

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/111917>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-22 and may be subject to change.

Toegang tot het hoger beroep in het bestuursrecht. Grenzen en mogelijkheden voor het sturen van het beroep op de appelrechter

MARTJE BOEKEMA, MICHEL HERWEIJER & BERT MARSEILLE

Mr. I.M. Boekema is promovendus bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Prof. dr. M. Herweijer is directeur van de Noordelijke Rekenkamer en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Prof. mr. dr. A.T. Marseille is universitair hoofddocent bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar Empirische bestudering van het bestuursrecht aan de Universiteit van Tilburg.

1 Inleiding

De afgelopen decennia is in bijna alle delen van het bestuursrecht rechtspraak in twee feitelijke instanties ingevoerd. Wie een conflict heeft met een bestuursorgaan kan, na het doorlopen van de bezwaarfase, beroep instellen bij de rechtbank. Wie van de rechter in eerste aanleg ongelijk heeft gekregen, kan zich wenden tot een van de hogerberoepsinstanties die het bestuursrecht rijk is: de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (Afdeling), de Centrale Raad van Beroep (CRvB), het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) of een van de vijf gerechtshoven.

In de praktijk blijkt dat met name burgers veelvuldig gebruik maken van deze herkansingsmogelijkheid. Ongeveer een op de drie bestuursrechtelijke zaken gaat door naar hoger beroep.¹ Dit is hoog in vergelijking met het percentage zaken dat na bezwaar doorgaat. Dat bedraagt namelijk maar 9% (Van Erp, 2006: 3). Vooral burgers appelleren vaak; bestuursorganen die van de rechter in eerste aanleg geen gelijk krijgen stellen in veel mindere mate hoger beroep in. Het grote aantal burgers dat hoger beroep instelt is opmerkelijk, aangezien de meerderheid van de hoger beroepen niet leidt tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. Voor een burger is de kans op succes bij de appelrechter vaak een stuk lager dan de kans op succes bij de rechtbank (Schueler e.a., 2007: 88-100).

Vorenstaande cijfers suggereren dat de bestuursrechtelijke appelprocedure mogelijk niet optimaal wordt benut door procespartijen. In dit artikel stellen we ons daarom de vraag, in hoeverre het huidige gebruik van het hoger beroep als doelmatig en functioneel kan worden beschouwd en, indien dit niet het geval is, welke instrumenten er zijn om het gebruik van het hoger beroep te beïnvloeden. Deze vraag wordt beantwoord door middel van een meta-evaluatie van beschikbare juridische en empirische literatuur gecombineerd met eigen onderzoek.

De tweede paragraaf analyseert het gebruik van het hoger beroep door individuen per deelgebied van het bestuursrecht. Hierbij wordt uitgegaan van het actormodel zoals dat wordt gehanteerd in de rationele keuzetheorie. Dit model veronderstelt dat de keuzes van individuen zijn gebaseerd op een afweging van verwachte kosten en baten van verschillende alternatieven (Coleman & Farraro, 1992: 11). In deze paragraaf laten we zien dat burgers geen rationele afweging van kosten en baten maken bij het instellen van hoger beroep. Het gebruik van het hoger beroep is daarom op actorniveau niet doelmatig. Dit is problematisch in het licht van stijgende kosten van het rechterlijke systeem (Kuhry & De Kam, 2012: 163).

Indien blijkt dat burgers hun keuze voor hoger beroep niet baseren op een rationele afweging van kosten en baten, welke gevolgen heeft dit dan voor het rechtssysteem als geheel? In de derde paragraaf laten we zien dat een hoger beroep dat niet is gebaseerd op een reële kosten-batenafweging problemen oplevert voor het systeem van bestuursrechtspraak. De paragraaf laat zien dat keuzes van individuen tot gevolg kunnen hebben dat het gebruik van het hoger beroep niet meer in lijn is met de functies die de wetgever aan het hoger beroep toekent. Het gebruik van het hoger beroep is dan, bezien op het niveau van het systeem als geheel, niet meer functioneel te noemen.

