

# De keuze voor hoger beroep: wat is het effect van procedurele en distributieve rechtvaardigheid?

NTB 2015/38

## 1. Inleiding

In bestuursrechtelijke procedures wordt relatief vaak geappelleerd. In de periode 2012-2014 werd in vreemdelingenzaken, ambtenarenzaken en rijksbelastingzaken tegen meer dan de helft van de appellabele rechtbankuitspraken hoger beroep ingesteld. In bijstandszaken en socialezekerheidszaken gold dit voor meer dan een op de drie appellabele uitspraken.<sup>2</sup>

Deze 'stormloop op het hoger beroep' wordt voor het merendeel veroorzaakt door burgers. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat burgers ongeveer vier keer zo vaak appelleren als bestuursorganen.<sup>3</sup> Dit is opmerkelijk, want voor een burger is de kans op succes bij de appelrechter vaak een stuk lager dan voor het bestuur.<sup>4</sup>

Deze cijfers roepen de vraag op hoe burgers de keuze maken om al dan niet in hoger beroep te gaan. Tot nog toe is er in Nederland weinig empirisch onderzoek bekend waarin niet-professionele procespartijen zijn ondervraagd over hun rechtszaak. De afgelopen jaren heb ik daarom, in het kader van een promotietraject en in samenspraak met de Raad voor de Rechtspraak, enquêteonderzoek uitgevoerd naar de keuze voor hoger beroep. Burgers die deelnamen aan bestuursrechtelijke procedures zijn gevraagd naar hun ervaringen en naar hun motieven om al dan niet te appelleren. Dit artikel bespreekt de onderzoeksresultaten, waarbij de focus ligt op de relatieve invloed van rechtvaardigheidsoordelen op de keuze voor hoger beroep. In onderzoek is namelijk aangetoond dat naarmate burgers een procedure als rechtvaardiger beoordelen, zij eerder geneigd zullen zijn om de uitkomst van die procedure te accepteren. Daarmee zou een rechtvaardiger procedure op termijn moeten leiden tot minder hoger beroepen. Ander empirisch onderzoek toont echter aan, dat het effect van een rechtvaardige procedure niet moet worden overschat: voor de acceptatie van overheidsbeslissingen is vooral de inhoud van belang.

In paragraaf 2 beschrijf ik deze discussie in de literatuur, die is terug te voeren op twee conflicterende perspectieven op de relatie tussen burger en overheid. Vervolgens schets ik hoe ik deze benaderingen heb gehanteerd in dit onderzoek en licht ik de onderzoeksoptzet toe. Daarna schets ik een beeld van de respondenten en geef ik het empirische bewijs weer dat ik in dit onderzoek voor beide perspectieven heb gevonden. In paragraaf 5 vertaal ik deze inzichten in algemene conclusies.

## 2. De acceptatie van overheidsbeslissingen

Om de beslissing om hoger beroep in te stellen beter te kunnen begrijpen, is inzicht nodig in de acceptatie van overheidsoptreden door burgers. Twee veel gebruikte perspectieven in dit verband zijn die van de calculerende burger en de betrokken burger. De calculerende burger probeert overheidsinstanties te beïnvloeden, om zodoende een voor hem of haar zo gunstig mogelijk resultaat te bereiken. Acceptatie ontstaat als de verwachte baten van het instellen van hoger beroep niet opwegen tegen de verwachte kosten hiervan. Het perspectief van de betrokken burger, daarentegen, benadrukt dat individuen zich voortdurend rechtvaardigheidsoordelen vormen, die een sterke drijfveer zijn voor hun gedrag. Deze groep accepteert overheidsoptreden als een overheidsbeslissing op een rechtvaardige wijze tot stand is gekomen (procedurele rechtvaardigheid) ofwel als de beslissing inhoudelijk rechtvaardig wordt gevonden (distributieve rechtvaardigheid). Hieronder worden beide perspectieven kort beschreven en wordt aangegeven hoe deze zijn toegepast in het onderzoek.

### *De calculerende burger: het rationale keuzemodel*

Als beleidsmakers de term calculerende burger gebruiken, heeft deze term vaak een negatieve lading. Ik gebruik de term in een meer objectieve betekenis: een calculerende burger streeft bewust bepaalde individuele doelen na en probeert om overheidsinstanties, zoals een rechter of een bestuursorgaan, een voor hem of haar gunstige beslissing te laten nemen.

Het perspectief van de calculerende burger vindt zijn basis in het rationale keuzemodel, ook wel het *expected utility* model genoemd. Het rationale keuzemodel veronderstelt dat een individu, dat geconfronteerd wordt met een keuze, zal berekenen welk keuzealternatief leidt tot het hoogste verwachte nut (*expected utility*).<sup>5</sup> Het begrip nut verwijst naar de mate waarin diverse keuzemogelijkheden leiden tot de verwezenlijking van een of meer doelen van een individu.<sup>6</sup> Ook indien onzeker is hoe een keuze zal uitpakken, ver-

1 Mr. dr. I.M. (Martje) Boekema is juridisch adviseur bij de provincie Overijssel. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en bevat de bevindingen van haar dissertatieonderzoek (I.M. Boekema, *De stap naar hoger beroep*, Den Haag: Bju 2015). Promotores waren prof. M. Herweijer en prof. A.T. Marseille. Met dank aan Barbara Brink en Bert Marseille voor nuttig commentaar op een eerdere versie.

2 Raad voor de Rechtspraak, *Kengetallen 2014*, Den Haag 2015, p. 40. Burgers gaan vaker in hoger beroep dan bestuursorganen, zo blijkt uit onderzoek. A.T. Marseille, 'De stormloop op het hoger beroep bij de centrale raad van beroep', *NJB* 2009/1326 (afl. 27), p. 1720-1721; A.T. Marseille, 'De dagelijkse praktijk van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak', *NJB* 2003, p. 1065.

3 Uit meerdere onderzoeken blijkt, dat burgers ongeveer vier keer zo vaak appelleren als bestuursorganen (Marseille 2009, p. 1720-1721; Marseille 2003, p. 1065).

4 Indien een burger hoger beroep instelt, is de kans op succes in appel ongeveer een op de vijf. Als een bestuursorgaan hoger beroep instelt, ligt de kans op succes hoger dan 50%: Marseille 2009, p. 1721.

