgeleverd wat ik ervan verwachtte' is in meerderheid negatief: 74% is het (zeer) oneens met de stelling, 15% is het (zeer) eens met de stelling, 11% is neutraal. De verschillen tussen winnaars en verliezers zijn groot. Van de verliezers is bijna iedereen (89%) het (zeer) oneens met die stelling, van de winnaars minder dan de helft (44%).⁴⁶ De verschillen tussen de ABRvS en de CRvB zijn opmerkelijk. Niet voor wat betreft de verliezers, al zijn die het bij de ABRvS nog net wat vaker (zeer) oneens met de stelling dan bij de CRvB.⁴⁷ Het opmerkelijke verschil tussen de beide instanties zit bij de winnaars. Van de winnaars bij de ABRvS is 43% het (zeer) eens met de stelling dat het hoger beroep heeft opgeleverd wat zij ervan ver-

44 Bij de categorie 'neutraal' ligt de score weliswaar hoger dan bij de categorie 'waarderend', maar die laatste categorie bevat slechts 3 eenheden, tegen respectievelijk 43, 36 en 20 eenheden in de andere drie categorieën.

45 Dat verband blijft bestaan als we afzonderlijk naar de verliezers (Cramers $V = .346$, $p < .05$, $N = 85$) en de winnaars (Cramers $V = .530$, $p < .05$, $N = 34$) kijken.

46 Van de winnaars is slechts 35% het (zeer) eens met de stelling, 21% van de winnaars is neutraal.

47 92% bij de ABRvS, 88% bij de CRvB.

Bert Marseille, Barbara Brink & Martje Boekema

wachtten, terwijl van de winnaars bij de CRvB slechts 17% het met die stelling eens is. Van de winnaars bij de CRvB is maar liefst 67% het (zeer) oneens met de stelling. Dat bevestigt het vermoeden dat de verwachtingen van appellanten bij de CRvB maar zeer ten dele zijn gekoppeld aan de verwachting dat het hoger beroep een gunstige uitkomst zal hebben.⁴⁸

Is het conflict beëindigd?

Een tweede vraag is of de uitspraak het conflict met de tegenpartij heeft beëindigd. Ook de reacties op die vraag zijn niet heel positief. Opvallend is in de eerste plaats dat in reactie op de stelling 'De uitspraak heeft het conflict met de tegenpartij beëindigd' slechts 10% van de respondenten kiest voor het antwoord 'neutraal'. 32% is het (geheel) eens met de stelling, 58% (geheel) oneens. In een duidelijke meerderheid van de gevallen achten appellanten hun conflict derhalve niet beslecht door de uitspraak.

Zoals te verwachten was, zijn er tussen winnaars en verliezers duidelijke verschillen. Bij de winnaars houden de beide groepen elkaar in evenwicht (46% is het (geheel) eens met de stelling, 41% is het er (geheel) mee oneens), bij verliezers is de groep die het niet met de stelling eens is, meer dan twee keer zo groot als de groep die het er wel mee eens is (66% van de verliezers is het (zeer) oneens met de stelling, 26% (zeer) eens). Kijken we naar de instanties, dan is de groep appellanten die vindt dat het conflict niet door de uitspraak is beëindigd, bij de ABRvS het grootst. Daar is 65% van de appellanten het (zeer) oneens met die stelling.

Al met als leidt de hogerberoepsprocedure in de ogen van de appellanten slechts in een minderheid van de gevallen tot de beëindiging van het conflict met de tegenpartij.

Opnieuw voor de keuze, opnieuw hoger beroep ingesteld?