Ten slotte bespreken we in de vierde paragraaf mogelijke oplossingen voor het huidige gebruik van de appelprocedure en evalueren we deze oplossingen. Daarbij hanteren we de aanname, dat een meer doelmatig en functioneel gebruik van het hoger beroep wenselijk is.² Deze paragraaf evalueert daarom een aantal mogelijke instrumenten om het beroep op de appelrechter te verminderen. Recent heeft de wetgever aangegeven griffierechten zeer fors te willen verhogen. Opvallend aan dit voorstel is, dat de gevolgen van deze maatregel nauwelijks zijn geanalyseerd. De vierde paragraaf bevat wel een dergelijke analyse en onderzoekt de gevolgen van een aantal alternatieve stelselcorrecties voor de toegang tot de hogerberoepsrechter.

2 Gebruik van het hoger beroep op actorniveau

Een bestuursrechtelijke zaak kan verschillende stadia doorlopen: bezwaar, beroep en hoger beroep. Het is de bedoeling van de wetgever dat deze stadia geschillen uitsluiten: niet elk geschil hoeft tot in de hoogste instantie door te worden gezet. Bovendien zou een geschil, naarmate de procedure vordert, zich moeten versmallen wat betreft de punten die partijen verdeeld houden (Schlössels & Zijlstra, 2010: 129). In deze gedachtegang worden juridische vervolgpcedures alleen doorlopen als dat van meerwaarde is voor de beslechting van het geschil.

Om de filterwerking van de beroepsfase te kunnen analyseren, is het nodig om per deelgebied van het bestuursrecht het percentage beroepszaken dat doorgaat naar hoger beroep te definiëren (appelpercentage). Tabel 1 toont deze appelpercentages, alsmede het percentage gegronde appelpzaken (in de tabel aangeduid als succespercentage). Ook worden de absolute aantallen appelpzaken per deelgebied van het bestuursrecht weergegeven. In totaal stroomden er in 2010 rond de 18.000 zaken in bij de appelinstanties. Naar schatting waren meer dan 14.000 van deze zaken afkomstig van een burger.³

Tabel 1: Appelpercentages en succespercentages bestuursrecht⁴

Deelgebied bestuursrecht	Appelinstantie	Betrokken instantie	A	B	C
Sociale zekerheidszaken	CRvB	Divers	37%	37% (3.612)	26%
Ambtenarenzaken	CRvB	Divers	55%	48% (660)	41%
Bijstandszaken	CRvB	Gemeente	40%	35% (2.049)	29%
Vreemdelingenzaken regulier	Afdeling	IND	8%	15% (1.812)	12%
Vreemdelingenzaken asiel	Afdeling	IND	21%	37% (1.812)	
Vreemdelingenzaken bewaring	Afdeling	IND	9%	11% (1.612)	
Vreemdelingenzaken AC-procedure	Afdeling	IND	20%	24% (765)	
Bouwzaken en overige zaken	Afdeling	Divers	29%	24% (2.334)	23%
Lokale belastingen: WOZ/OZB	Gerechtshoven	Gemeente	10%	12% (669)	47%
Lokale belastingen: overige	Gerechtshoven	Gemeente	18%	22% (392)	
Rijksbelastingzaken	Gerechtshoven	Belastingdienst	41%	46% (2.378)	

A Appelpercentage 2008-2009

B Appelpercentage 2010 (instroom zaken 2010)

C Succespercentage 2010: de cijfers voor vreemdelingenzaken en belastingzaken zijn bij elkaar genomen.

Uit de tabel hiernaast komt naar voren dat de doorprocedeerpercentages relatief hoog zijn, zowel in vergelijking met de bezwaarprocedure als in vergelijking met het hoger beroep in andere rechtsgebieden. Slechts 9% van de burgers die in bezwaar ongelijk krijgen, dient een beroepschrift in bij de rechtbank (Van Erp, 2006: 3). De filterwerking van de bezwaarfase is dus veel groter dan de filterwerking van de beroepsfase. Dit is opmerkelijk, aangezien er in de beroepsfase een onafhankelijke, onpartijdige derde is die een oordeel uitspreekt over de zaak. Gelet hierop zou men verwachten dat doorprocedeerpercentages na deze fase juist lager zouden zijn. Ook in vergelijking met het civiele recht en het strafrecht zijn de doorprocedeerpercentages in het bestuursrecht hoog. In civielrechtelijke zaken gaat minder dan 5% van de zaken door naar hoger beroep (Diephuis e.a., 2010: 242-243). In het strafrecht liggen appelpercentages doorgaans op 10% (Raad voor de Rechtspraak, 2007: 3).