5 J. Coleman en T. Farraro, *Rational choice theory. Advocacy and critique*, London: Sage 1992, p. xi.

6 J. Baron, *Thinking and deciding*, Cambridge: Cambridge university press 2008, p. 234.

onderstelt het model dat een individu toch tot een rationele keuze kan komen, door het verwachte nut van de diverse keuzealternatieven in een gegeven scenario te vermenigvuldigen met de kans dat dit scenario zich zal voordoen. Op deze manier is het mogelijk alternatieven met elkaar te vergelijken en de keuze te maken die het hoogste verwachte nut oplevert.<sup>7</sup>

Toegepast op de keuze voor hoger beroep, voorspelt het rationele keuzemodel dat een burger hoger beroep in zal stellen als de kans op een gegrond beroep, vermenigvuldigd met het voordeel dat wordt behaald bij een gunstige uitspraak in hoger beroep, groter is dan de kosten van het doorlopen van een appelprocedure. De baten van een eventueel hoger beroep kunnen sterk uiteenlopen. Zo procederen sommige burgers omdat ze inhoudelijk een ander besluit wensen, terwijl andere burgers de procedure gebruiken als pressiemiddel, of juist om tijd te rekken.<sup>8</sup>

De verwachtingen van het rationele keuzemodel zijn voor het onderzoek als volgt vertaald. De verwachte kans op succes is in dit onderzoek gemeten door aan respondenten te vragen, hoe groot men de kans inschatte van een eventueel hoger beroep.<sup>9</sup> De verwachte kosten van een hoger beroep zijn gemeten door respondenten te vragen, hoe hoog ze de kosten van een eventueel hoger beroep schatten (in euro's). De verwachte baten van een eventueel hoger beroep zijn gemeten door middel van diverse open en gesloten vragen. Zo is de respondenten gevraagd om het belang van hun zaak in euro's uit te drukken. Daarnaast is aan de respondenten gevraagd om aan te geven in hoeverre ze in de uitspraak in het gelijk waren gesteld. Dit bepaalt immers de eventuele voordelen die behaald kunnen worden met doorprocederen.

### **De betrokken burger: procedurele en distributieve rechtvaardigheid**

Het begrip distributieve rechtvaardigheid refereert aan de verdeling van lasten en baten over individuen.<sup>10</sup> In de literatuur zijn drie mogelijke verdelingsmaatstaven gespecificeerd: een verdeling op basis van individuele verdiensten (*equity*), op basis van gelijkheid (*equality*) en op basis van individuele behoeften (*need*).<sup>11</sup> Burgers gebruiken deze maatstaven afzonderlijk of in combinatie om een beslissing van een overheidsinstantie te beoordelen. Op grond van deze theoretische benadering kan worden verwacht dat, naarmate een individu een uitspraak als rechtvaardig ervaart op grond van bovenstaande drie criteria, de kans dat hoger beroep wordt ingesteld kleiner is.

In dit onderzoek zijn de drie beoordelingscriteria als volgt opgevat. Bij de verdeling op basis van verdiensten is geanalyseerd of burgers zelf vinden dat men datgene heeft gekregen waar men recht op meende te hebben. Bij de verdeling op basis van gelijkheid is gekozen om te focussen op de mate waarin de uitspraak aansluit op de wettelijke regels. Verdeling op basis van behoeften is opgevat als de mate waarin burgers vinden dat de uitspraak rekening houdt met hun specifieke situatie.<sup>12</sup>

Terwijl distributieve rechtvaardigheid te maken heeft met de ervaren rechtvaardigheid van een beslissing, stelt de theorie van de procedurele rechtvaardigheid juist de beslisprocedure centraal. Volgens deze theorie zijn burgers gevoelig voor de manier waarop een beslissing van een overheidsinstantie tot stand komt. Indien een burger vindt dat een beslissing op een rechtvaardige wijze tot stand is gekomen ontstaat een *cushion of support*. Dit houdt in dat deze burgers positiever staan tegenover zowel gunstige als ongunstige uitspraken, waardoor zij sneller geneigd zijn om de beslissing te accepteren.<sup>13</sup> Er kan daarom worden verwacht dat de kans dat hoger beroep wordt ingesteld minder groot is, indien een burger de procedure als rechtvaardig ervaart. In eerder onderzoek is aangetoond dat partijen een rechtelijke procedure als rechtvaardig zien, indien ruimte wordt geboden om standpunten naar voren te brengen, en zo invloed uit te oefenen op het verloop van de zaak. In de literatuur wordt de mate waarin een individu vindt dat hij of zij het proces kan beïnvloeden ook wel aangeduid met het begrip *voice*.<sup>14</sup>

In veel recent onderzoek worden daarnaast andere aspecten onderscheiden die een procedure in de ogen van de deelnemers rechtvaardig maken: onpartijdigheid, kwaliteit van besluitvorming, respectvolle bejegening en actieve informatieverstrekking.<sup>15</sup> Onpartijdigheid houdt in dat de beslisser onbevooroordeeld is en geen persoonlijke motieven heeft om tot een bepaalde beslissing te komen. Kwaliteit van besluitvorming houdt in dat de beslissing wordt gebaseerd op alle beschikbare informatie en dat de beslisser deskundig is. Met respectvolle bejegening wordt bedoeld op de mate waarin een deelnemer aan een proces het gevoel heeft dat hij of zij op een nette en respectvolle manier wordt behandeld. Actieve informatieverstrekking heeft betrekking op de mate waarin actief informatie en uitleg wordt verstrekt over de procedure. Uit eerder onderzoek blijkt dat dit geschikte criteria zijn om procedurele rechtvaardigheid te meten.<sup>16</sup>

Bovenstaande theorieën hebben geleid tot discussie over het relatieve belang van rechtvaardigheidsoordelen ten op-

7 J. Elster, *Rational choice*, Oxford: Basil Blackwell 1986, p. 5. In de psychologische literatuur is de gangbare opvatting tegenwoordig dat rationaliteit begrensd is. In dit onderzoek zijn ook deze inzichten gebruikt tot hypothesen te komen, die vervolgens zijn getoetst. In het bestek van dit artikel worden deze onderzoeksresultaten echter niet besproken.