Als laatste hebben we de appellanten gevraagd te reageren op de stelling: 'Als ik opnieuw voor de keuze stond, had ik weer hoger beroep ingesteld.' Gezien het feit dat een overgrote meerderheid van de respondenten vindt dat de hogerberoepsprocedure niet heeft gebracht wat men ervan verwachtte en dat een ruime meerderheid zegt dat de procedure het conflict met de andere partij niet heeft beëindigd, is het – zeker op het eerste gezicht – verrassend dat een overgrote meerderheid van de respondenten positief op de stelling reageert. Van de winnaars is 90% het (zeer) met de stelling eens, maar van de verliezers 78%. De appellanten bij de CRvB zijn nog enthousiaster (als je dat zo kunt zeggen) dan die bij de ABRvS. Van de winnaars bij de CRvB zegt 95% opnieuw voor hoger beroep te kiezen, van de verliezers 83%. De appellanten bij de ABRvS zijn maar iets terughoudender: 79% van de winnaars zou daar opnieuw voor hoger beroep kiezen, tegen 69% van de verliezers.

48 Het verschil in reactie op de stelling 'de verwachting van een gunstiger uitspraak was reden voor het instellen van hoger beroep' tussen appellanten bij de ABRvS en de CRvB is ook in lijn hiermee (respondenten die hebben geprocedeerd bij de ABRvS geven in 94% van de gevallen een bevestigende reactie, respondenten bij de CRvB in 81% van de gevallen).

Er is een zwak verband tussen de reactie op de stelling ‘Als ik opnieuw voor de keuze stond, had ik weer hoger beroep ingesteld’ en de stelling ‘Het hoger beroep heeft opgeleverd wat ik ervan verwachtte’.⁴⁹ Tussen deze laatste stelling en de stelling ‘De uitspraak heeft het conflict met de tegenpartij beëindigd’ bestaat geen enkel verband. Dat wijst erop dat de ervaringen in de huidige procedure maar zeer beperkt van invloed zijn op een (te verwachten) toekomstige keuze om wel of geen hoger beroep in te stellen.

Tussen de stelling ‘Als ik opnieuw voor de keuze stond, had ik weer hoger beroep ingesteld’ en de ervaren procedurele rechtvaardigheid bestaat een matig positief verband, tussen die stelling en de ervaren distributieve rechtvaardigheid een zwak positief verband. Beide zijn significant.⁵⁰ Het verbaast niet dat er een verband is tussen de reactie op de stelling en de waardering voor het rechterlijke optreden en de verschillende aspecten van de uitspraak. Dat verklaart echter niet waarom zo veel appellanten, ondanks hun in veel gevallen nogal negatieve waardering voor het hoger beroep, toch zeggen dat als ze opnieuw voor de keuze zouden staan, hun beslissing dezelfde zou zijn. Twee verklaringen liggen voor de hand. De ene is dat appellanten procederen zien als de enige reële mogelijkheid om hun geschil met de overheid tot een oplossing te brengen. De andere is dat de kosten van het procederen in het bestuursrecht laag zijn. Bij de afweging om wel of niet door te procederen hebben argumenten om in hoger beroep te gaan dan al snel de overhand op argumenten om af te zien van hoger beroep. Uit de antwoorden op de vraag blijkt trouwens ook dat de consequenties die de meeste appellanten trekken uit hun negatieve beoordeling (van aspecten) van de hogerberoepsprocedure, niet heel verstrekkend zijn. Voor bijna geen van de appellanten geldt: eens maar nooit weer. Opvallend daarbij is dat er geen verband is tussen de reactie op de stelling en de proceservaring van de respondenten.

Conclusie

In het bestuursrecht maken burgers die ontevreden zijn over besluiten van de overheid en die daar zonder succes bij de rechtbank tegen zijn opgekomen, veelvuldig gebruik van de mogelijkheid van hoger beroep. In dit artikel hebben we een antwoord gezocht op de vraag wat al die appellanten bij de hogerberoepsrechter zoeken en hoe tevreden ze zijn over wat ze er vinden.

