

Hoger beroep in het bestuursrecht

Ontwerp-meetinstrument voor dossieronderzoek en eerste meting

Bernd van der Meulen

Harry Bremmers

Leerstoelgroep Recht en Bestuur Wageningen Universiteit

Samenvatting

Dit onderzoek heeft tot doel een methode te ontwikkelen om meetbare data aangaande de cijfermatige stand van zaken van het hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken te verzamelen en een eerste meting uit te voeren. In dit stadium is het onderzoek niet gericht op een bepaald onderzoeksdoel, anders dan op een meting van de stand van zaken over een zo breed mogelijk spectrum van aspecten.

Hiertoe hebben de onderzoekers een vragenlijst ontwikkeld met behulp waarvan uit individuele dossiers in hoger-beroepzaken data kunnen worden vastgelegd die zich lenen voor onderlinge vergelijking. Met het oog daarop zijn antwoordmodaliteiten in categorieën verdeeld welke zijn voorzien van een cijfercode. Ten aanzien van de vraag bijvoorbeeld wie de aanvrager is van het besluit dat in de procedure in geschil is, zijn de volgende codes aan de volgende mogelijke categorieën van aanvragers toegekend: “1 = natuurlijk persoon, 2 = commerciële rechtspersoon, 3 = ideële rechtspersoon, 4 = gemeente, 5 = provincie, 6 = waterschap, 7 = ZBO, 8 = rijk, 9 = ambtshalve genomen besluit, 999 = nvt/geen/niemand, ? = (nog) niet bekend.”

In de vragenlijst zijn twaalf onderzoeksvragen voor toepassing op dossieronderzoek uitgewerkt in 59 sub-vragen en een groot aantal deel-vragen van deze sub-vragen. Deze vragen hebben onder meer betrekking op de bestuurlijke fase – primaire besluitvorming en bestuurlijke heroverweging – op het beroep in eerste aanleg en op het hoger beroep; binnen deze fases is de aard en de positie vastgelegd van de verschillende betrokkenen, hun eventuele gemachtigden, de aard van het betrokken belang, de aangevoerde gronden, de wijze van afdoening, het gebruik van de voorlopige voorziening of andere bijzondere procesrechtelijke instrumenten en de doorlooptijd.

Met behulp van het aldus ontwikkelde instrument is een verkennend onderzoek uitgevoerd in 125 dossiers bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, de Centrale Raad van Beroep en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De dossiers zijn aselekt gekozen uit zaken die zijn ingestroomd in 2010 in de rechtsgebieden inkomstenbelasting, WOZ, sociale zekerheid, ambtenarenzaken en ruimtelijk bestuursrecht. Deze basis – jaar van instroom 2010 – is gelijk voor dit onderzoek en voor de hieraan parallel uitgevoerde onderzoeken naar hoger beroep in het civiele recht en in het strafrecht. Het voordeel van een jaar van instroom in hoger beroep als criterium voor de afbakening van de steekproef is dat de steekproef uit een relatief korte periode dateert waardoor de invloed van wetswijzigingen beperkt is. Dit komt de vergelijkbaarheid ten goede. Een mogelijk nadeel is dat de meting van de doorlooptijd kan worden beïnvloed wanneer een deel van de zaken uit het jaar van instroom nog niet tot een einde is gekomen. In dit concrete geval zal dit effect te verwaarlozen zijn, nu het jaar 2010 voldoende lang geleden is.

In dit onderzoek heeft het instrument zijn bruikbaarheid bewezen. Ook zijn nog enkele mogelijkheden voor verdere verfijning aan het licht gekomen. Binnen deze steekproef konden op deze wijze enkele interessante observaties worden gedaan. Zo is onder meer het volgende gebleken.

Een kwart tot een derde van de hoger beroepen wordt geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard. In het overgrote deel van de gevallen geeft het oordeel van de hoger-beroepsinstantie over de feiten daarbij de doorslag.

Burgers zijn meer geneigd dan bestuursorganen om van een onwelgevallige uitspraak in eerste aanleg hoger beroep in te stellen.

Het onderzoek toont binnen de steekproef enkele interessante correlaties tussen het optreden van een professioneel gemachtigde, de doorlooptijd en de uitkomst van het hoger beroep. In zaken waarin de eiser is bijgestaan door een professionele gemachtigde is het percentage gegrondverklaringen hoger dan in zaken waarin de eiser niet is bijgestaan. In zaken die uitmonden in een gegrondverklaring, duurt de behandeling van het hoger beroep gemiddeld een maand korter dan in zaken die uitmonden in een ongegrondverklaring. Paradoxaal genoeg is de doorlooptijd in het algemeen echter significant langer wanneer er een professionele gemachtigde optreedt, dan wanneer dat niet het geval is.

Binnen de steekproef lijkt op het niveau van rechtsgebied de hoger-beroepsfase sneller te verlopen naarmate de bezwaarfase langer duurt en vice versa. In het omgevingsrecht bijvoorbeeld was met de bezwaarfase gemiddeld 15% (179 dagen) gemoeid van de totale tijd tussen primair besluit en uitspraak in hoger beroep, en met de hoger beroepsfase 56% (668 dagen). In ambtenarenzaken gebruikte de bezwaarfase gemiddeld 40% (603 dagen) van de totale duur en de hoger-beroepsfase 25% (378 dagen).

In toenemende mate spannen de gerechten zich in om ertoe bij te dragen dat partijen hun geschil door middel van een schikking oplossen. Wanneer dat voor de zitting lukt, dan leidt dat tot intrekking van het beroep. Wanneer ter comparitie of ter zitting wordt geschikt, kan dat leiden tot een proces-verbaal waarin de gemaakte afspraken worden neergelegd of in een uitspraak. Afdoening per uitspraak heeft voor partijen het voordeel dat de rechtsgevolgen worden vastgelegd zonder dat een nieuw besluit hoeft te worden genomen (waartegen dan ook weer rechtsmiddelen open staan).

De steekproef is verhoudingsgewijs klein. Om deze reden kunnen bevindingen niet zonder meer worden geëxtrapoleerd, noch kan iets worden gezegd over het al het niet oorzakelijke karakter van de correlaties die zichtbaar zijn geworden. Het verdient daarom aanbeveling de basis die dit rapport legt voor toekomstige vergelijkingen, te verbreden door het meetinstrument toe te passen op een grotere steekproef. Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de gevraagde informatie beschikbaar is in de uitspraak in hoger beroep en dat die uitspraak een betrouwbare weergave biedt van hetgeen zich in het dossier bevindt. Voorts is gebleken dat de hoger beroepsinstanties alle inhoudelijke uitspraken zonder verdere selectie publiceren op internet. Om deze reden is het te rechtvaardigen eventueel vervolgonderzoek te baseren op gepubliceerde uitspraken.

Zulk vervolgonderzoek kan zowel dienen om het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt over de volle breedte of op specifieke onderdelen te preciseren als om longitudinale vergelijkingen te maken met andere periodes. In het bijzonder kan vervolgonderzoek zich op basis van een specifieke onderzoeksvraag toespitsen op één of meer van de ongeveer 60 punten die in het meetinstrument zijn onderscheiden.