8 Zie voor de mogelijke kosten en baten van hoger beroep Boekema 2015, p. 64 e.v.

9 Er waren vijf antwoordmogelijkheden, variërend van een zeer kleine kans op succes tot een zeer grote kans op succes.

10 C. Sabbagh, 'A taxonomy of normative and empirically oriented theories of distributive justice', *Social justice research*, 2001, p. 238-239.

11 T.J. Burleigh en D.V. Meegan, 'Keeping up with the Joneses affects perceptions of distributive justice', *Social justice research*, 2013, p. 121.

12 De enquêtevragen zijn gebaseerd op K. van den Bos, 'Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties', in: *Werken aan behoorlijkheid. De nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Bju 2007.

13 B.C.J. van Velthoven, 'Over het relatieve belang van een eerlijke procedure. Procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland', *RM Themis* 2011-1, p. 9.

14 T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton: Princeton UP 2006, p. 151.

15 J. van der Linden, *De civiele zitting centraal: informeren, afstemmen en schikken*, Deventer: Kluwer 2010.

16 Ik heb de huidige interpretatie van deze criteria gevolgd, zie o.a. Van der Linden 2010, p. 22. De enquêtevragen zijn gebaseerd op Van den Bos 2007.

zichte van de materiële belangen van een individu. Enerzijds benadrukken onderzoekers als Van den Bos dat burgers in het geval van een rechtelijke procedure onvoldoende informatie tot hun beschikking hebben om een uitspraak op zijn merites te beoordelen. Burgers zijn namelijk niet voldoende op de hoogte van de geldende wet- en regelgeving. Daarom zal procedurele rechtvaardigheid in dergelijke gevallen een grote rol spelen.<sup>17</sup> Zo blijkt uit onderzoek Van den Bos, dat procedurele rechtvaardigheid een grotere invloed uitoefent op de tevredenheid van burgers met de rechtszaak dan de mate waarin men in het gelijk is gesteld.<sup>18</sup>

Uit andere onderzoeken blijkt juist dat de acceptatie van een overheidsbeslissing vooral wordt bepaald door inhoud van die beslissing (gunstig of ongunstig). De ervaren procedurele rechtvaardigheid heeft minder effect op de acceptatie van een rechtelijke uitspraak, zo benadrukt Van Velthoven in een overzichtsartikel van Nederlands empirisch onderzoek.<sup>19</sup> Verder geeft hij aan dat de bestaande Nederlandse empirische studies geen uitsluitel geven over de gedragseffecten van procedurele rechtvaardigheid. De weinige studies die er zijn, tonen juist aan dat procedurele rechtvaardigheid weliswaar enige invloed heeft op attitudes van rechtszoekenden, maar in veel mindere mate op hun gedrag.<sup>20</sup>

In reactie op bovenstaande discussie probeer ik in dit artikel meer inzicht te geven in het relatieve belang van procedurele rechtvaardigheid voor de acceptatie van rechtelijke uitspraken. De onderzoeksvraag luidt daarom: wat is het relatieve gewicht van kosten-baten afwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen bij de keuze voor hoger beroep?

### 3. Onderzoeksofzet

De vraagstelling is beantwoord door middel van enquêteonderzoek met burgers die recent een procedure hadden doorlopen. Om goed zicht te kunnen krijgen op de overwegingen die een rol spelen bij de keuze voor hoger beroep, zijn zowel enquêtes afgenomen met burgers die hoger beroep hadden ingesteld (appellanten) als met burgers die dit niet hadden gedaan (berustenden).

De dataverzameling vond plaats in samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak en de rechtbanken Amsterdam, Den Haag, Overijssel en Zeeland-West-Brabant. Voor een succesvolle uitvoering van het enquêteonderzoek was een beperking noodzakelijk tot enkele rechtsgebieden. Uiteindelijk zijn drie rechtsgebieden geselecteerd: belastingzaken, omgevingszaken en bijstandzaken. Bij deze selectie is rekening gehouden met de omvang van het aantal zaken

dat instroomt in hoger beroep. De geselecteerde rechtsgebieden kennen elk een substantiële instroom in hoger beroep.<sup>21</sup> Bovendien vormen de geselecteerde rechtsgebieden een afspiegeling van de variëteit in beroepszaken.

In de pilotfase van het onderzoek zijn enkele tientallen burgers per brief door de rechtspraak gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek. Deze burgers konden via een antwoordkaart aangeven te willen worden benaderd voor een telefonische enquête. Een onderzoeksteam van de Rijksuniversiteit Groningen verzorgde deze enquête. Op deze manier werden 23 enquêtes gerealiseerd. Vanwege tegenvallende responsaantallen en enkele andere bezwaren is de dataverzameling na de pilot aangepast. Het voornaamste verschil voor de respondenten was dat burgers de keuze kregen tussen een telefonische enquête en een webenquête.

De dataverzameling vond plaats tussen eind 2012 en medio 2013. De deelnemende rechtbanken selecteerden alle appellabele uitspraken die gedurende een periode van zes maanden in de gekozen rechtsgebieden waren gedaan. In alle geselecteerde rechtszaken was de appeltermijn verstreken en hadden de potentiële respondenten dus gekozen om al dan niet te appelleren. Vervolgens heeft de Raad voor de Rechtspraak in deze 1422 zaken uitnodigingen voor het onderzoek verzonden.

Deze werkwijze leidde tot 300 afgeronde enquêtes met burgers. De respons bedroeg daarmee ongeveer 21%, een percentage dat niet ongebruikelijk is in sociaalwetenschappelijk enquêteonderzoek. Uiteindelijk bleken 241 enquêtes bruikbaar voor de beantwoording van de vraagstelling (de onderzoeksgroep).<sup>22</sup>

Deze onderzoeksgroep diende voldoende groot te zijn, om statische toetsing van opgestelde hypothesen mogelijk te maken. In deze opzet is de dataverzameling geslaagd. Van de 241 respondenten had ongeveer tweederde (163) gekozen om niet in hoger beroep te gaan. De overige respondenten (78) hadden wel hoger beroep ingesteld.<sup>23</sup> Deze aantallen zijn van voldoende omvang om statische toetsing van de opgestelde hypothesen mogelijk te maken. Daarnaast bleek (o.a. op basis van een non-respons analyse) dat er geen aanleiding is om te twifelen aan de representativiteit van de respons.<sup>24</sup> Dat wil zeggen, dat aannemelijk is dat de respondenten een goede afspiegeling vormen van niet-professionele procespartijen in bestuursrechtelijke procedures.