Voordat we de resultaten van die zoektocht bespreken, eerst een opmerking over de gegevens waar we ons op hebben gebaseerd. Een onderzoek naar ervaringen van appellanten in hogerberoepsprocedures kent idealiter drie momenten waarop de deelnemers aan het onderzoek worden bevraagd: direct na de keuze voor hoger beroep, maar voordat de procedure van start is gegaan; na afloop van de procedure, maar voordat de uitspraak bekend is; na de uitspraak. De waarde van zo'n

49 $r = .198, p < .05$.

50 Het verband met ervaren procedurele rechtvaardigheid: $r = .339, p < .01, N = 112$; het verband met ervaren distributieve rechtvaardigheid: $r = .196, p < .05, N = 110$.

opzet is dat de antwoorden op vragen naar de reden van het instellen van hoger beroep niet beïnvloed worden door wat de respondenten in de procedure hebben meegemaakt en dat hun oordeel over de procedure niet worden beïnvloed door de uitkomst ervan. In dit onderzoek zijn de respondenten niet drie keer, maar slechts één keer bevraagd: op het moment dat de uitkomst van de procedure bekend was. Dat noopt tot voorzichtigheid bij de interpretatie van de uitkomsten van het onderzoek. Immers, het is goed denkbaar dat de uitkomst van de procedure van invloed is op hoe de respondenten oordelen over hun motivatie voor het instellen van hoger beroep en over hun ervaringen tijdens de procedure. Daarnaast noopt, zoals in de paragraaf Onderzoeksgegevens al aan de orde was, ook het feit dat het onderzoek niet is gebaseerd op een representatieve steekproef van appellanten in bestuursrechtelijke hogerberoepsprocedures, tot voorzichtigheid bij het interpreteren van de onderzoeksresultaten.

Een van de opvallendste uitkomsten van het onderzoek is het verschil in waardering tussen winnaars en verliezers. Tussen appellanten met veel of weinig proceservaring, appellanten die wel en niet met professionele rechtshulp hebben geprocedeerd en appellanten bij de verschillende hogerberoepsinstanties bestaan nauwelijks verschillen, tussen winnaars en verliezers des te meer. De verschillen zijn het grootst op het punt van de ervaren distributieve rechtvaardigheid, maar ook op het punt van de ervaren procedurele rechtvaardigheid zijn de verschillen aanzienlijk. Dat winst of verlies niet de waardering voor alle aspecten van de procedure kleurt, laten de antwoorden zien op vragen naar de waardering voor de meer 'logistieke' en 'formele' kenmerken van de procedure, zoals de snelheid waarmee de uitspraak er is en de begrijpelijkheid van de uitspraak.

Dat veel appellanten een zeer geringe mate van distributieve rechtvaardigheid ervaren, wordt bevestigd in de antwoorden op de open vraag naar de reden waarom men wel of niet verrast was door de uitspraak. Daaruit blijkt dat een grote groep rechtzoekenden grote moeite heeft de uitkomst van de procedure te accepteren. Deels gaat het om personen met een fundamenteel wantrouwen in de rechtspraak, maar voor een groter deel om personen die vinden dat de hogerberoepsrechter hun zaak niet op een kundige en/of eerlijke manier heeft beoordeeld. Wat zou de rechtspraak kunnen doen om de mate van acceptatie van de uitkomst van de procedure te vergroten? Het lijkt voor rechterlijke instanties te veel gevraagd ernaar te streven dat alle rechtzoekenden die zich bij hen melden de uitkomst van de procedure als distributief rechtvaardig ervaren. Het zou interessant zijn te kijken of het kan helpen als de naar verwachting meest kansloze zaken zo snel mogelijk op een zitting worden geagendeerd, rechters in die zaken open kaart spelen over de slagingskans van het hoger beroep en zo veel mogelijk mondeling uitspraak doen, zodat in direct contact met de rechtzoekende kan worden besproken waarom zijn hoger beroep niet kan slagen. Op dit punt ligt trouwens ook een verantwoordelijkheid voor rechtshulpverleners. Zij moeten worden geacht de appellanten die ze bijstaan een reëel beeld te bieden van hun proceskansen. Een van de uitkomsten van dit onderzoek, dat rechtzoekenden met rechtshulp even vaak verrast zijn door de uitkomst van hun hoger beroep als rechtzoek-

kenden die op eigen kracht procederen, indiceert dat er op dat punt nog veel te winnen valt.