In de tabel valt verder op dat het percentage zaken dat doorgaat naar hoger beroep sterk verschilt per soort zaak. In ambtenarenzaken en zaken over rijksbelastingen gaat bijna de helft van de zaken door naar hoger beroep. Ook sociale zekerheidszaken en bijstandszaken kennen een relatief hoog appelpercentage. Bij vreemdelingenzaken is, gelet op het belang dat daar op het spel staat, opvallend dat relatief weinig wordt geappelleerd. Dit komt niet overeen met de verwachting van de wetgever bij de vormgeving van het huidige systeem. Destijds werd verwacht dat vreemdelingen de ter beschikking staande rechtsmiddelen bijna altijd ook daadwerkelijk zouden aanwenden.⁵ Het relatief lage appelpercentage wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat vreemdelingen na een negatieve uitspraak van de rechtbank het land moeten verlaten.⁶ Een andere reden zou kunnen zijn dat vreemdelingen zich laten afschrikken door de relatief lage kans op succes in hoger beroep. Over het algemeen bedraagt de kans dat de uitspraak van de rechtbank door de appelrechter wordt vernietigd in vreemdelingenzaken slechts 12%.

We zien dus dat relatief veel zaken doorstromen van de beroepsinstanties naar de appelinstanties. Deze stormloop op het hoger beroep wordt voor het merendeel veroorzaakt door burgers (Marseille, 2009: 1721; Marseille e.a., 2007: 164-165). Dat burgers vaker appelleren dan bestuursorganen, kan deels worden verklaard doordat burgers in eerste aanleg minder succesvol zijn dan het bestuur. Procespartijen procederen immers alleen tegen een voor hen negatieve uitspraak. Echter, ook als hiermee rekening wordt gehouden, blijven de verschillen bestaan. Als we kijken naar zaken waarin hoger beroep openstaat bij de CRvB, blijkt dat burgers zelfs meer dan vier keer zo vaak appelleren als bestuursorganen. Burgers appelleren dus relatief vaker dan bestuursorganen terwijl hun kans op succes kleiner is. Als een

bestuursorgaan appelleert, varieert de kans op succes van 70% (bij de Afdeling) tot 55% (bij de Centrale Raad van Beroep). De kans op succes voor een burger is niet meer dan 20% (Marseille e.a., 2007: 164-165; Marseille, 2009: 1721). De kans op succes werd in deze onderzoeken gedefinieerd als de mate waarin de appelrechter de uitspraak van de rechtbank vernietigt.

Ook uit onderzoek van Schueler e.a. (2007: 88) blijkt dat burgers minder kans op succes hebben in hoger beroep dan bestuursorganen. Slechts een minderheid van de hoger beroepen die zijn ingesteld leidt namelijk tot vernietiging van het besluit van het bestuursorgaan. Zij analyseerden uitspraken die in 2005 door de Afdeling en de Centrale Raad van Beroep werden gedaan. Uit die analyse bleek dat minder dan een kwart (23%) van de hoger beroepen bij deze instanties leidde tot vernietiging van het besluit van het bestuursorgaan. In eerste aanleg was dit percentage hoger: bij twee onderzochte rechtbanken was de kans op succes 32% respectievelijk 38% (Schueler e.a., 2007: 88). Al met al kunnen we concluderen dat een burger meer kans heeft in beroep dan in hoger beroep. Daarnaast is een hoger beroep van een bestuursorgaan succesvoller dan een hoger beroep van een burger.