17 Van den Bos 2007, p. 189. Zie ook A.F.M. Brenninkmeijer, K. van den Bos en E. Röell, 'Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten', *RMThemis* 2012.

18 K. van den Bos, *Prettig contact 4: Een gedragswetenschappelijke analyse van procedurele rechtvaardigheid in informele interacties tussen de overheid en burgers*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012.

19 Van Velthoven 2011, p. 15.

20 B.C.J. van Velthoven, 'Empirische kennis over de effecten van procedurele rechtvaardigheid geeft vooralsnog weinig houvast voor justitiële beleidsvorming', *RMThemis* 2012-4.

21 N.E. de Heer-de Lange, B.J. Diephuis en R.J.J. Eshuis (red.), *Rechtspleging civiel en bestuur 2012. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Bju 2013, p. 236-240.

22 De focus van het onderzoek lag op respondenten die reden hadden om in hoger beroep te gaan. Nadien werd daarom een groep respondenten die aangaf in de uitspraak geheel in het gelijk te zijn gesteld buiten beschouwing gelaten.

23 De appellanten in de steekproef hadden op het moment van het invullen van de enquête nog geen uitspraak ontvangen van de betreffende appelinstantie.

24 Boekema 2015, p. 107.

#### 4. Bevindingen

##### *Algemeen beeld van de rechtzoekenden*

De enquêtes zijn gebruikt om een beeld te krijgen van de achtergrondkenmerken van burgers die procederen in bestuursrechtelijke zaken. Opvallend is ten eerste de relatief hoge leeftijd van de geënquêteerde burgers. Zo was de helft van de respondenten 60 jaar of ouder. Gepensioneerden en mensen van middelbare leeftijd zijn oververtegenwoordigd onder de respondenten, terwijl jongeren zijn ondervertegenwoordigd. Dit beeld komt overeen met bevindingen uit eerder onderzoek. Formele procedures worden relatief vaak gebruikt door oudere burgers, terwijl jongeren hier relatief weinig gebruik van maken.<sup>25</sup>

Daarnaast blijkt dat respondenten relatief vaak hoog zijn opgeleid, in vergelijking met de rest van de Nederlandse bevolking. Dit geldt vooral voor burgers die procederen in fiscale zaken en omgevingszaken.<sup>26</sup> Deels kan deze bevinding worden verklaard, doordat burgers die in decentrale belastingzaken en omgevingszaken procederen vaak woningbezitter zijn. Deze geschillen betroffen vaak de Wet onroerende zaakbelasting (WOZ) en omgevingsvergunningen. Juist hogeropgeleiden zijn vaak woningbezitter.<sup>27</sup> Maar het relatief hoge opleidingsniveau van de respondenten kan niet volledig worden verklaard vanuit de aard van de zaak. Wel sluit dit aan bij de bevindingen van eerder onderzoek, waaruit blijkt dat juist hogeropgeleiden vaak gebruikmaken van de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bestuursrechter.<sup>28</sup> In zijn algemeenheid kiezen individuen met een lagere opleiding er vaker voor om passief te blijven indien ze met een juridisch probleem worden geconfronteerd.<sup>29</sup>

Vaak wordt aangenomen dat burgers zogenaamde *one-shotters* zijn, die niet of nauwelijks ervaring hebben met juridische procedures. De proceservaring van de respondenten is onderzocht door te vragen hoe vaak men in de afgelopen tien jaar een procedure bij de rechtbank heeft gehad. Uit de antwoorden blijkt dat procesdeelnemers in ongeveer vier op de tien gevallen nog nooit eerder bij een rechtbank hebben geprocedeerd (39%). In ongeveer een kwart van de gevallen heeft men eenmaal eerder bij een rechtbank geprocedeerd (24%). In de overige gevallen (37%) heeft men in het verleden meer dan eens geprocedeerd bij een rechtbank. Er zijn geen grote verschillen tussen de rechtsgebieden: in alle rechtsgebieden heeft ongeveer zes op de tien burgers minstens een eerdere rechtszaak gehad bij een rechtbank. Uit deze gegevens kunnen we opmaken, dat het merendeel van de burgers in bestuursrechtelijke zaken geen *one-shotters* zijn maar eerdere ervaring hebben met juridische procedures. Verder blijkt dat, hoewel in bestuursrechtelijke procedures geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, het

merendeel van de burgers wel degelijk wordt vertegenwoordigd door een gemachtigde. Vooral in bijstandszaken en omgevingszaken schakelen burgers relatief vaak een gemachtigde in. In bijstandszaken procedeert ongeveer vier op de vijf burgers (82%) met een gemachtigde, in omgevingszaken is dit ruim de helft van de burgers (53%). Burgers in rijksbelastingzaken en lokale belastingzaken hebben minder vaak een rechtshulpverlener (21% in rijksbelastingzaken respectievelijk 15% in lokale belastingzaken). Deze gegevens komen overeen met eerder onderzoek.<sup>30</sup>

##### *De calculerende burger*

We zagen dat op grond van het rationele keuzemodel kan worden verwacht dat de verwachte baten van een gegrondverklaring in hoger beroep een belangrijke motivatie vormen bij de keuze voor appel. Dit geldt ook voor de geschatte kosten van een eventueel hoger beroep en de geschatte kans op succes. De onderzoeksbevindingen zijn gebruikt om te testen of deze factoren een statistisch significante relatie hebben met de kans dat een burger hoger beroep instelt.