De meest intrigerende en paradoxale uitkomst van het onderzoek betreft de reactie van de respondenten op de vraag wat de procedure hen heeft opgeleverd en of ze, opnieuw voor de keuze gesteld, weer hoger beroep zouden instellen. Een grote meerderheid – en niet alleen de verliezers – zegt dat het hoger beroep niet heeft gebracht wat zij ervan verwachtten en dat de uitspraak het conflict met de tegenpartij niet heeft beëindigd. Desondanks zegt ook bijna iedereen dat als hij opnieuw voor de keuze zou worden gesteld, hij weer hoger beroep zou instellen. De geuite ontevredenheid, scepsis en frustratie over de procedure en de uitkomst lijken dus niet of nauwelijks van invloed op de bereidheid zich in de toekomst opnieuw tot een bestuursrechtelijke hogerberoepsinstantie te wenden. En die bereidheid is alleen maar nog groter als de ervaringen in de procedure, ook al heeft die niet geleid tot winst of tot de beëindiging van het conflict met de tegenpartij, positief zijn. Al met al kan worden geconcludeerd dat appellanten in het bestuursrechtelijke hoger beroep veel vaker niet dan wel bereiken waar ze op hoopten – zonder dat dat ook maar enigszins afbreuk doet aan de aantrekkingskracht van die procedure. De uitdaging voor de rechtspraak lijkt te zijn om – met behoud van toegankelijkheid van de procedure – rechtzoekenden zodanig te informeren over wat er voor hen in procedures bij de bestuursrechter wel en niet te bereiken valt, dat zij hun keuze voor het wel of niet instellen van (hoger) beroep beter beredeneerd maken.

Referenties

- Barendrecht, J.M. & M.A. Gramatikov, 'Aanvaardbaarheid van rechtspleging: Toegankelijkheid en rechtvaardigheid als gezien door gebruikers', *Nederlands Juristenblad* 2016-17, p. 1102-1110.
- Boekema, I.M., *De stap naar hoger beroep* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.
- Burleigh, T.J. & D.V. Meegan, 'Keeping up with the Joneses affects perceptions of distributive justice', *Social justice research* 2013-2, p. 120-131.
- Elster, J., *Rational Choice*, Oxford: Blackwell 1986.
- Erp, J.G. van & C.M. Klein Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures*, Den Haag: WODC 2006.
- Lind, E.A. & T.R. Tyler, *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York: Plenum 1988.
- Marseille, A.T., B. van Waveren, Y. Bleeker, M. Timmermans, I.M. Boekema & B. Brink, 'Motieven en waardering van hoger beroep', *Research Memoranda* 2016-1 (Den Haag: Raad voor de rechtspraak).
- Marseille, A.T., B. van Waveren, Y. Bleeker, M. Timmermans, M. Boekema & B. Brink, 'De keuze voor en de consequentie van het instellen van hoger beroep', *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht* 2016-10, p. 340-349.
- Marseille, A.T. & M. Wever, 'Snelheid, finaliteit en winstkans in het bestuursrechtelijke hoger beroep', *Nederlands Juristenblad* 2016-13, p. 846-853.
- Marseille, A.T., B.W.N. de Waard & P. Laskewitz, 'De Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht in de praktijk', *Nederlands Juristenblad* 2015-29, p. 2006-2014.

Bert Marseille, Barbara Brink & Martje Boekema

Schreuder-Vlasblom, M., *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Tyler, T.R. & E.A. Lind, 'A relational model of authority in groups', *Advances in Experimental Psychology* 1992-25, p. 115-191.

Tyler, T.R. & J.Y. Huo, *Trust in the Law; Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*, New York: Russell Sage Foundation 2002.