Het ruime gebruik van de appelprocedure kan voor de betrokkenen problemen opleveren. Een appelzaak leidt ertoe dat alle partijen langere tijd in onzekerheid verkeren over de uitkomst van het geschil. Dit probleem speelt vooral bij de CRvB, de hoven en het CBB, waar de gemiddelde behandelingsduur van zaken in 2010 tussen de 18 en 21 maanden lag (Raad voor de Rechtspraak, 2011: 59). Het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak gaat sneller; de doorlooptijd van een algemeen-bestuursrechtelijke zaak bij de Afdeling bedroeg in 2010 gemiddeld acht maanden (Raad van State, 2011: 237).⁷

We concluderen dat burgers in hoger beroep een geringe kans op succes hebben, dat doorprocedeerpercentages hoog zijn en dat de appelprocedures vaak lang duren. Deze factoren wijzen erop dat burgers de keuze voor hoger beroep in grote mate niet baseren op een reële afweging van kosten en baten. Justitiabelen lijken voor wat betreft hun gebruik van de appelprocedure dus niet te voldoen aan het beeld van de calculerende burger, dat veelal ten grondslag ligt aan de wetsvoorstellen van de beleidsmakers. Het ruime gebruik van het hoger beroep is problematisch voor de betrokkenen zelf, die na jarenlang procederen veelal teleurgesteld zullen worden door de appelrechter. De vraag is, of deze ontwikkeling ook problematisch is als we ons richten op het bestuursprocesrecht als systeem.

3 Gebruik van het hoger beroep op systeemniveau

We zien dat burgers bij de keuze voor hoger beroep geen rationele kosten-baten afweging maken. Wat betekent dit nu voor het stelsel van bestuursrechtspraak in Nederland? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het nodig om kort stil te staan bij de drie functies van het hoger beroep. Het gaat om de controlefunctie, de herkansingsfunctie en de rechtseenheidsfunctie. De herkansingsfunctie legt de nadruk op de rechtsbescherming en de mogelijkheid voor partijen om op te komen voor hun belangen. De burger kan opnieuw proberen om de bestuursrechter ervan te overtuigen dat het besluit van het bestuursorgaan onrechtmatig is; het bestuursorgaan zal de rechter van het tegendeel willen overtuigen. Vanuit deze visie dient alles wat in eerste aanleg is misgegaan, in hoger beroep te kunnen worden gecorrigeerd. Partijen kunnen nieuw bewijs aandragen en nieuwe gronden aanvoeren (Damen e.a., 2009: 309-310). Bij de controlefunctie staat de beslissing van de rechter in eerste aanleg centraal. De appelrechter beoordeelt of de rechtbank de juiste beslissing heeft genomen en of de procedure in eerste aanleg is verlopen volgens de regels zoals die zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Damen e.a. 2009: 308). De rechtseenheidsfunctie ziet op rechtsvorming door jurisprudentie. Het bestuursrecht kent geen cassatie bij de Hoge Raad.⁸ Het hoger beroep is daarom het belangrijkste middel om rechtseenheid te verkrijgen. De negentien rechtbanken zouden anders op den duur een geheel eigen jurisprudentie gaan ontwikkelen (Damen e.a., 2009: 308).

Is de benutting van het hoger beroep door burgers in overeenstemming met deze functies? Vanuit het perspectief van de herkansingsfunctie lijkt er geen enkel probleem te bestaan. Deze benadering gaat ervan uit, dat het hoger beroep een volledige herkansing dient te bieden. De burger die in eerste aanleg geen gelijk krijgt, heeft dus het volste recht om in hoger beroep opnieuw zijn zaak voor te leggen. De huidige benutting van de appelprocedure door burgers is echter niet in overeenstemming met de controlefunctie en de rechtseenheidsfunctie van het hoger beroep. We zagen in tabel 1 dat de meerderheid van de appelzaken niet leidt tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. Deze zaken leiden daarom niet tot de beantwoording van een nog niet opgehelderde rechtsvraag of meer eenheid in de uitspraken van de rechtbanken. Ook dienen deze zaken niet de controlefunctie, want de appelrechter zal in deze zaken concluderen dat de rechtbank zijn taak goed heeft vervuld.