De verwachte baten van een gegrondverklaring in hoger beroep zijn gemeten door respondenten te vragen om het belang van hun zaak in euro's uit te drukken. Dit bleek niet altijd mogelijk: in burengeschillen omtrent een bouwvergunning, bijvoorbeeld, had het belang van de zaak veelal te maken met een vermindering van woongenot. Uit de resultaten van een statistische toets blijkt dat er bij de respondenten die het belang van de zaak wel konden kwantificeren, sprake was van zwak, maar statistisch significant verband tussen het belang van de zaak en de beslissing om te appelleren.<sup>31</sup> Indien het belang van de zaak groter is, lijken rechtszoekenden iets eerder geneigd om te appelleren. Daarnaast zijn de verwachte baten van een gegrondverklaring gemeten, door in de enquête te vragen in hoeverre men in de uitspraak in het gelijk was gesteld. Uit de uitkomsten blijkt, dat de inhoud van de uitspraak in statistisch significante mate samenhangt met de keuze voor hoger beroep. Het gaat echter om een zwak verband.<sup>32</sup>

Er is eveneens getoetst of de verwachte kosten van hoger beroep een statistisch significante relatie hadden met de keuze voor appel. Respondenten zijn gevraagd om de eventuele kosten van hoger beroep te schatten; vervolgens is getest of er significante verschillen zijn tussen appellanten en berustenden. Er bleken inderdaad verschillen te zijn: appellanten schatten de kosten van hoger beroep gemiddeld lager in dan berustenden.<sup>33</sup> Echter, er blijkt geen sprake te zijn van een statistisch significant verband tussen de geschatte kosten en de keuze voor appel.<sup>34</sup> De verklaring hiervoor is dat burgers de kosten van hoger beroep lastig vinden in te schatten, zo bleek uit de enquêtes.

25 Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, p. 142.

26 Ter vergelijking: in 2012 had slechts 28% van de personen in Nederland tussen de 15 en 65 jaar oud een opleiding op hbo- of wo-niveau (CBS Statline). In de onderzochte bestuursrechtelijke geschillen bij de rechtbank is dit ongeveer het dubbele (Boekema 2015, p. 114).

27 Zie o.a. C. de Groot e.a., *Vergrijzing en woningmarkt*, Den Haag: PBL 2013.

28 P.O. de Jong, *Beroep op tijd. Een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in eerste aanleg in het bestuursrecht*, Den Haag: BJU 2004, p.104.

29 Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, p. 85.

30 Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, p. 84.

31 Kendalls tau-c toets:  $\tau=0,22$ ,  $p<0,01$ ,  $n=162$ .

32 Kendalls tau-b is  $-0,13$ ,  $p<0,05$ ,  $n=241$ . Er waren twee mogelijke antwoorden: deels niet of geheel niet in het gelijk gesteld.

33 Gemiddelde appellanten: €1.544, standaarddeviatie ( $S_d$ ) €4.219; gemiddelde berustenden € 2.135,  $S_d$  € 5.611 (Boekema 2015, p. 156).

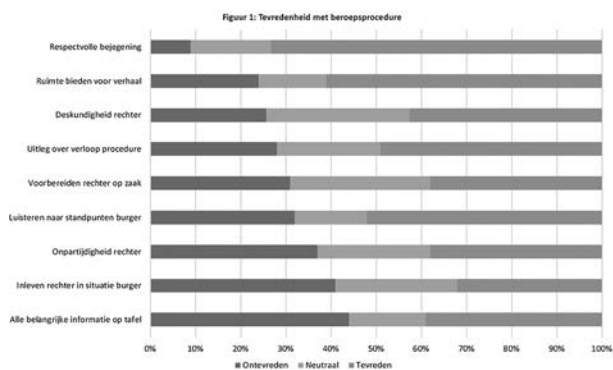
34 T-toets:  $T=0,67$ ,  $df=158$ ,  $p>0,05$  bij eenzijdige toetsing.

Respondenten is ook gevraagd hoe groot zij de kans op succes van een eventueel hoger beroep inschatten. Vervolgens is de relatie tussen de keuze voor hoger beroep en de geschatte kans op succes statistisch getoetst. Uit de resultaten blijkt dat er een vrij sterk en statistisch significant verband is tussen de geschatte kans op succes en de keuze voor hoger beroep.<sup>35</sup> Als een burger de kans op succes hoger inschat, is de kans dat deze hoger beroep instelt groter.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt bovendien, dat het merendeel van de appellanten de kans op succes in hoger beroep als groot of zeer groot inschat.<sup>36</sup> Dit is opmerkelijk, omdat, zoals hiervoor is aangegeven, in werkelijkheid slechts ongeveer een op de vijf appeluitspraken eindigt met een gegrondverklaring. Appellanten lijken de kans dat zij in hoger beroep in het gelijk zullen worden gesteld dus te overschatten.

### De betrokken burger: procedurele rechtvaardigheid

In de enquête is gevraagd naar de mate van tevredenheid met een aantal aspecten van de procedure bij de bestuursrechter. De meest opvallende resultaten zijn weergegeven in fig.<sup>37</sup>



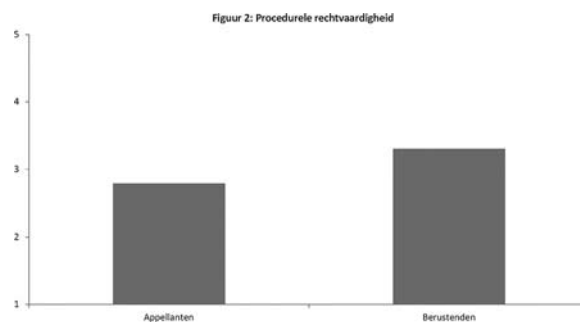
Het meest tevreden waren burgers over de wijze van bejegening door de rechter. Ongeveer driekwart (74%) van de burgers geeft aan tevreden te zijn over de mate waarin men met respect werd behandeld door de rechter. Daarnaast is de meerderheid van de burgers tevreden over de mate waarin de rechter ruimte bood om hun verhaal te doen en de mate waarin de rechter luisterde naar hun standpunten. Men is relatief vaak ontevreden over de mate waarin alle belangrijke informatie op tafel is gekomen en over de mate waarin de rechter zich inleefde in de persoonlijke situatie. Ook over de onpartijdigheid van de rechter is men relatief vaak ontevreden. Overigens moet bij deze cijfers in het oog worden gehouden dat alle ondervraagde burgers door de rechtbank (deels) in het ongelijk zijn gesteld.

35 Kendall's tau-c toets:  $\tau=0,44$ ,  $p<0,01$ ,  $n=221$ .

36 Boekema 2015, p. 159.

37 De overgrote meerderheid van de ondervraagde burgers heeft de procedure bewust meegemaakt. De meerderheid van de respondenten (90%) was aanwezig ter zitting, en uit de opmerkingen tijdens de interviews blijkt dat zij zich een helder beeld hadden gevormd van de rechter(s) en van de behandeling van hun zaak.

De resultaten in figuur 1 zijn samengenomen tot een schaal, die de ervaren rechtvaardigheid van de procedure meet. Deze werkwijze en de bijbehorende enquêtevragen zijn gebaseerd op eerder onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid binnen de rechtspraak.<sup>38</sup> De onderzoeksresultaten zijn gebruikt om te toetsen of er een verband bestaat tussen de ervaren procedurele rechtvaardigheid en de keuze voor hoger beroep. De resultaten zijn weergegeven in figuur 2.



$N = 203$ , ontbrekende waarden = 38

Uit figuur 2 blijkt, dat appellanten en berustenden verschillen in de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Appellanten waardeerden de rechtvaardigheid van de beroepsprocedure lager (gemiddeld 2.8 punten) dan berustenden (gemiddeld 3.3 punten).<sup>39</sup> Deze verschillen zijn statistisch significant.<sup>40</sup> We zien dus, dat de ervaren rechtvaardigheid van de procedure van invloed is op de keuze voor hoger beroep. Indien een burger de beroepsprocedure als meer rechtvaardig ervaart, is de kans dat deze burger hoger beroep instelt kleiner. Dit verband is relatief sterk.<sup>41</sup>

In dit onderzoek is de ervaren procedurele rechtvaardigheid achteraf gemeten, nadat de uitspraak van de rechter bekend was. Hoewel in de vraagstelling is getracht om dit te voorkomen, kan de uitspraak achteraf het oordeel over de procedure hebben beïnvloed. Uit de resultaten blijkt dat er inderdaad een statistisch verband is tussen de uitkomst en de gemeten procedurele rechtvaardigheid. Hoe meer men in de uitspraak in het gelijk is gesteld, hoe hoger de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Het effect is echter relatief beperkt: de uitkomst bepaalde in de onderzoeksgroep maximaal 10% van de ervaren procedurele rechtvaardigheid.<sup>42</sup>

38 Van den Bos 2007; Van der Linden 2010.

39 De gebruikte schaal liep van 1 tot 5 (zeer ontevreden, ontevreden, neutraal, tevreden, zeer tevreden).

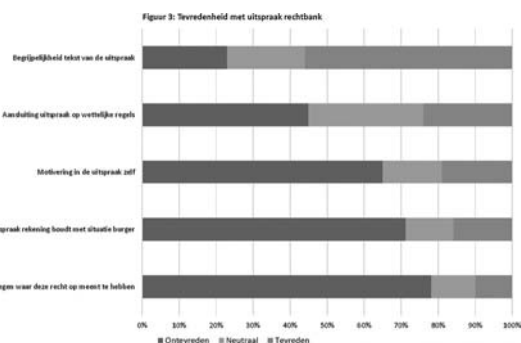
40 Het gemiddelde in de groep appellanten was 2.8 ( $S_d$  0,9), in de groep berustenden 3,3 ( $S_d$  0,8). Uit de uitkomsten van een t-toets blijkt een vrij sterk statistisch significant verschil ( $T=4.1$ ,  $df=201$  en  $p<0.001$  bij tweezijdige toetsing).

41 De Cohen's D is in dit geval 0,58. Daarnaast is de r-waarde berekend, die altijd tussen 0 en 1 ligt en daarom een duidelijker beeld geeft van de samenhang. Een getal van 0 betekent geen samenhang en een getal van 1 betekent perfecte samenhang. De r is in dit geval 0,28 ( $r = d/\sqrt{(d^2 + 4)}$ ).

42 Kendall's tau-c toets  $\tau = 0,31$ ;  $p < 0,001$ ;  $n=204$ .  $0,31^2 = 0,10$ . De uitkomst betrof een dichotome variabele: deels of geheel in het ongelijk gesteld in de uitspraak van de rechtbank.

**De betrokken burger: distributieve rechtvaardigheid**

Aan respondenten zijn eveneens een aantal vragen voorgelegd over de uitspraak. Uit de enquêtes blijkt dat 55% van de burgers de uitspraak niet had zien aankomen. Dit is des te opmerkelijker, omdat negen op de tien respondenten ter zitting aanwezig waren. De respondenten is gevraagd waarom men werd verrast. De reacties zijn dan vaak, dat men ter zitting het gevoel kreeg dat de rechter begrip had voor de situatie, of zich kon vinden in de aangedragen argumenten. Dit terwijl in de uitspraak de rechter in het geheel niet inging op de individuele situatie van de burger, maar ‘gewoon’ de regels toepaste. In de woorden van de respondenten: “Ik had niet verwacht dat de rechter krampachtig aan de wet zou vasthouden, ik was verrast door de automatische manier van rechtspreken.” “Je denkt dat je een goed gesprek hebt en dan komt de uitspraak en ben je in het ongelijk gesteld”. Uit de resultaten blijkt bovendien, dat de mate waarin men wordt verrast van invloed is op de keuze voor hoger beroep. Er werd een zwak, zij het statistisch significant, verband gevonden tussen de mate waarin een burger door de uitspraak werd verrast en de keuze voor hoger beroep.<sup>43</sup> Uit de onderzoeksresultaten kan worden afgeleid dat burgers die door de uitspraak worden verrast, vaker hoger beroep instellen. De respondenten zijn daarnaast ook gevraagd naar hun tevredenheid over enkele aspecten van de uitspraak. De meest opvallende resultaten staan in figuur 3.

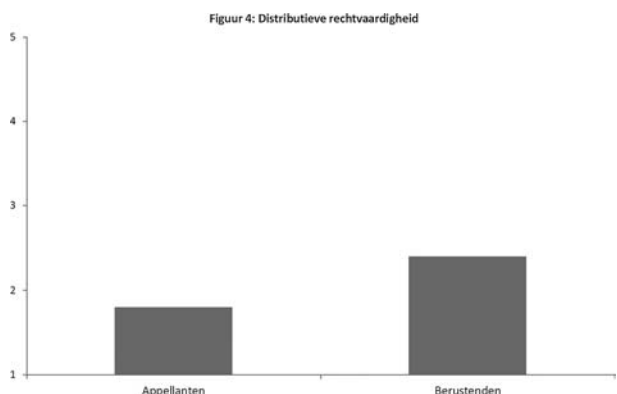


Uit figuur 3 blijkt, dat de ondervraagde burgers relatief het meest tevreden zijn over de begrijpelijkheid van de uitspraak: 77% is hier neutraal tot tevreden over. Ook is men vrij tevreden over de mate waarin de uitspraak aansluit op de wettelijke regels. De meerderheid van de ondervraagden (55%) is hier neutraal tot tevreden over. Over de mate waarin de uitspraak rekening houdt met de individuele situatie is de meerderheid (72%) echter ontevreden. Hetzelfde geldt voor de mate waarin men in de uitspraak heeft gekregen, waar men vindt recht op te hebben: 79% is hier ontevreden over. Ook over de motivering in de uitspraak is de meerderheid (65%) van de respondenten ontevreden.