Verder bewijs dat het huidige gebruik van het hoger beroep niet functioneel is, wordt geleverd door Marseille e.a. (2007: 111). Zij onderscheiden vijf mogelijke

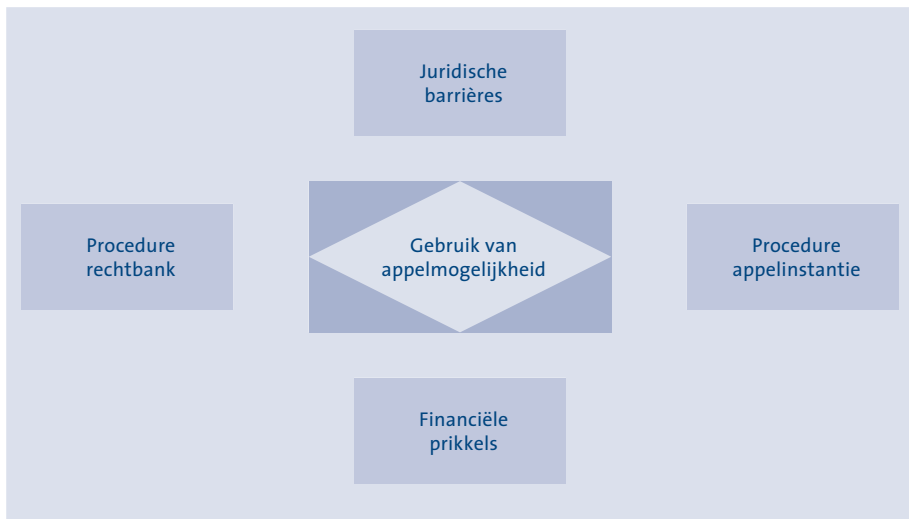
punten die aan de orde kunnen zijn in een bestuursrechtelijke zaak. Dit zijn bevoegdheid en ontvankelijkheid, de besluitvormingsprocedure, de procedure bij de rechtbank, de voor het besluit relevante feiten en onopgehelderde rechtsvragen. Uitgaande van de hierboven beschreven functies van het hoger beroep, zouden we verwachten dat geschillen waarin rechtsvragen spelen en geschillen waarin de procedure bij de rechtbank ter discussie staat vaker in hoger beroep komen dan andere geschillen. In de twee genoemde soorten geschillen is namelijk duidelijk dat de controlefunctie dan wel de herkansingsfunctie wordt gediend met het instellen van hoger beroep. Uit een analyse die Marseille e.a. hebben uitgevoerd bij 469 zaken bij de Afdeling blijkt echter dat er geen verband is tussen het soort geschilpunten dat in een zaak speelt en het instellen van hoger beroep

Concluderend kunnen we dus stellen dat burgers, bij het instellen van hoger beroep, in geringe mate rekening houden met de controlefunctie en de rechtseenheidsfunctie van het hoger beroep. Er wordt over het algemeen meer geappelleerd dan de wetgever had verwacht. Die had voor ogen dat de fase bij de rechtbank een filterfunctie zou vervullen, maar het blijkt dat de filterwerking van deze fase erg laag is. Het huidige gebruik van het hoger beroep op het systeemniveau is daarmee niet functioneel. Het stelsel raakt overbelast. Er is dus behoefte aan een correctie van het systeem. Maar welke systeemcorrectie leidt tot een meer doelmatig en functioneel gebruik van het hoger beroep?

4 Instrumenten ter beïnvloeding van het beroep op de bestuursrechter

Oplossingen voor het te ruime gebruik van het hoger beroep kunnen in verschillende richtingen worden gezocht, zoals is weergegeven in figuur 1 hiernaast. Zo kan worden gedacht aan verandering in de wijze waarop rechtbanken beroepszaken behandelen. Ook kan worden gedacht aan maatregelen die betrekking hebben op de inrichting van de procedure van hoger beroep. Ten slotte kan sturing van het gebruik van de appelprocedure worden bereikt door middel van juridische barrières of financiële prikkels.