De antwoorden op aspecten 2, 4 en 5 uit bovenstaande figuur zijn gebruikt om de drie aspecten van distributieve rechtvaardigheid (*equality*, *need* en *equity*) te toetsen. De antwoorden zijn gecombineerd tot een schaal, die de er-

43 Kendalls tau-b toets:  $\tau=0,28$ ;  $p<0,001$ ;  $n=235$ .

varen distributieve rechtvaardigheid weergeeft.<sup>44</sup> Appellanten en berustenden zijn vergeleken op hun score op deze schaal, de antwoorden zijn weergegeven in figuur 4.



N = 198 ontbrekende waarden = 43

Uit figuur 4 blijkt, dat burgers die in hoger beroep gaan de uitspraak gemiddeld als minder rechtvaardig beoordelen dan burgers die geen hoger beroep instellen. Appellanten scoorden gemiddeld een 1,8 op de vragen over distributieve rechtvaardigheid, terwijl berustenden een 2,4 scoorden.<sup>45</sup> Het verschil is statistisch significant.<sup>46</sup> Er blijkt een sterk verband te bestaan tussen de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak en de keuze voor hoger beroep.<sup>47</sup> We kunnen daarmee concluderen dat de ervaren distributieve rechtvaardigheid van invloed is op het al dan niet instellen van hoger beroep. Naarmate een burger de uitspraak als meer rechtvaardig beoordeelt, is de kans dat diegene hoger beroep instelt kleiner.

**Welk perspectief geeft de doorslag?**

Hiervoor hebben we gezien, dat zowel kosten-baten overwegingen als rechtvaardigheidsoverwegingen een rol spelen bij de keuze voor hoger beroep. Maar welk type overwegingen is nu het belangrijkste? Het antwoord op deze vraag is op twee manieren getoetst. Allereerst door middel van open vragen, waarbij appellanten en berustenden zijn gevraagd naar hun belangrijkste motivatie voor de keuze voor hoger beroep. Daarnaast is een logistische regressieanalyse uitgevoerd.

**De beweegredenen van appellanten**

Aan appellanten is gevraagd, wat de belangrijkste motivatie was wat betreft de keuze voor hoger beroep. Tabel 1 geeft de antwoorden op deze open vraag weer.

44 Het aantal items in deze schaal is minder dan bij de schaal voor procedurele rechtvaardigheid. Dit komt doordat het begrip procedurele rechtvaardigheid meer deelaspecten omvat.

45 Op een schaal van 1 tot 5 (zeer ontevreden, ontevreden, neutraal, tevreden en zeer tevreden). De  $S_d$  was 0,7 voor de appellanten en 0,9 voor de berustenden.

46 T-test:  $t = 6,1$ ;  $df = 189,5$ ;  $p < 0,001$  bij tweezijdig toetsen.

47 Cohen's D = 0,94,  $r = 0,43$ .

Tabel 1: Meest belangrijke redenen voor hoger beroep

Reden	Percentage
Ik verwacht een gunstiger uitspraak in hoger beroep	37%
De gevolgen van de uitspraak zijn groot	9%
Ik verwacht een betere rechter in hoger beroep	33%
Ik verwacht een begrijpelijker uitspraak in hoger beroep	16%
Overig	5%
Totaal	100% (70)

N = 70, ontbrekende waarden = 8

De eerste twee categorieën in tabel 1 kunnen worden geïnterpreteerd vanuit het perspectief van de calculerende burger. Het gaat om factoren die blijken geven van een kosten-baten afweging bij het instellen van hoger beroep. De derde en vierde categorie houden verband met rechtvaardigheids-overwegingen en passen daarom binnen het perspectief van de betrokken burger. Uit de tabel blijkt dat de motieven die samenhangen met het perspectief van de calculerende burger door 48% van de burgers genoemd worden. De motieven die samenhangen met het perspectief van de betrokken burger worden door 49% van de burgers genoemd. Uit de tabel blijkt dus, dat beide perspectieven van belang zijn ter verklaring van de keuze voor hoger beroep van appellanten.

#### De beweegredenen van berustenden

Ook de berustenden zijn door middel van een open vraag gevraagd naar hun meest belangrijke reden voor deze keuze. Tabel 2 geeft de motivatie voor het afzien van appel weer.

Tabel 2: Meest belangrijke redenen voor afzien van hoger beroep

Reden	Percentage
Kans op betere uitspraak is klein	39%
De kosten van appel zijn te hoog	12%
De gevolgen van de uitspraak zijn voor mij beperkt	11%
De procedure in appel duurt te lang	5%
Wilde doorprocederen, maar er waren procedurele obstakels	5%
Geen zin meer in nog een procedure	5%
Ik accepteer de uitspraak	13%
Overig	10%
Totaal	100% (153)

N = 153, ontbrekende waarnemingen = 10

Uit tabel 2 blijkt dat ongeveer twee op de vijf respondenten als reden voor het afzien van appel noemt dat de kans op een betere uitspraak klein is. Andere redenen die relatief vaak werden genoemd waren dat de kosten van appel te hoog zijn, dan wel dat de gevolgen van de uitspraak beperkt zijn. Vrijwel alle genoemde motieven hebben betrekking op kosten-baten argumenten. De enige categorie die duidelijk een normatieve component heeft, is dat men de uitspraak accepteert. Van de ondervraagden geeft 13% aan dat dit de meest belangrijke reden is om niet te appelleren. Overigens betekent dit niet dat de andere burgers de uitspraak niet accepteerden.<sup>48</sup> Voor hen is dit echter niet de belangrijkste reden voor het afzien van appel.

Van de ondervraagde berustenden gaf vijf procent aan niet in hoger beroep te zijn gegaan door procedurele obstakels. Het betrof vooral respondenten die wel van plan waren om te appelleren, maar die het niet gelukt was om binnen de appeltermijn een beroepschrift in te dienen. Sommige respondenten waren zich gedurende de appeltermijn geheel niet bewust van de mogelijkheid van hoger beroep, bijvoorbeeld omdat hun gemachtigde hen hier niet op had gewezen. Geen enkele van de ondervraagde berustenden geeft aan bij de verkeerde (appel-) instantie hoger beroep te hebben gesteld. Ook bij de ondervraagde appellanten was dit geen issue.

#### Multivariate analyse

De relatieve invloed van rechtvaardigheidsoverwegingen en kosten-baten overwegingen is eveneens onderzocht door middel van een multivariate analyse. Dit is een vorm van statistische toetsing, waarbij niet enkel een verband tussen twee variabelen wordt geconstateerd, maar waarbij onderlinge verbanden worden onderzocht tussen meerdere variabelen tegelijkertijd. De methode voorspelt de kansverdeling van een binaire variabele (wel of geen hoger beroep) uit een aantal onafhankelijke variabelen. Hierdoor worden niet alleen sterke en zwakke verbanden van elkaar onderscheiden, maar vallen ook schijnrelaties weg, die worden veroorzaakt doordat de onafhankelijke variabelen elkaar beïnvloeden. Op deze manier wordt een beter beeld verkregen van de zuivere bijdrage van een variabele aan de keuze voor hoger beroep.

In de analyse zijn de volgende variabelen opgenomen: procedurele rechtvaardigheid, distributieve rechtvaardigheid, de verwachte kosten in hoger beroep, de verwachte baten van hoger beroep en de geschatte kans op succes in hoger beroep. De verwachte baten van hoger beroep worden in de analyse gemeten aan de hand van de mate waarin de burger in de uitspraak van de rechtbank in het gelijk is gesteld.

Uit de resultaten van de analyse blijkt dat met de vijf bovenstaande variabelen de verschillen in de keuze voor hoger be-

<sup>48</sup> Dit aspect is ook met een gesloten vraag gemeten. Aan de berustenden zijn twee stellingen voorgelegd over het afzien van hoger beroep: ik verwacht dat hoger beroep me meer kost, dan dat het me oplevert/ ik accepteer de uitspraak van de rechtbank. Men diende een van beide stellingen te kiezen. 64% koos voor de eerste optie, 36% voor de tweede (Boekema 2015, p. 167).

roep voor een relatief groot deel kunnen worden verklaard.<sup>49</sup> Het blijkt dat enkel de distributieve rechtvaardigheid en de geschatte kans op succes in significante mate samenhangen met de kans dat een burger hoger beroep instelt. Voor de andere variabelen worden nu geen statistisch significante verbanden gevonden. Dit is goed verklaarbaar; bij multivariate analyse is gebruikelijk dat de zwakkere verbanden wegvallen. We zien dus, dat distributieve rechtvaardigheid en de geschatte kans op succes het meeste gewicht in de schaal leggen bij de keuze voor hoger beroep. De andere factoren (waaronder de procedurele rechtvaardigheid) blijken in mindere mate bepalend voor deze keuze.

Uit de multivariate analyse blijkt bovendien dat de geschatte kans op succes een grotere invloed heeft op de keuze voor hoger beroep dan de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak. Dit bleek niet duidelijk uit de enkelvoudige analyses. Naarmate de geschatte kans op succes toeneemt van zeer klein naar klein neemt de kans dat een procesdeelnemer hoger beroep instelt met 73% toe. Indien de tevredenheid met de rechtvaardigheid van de uitspraak toeneemt van zeer ontevreden naar ontevreden neemt de kans dat hoger beroep wordt ingesteld met 38% af.<sup>50</sup>

## 5. Conclusie

Partijen die deelnemen aan een juridische procedure vinden het moeilijk om de uitkomst te beoordelen omdat zij vaak de geldende regelgeving niet kennen, zo stelt Van den Bos. De inrichting van de procedure en de wijze van bejegening spelen daarom een grote rol bij de acceptatie van overheidsbeslissingen. Van Velthoven, daarentegen, stelt dat de uitspraak meer gewicht in de schaal legt dan de gevolgde procedure (paragraaf 2). De resultaten van dit onderzoek geven hem daarin gelijk. Het appelgedrag van burgers hangt in sterkere mate samen met de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak (distributieve rechtvaardigheid) dan met de ervaren rechtvaardigheid van de procedure (procedurele rechtvaardigheid). Een eerlijke procedure kan dus het verlies bij de rechtbank acceptabeler maken, maar bij de keuze voor hoger beroep is uiteindelijk de uitspraak van groter belang.

Het onderzoek geeft daarmee handvatten voor justitieel beleid dat is gericht op het verhogen van de acceptatie van rechtbankuitspraken. Dergelijk beleid zal meer effect hebben als het is gericht op het verbeteren van de ervaren distributieve rechtvaardigheid. Beleid dat alleen is gericht op het verhogen van de ervaren procedurele rechtvaardigheid is minder effectief. De onderzoeksresultaten geven daarnaast inzicht in de relatieve tevredenheid van burgers met verschillende elementen in de beroepsprocedure. Zo blijkt dat een aanzienlijk deel van de respondenten ontevreden was over de onpartijdigheid van de rechter, terwijl het merendeel juist tevreden was over de bejegening ter zitting.

Justitie lijkt zich dus te moeten richten op het in stand houden van onpartijdige rechtspraak die ook door partijen als zodanig wordt beoordeeld, en hen inhoudelijk weet te overtuigen van de uitspraak. Dat vereist een ander type aanpak dan training in bejegening ter zitting en verbetering van informatiefolders.<sup>51</sup> Meer empirisch onderzoek is nodig om deze conclusies nader te onderbouwen

49 Nagelkerke's  $R^2$  voor het model is 0,39 wat erop duidt dat de mate waarop het model aansluit op de data vrij hoog is.

50 Boekema 2015, p. 231-235.

51 In dezelfde zin: Van Velthoven 2011, p. 15.