De procedure bij de rechtbank kan het gebruik van het hoger beroep beïnvloeden, doordat de wijze waarop de zaak wordt behandeld van invloed kan zijn op de acceptatie van een beslissing en daarmee op de frequentie waarmee wordt doorgeprocedeerd (Sanders, 1998: 195). Sturingsinstrumenten kunnen ook aangrijpen bij het primaire proces van de appelinstantie. Verondersteld kan worden dat naarmate in de procedure bij de appelrechter meer de nadruk wordt gelegd op de controle-



Figuur 1: Sturingsniveaus gebruik appellmogelijkheid

functie en minder op de herkansingsfunctie, het voor burgers minder aantrekkelijk wordt om te appelleren. Ook financiële drempels kunnen het beroep op de appellinstanties beperken. Zo kunnen griffierechten worden verhoogd, kan professionele rechtsbijstand verplicht worden gesteld en kan de tegemoetkoming in gemaakte kosten worden verminderd. Ook zouden appelrechters vaker burgers die in hoger beroep ongelijk krijgen kunnen veroordelen in de proceskosten van het bestuursorgaan. Bij juridische barrières kan worden gedacht aan het uitsluiten van hoger beroep in bagatelzaken. In procedures over verkeersboetes (Wet Mulder-zaken) wordt bijvoorbeeld een grens van 70 Euro gehanteerd. Slechts indien de verkeersboete meer bedraagt, is hoger beroep mogelijk.⁹ Ook kan worden gedacht aan een systeem waarin men alleen in hoger beroep mag komen in limitatief in de wet opgesomde situaties. Anders dan de overige sturingsinstrumenten, leggen juridische barrières de beslissing of een zaak al dan niet in hoger beroep komt buiten de justitiabele.

Hierna worden vier mogelijkheden om het beroep op de appelrechter te sturen besproken: een informele zaaksbehandeling door de rechtbank, een grievensstelsel, een verlofstelsel en een verhoging van de griffierechten. Een informele behandeling houdt in dat de rechter partijen zo snel mogelijk bij elkaar roept, onder meer om te onderzoeken of een minnelijke oplossing voor hun geschil mogelijk is. Zowel een grievensstelsel als een verlofstelsel zijn juridische barrières. Een verlofstelsel is de meest vergaande optie: enkel indien een gerechtelijke instantie de zaak daartoe geschikt acht, kan worden geappelleerd. De verhoging van de griffierechten is een

financiële prikkel die de directe kosten voor de burger om in hoger beroep te gaan verhoogt. Juist omdat de vier instrumenten verschillende mechanismen aanspreken, is het interessant om ze met elkaar te vergelijken. Allereerst zal de informele zaaksbehandeling worden besproken, daarna worden een grievensstelsel en een verlofstelsel geanalyseerd. De laatste subparagraaf behandelt een verhoging van de griffierechten.

4.1 INFORMELE ZAAKSBEHANDELING

In de huidige bestuursrechtelijke procedure hebben partijen vaak pas laat daadwerkelijk contact met de bestuursrechter. Bovendien ervaren partijen dat ze weinig invloed hebben op het verloop van het proces. Als alternatief is daarom een meer informele zaaksbehandeling voorgesteld. Deze houdt in dat de bestuursrechtelijke procedure zodanig wordt georganiseerd, dat de behandeling van de zaak is toegespitst op de aard van het geschil tussen partijen. In deze aanpak komt de rechter op een vroeg moment in de procedure met partijen bijeen. Op deze vroege bijeenkomst kunnen verschillende zaken aan de orde komen. Ten eerste kan er sprake zijn van een gewone zitting, die vervroegd wordt gehouden. Ook kan sprake zijn van een extra zitting voorafgaande aan de gewone zitting. Op een dergelijke comparitie- of regiezitting kan worden onderzocht wat het eigenlijke geschil is en hoe het is gesteld met de bewijspositie van partijen. Ook kan partijen duidelijkheid worden verschaft over het nog te leveren bewijs en kunnen afspraken worden gemaakt over vervolgstappen. Dergelijke vervolgstappen kunnen bijvoorbeeld zijn het doen van nader onderzoek door de rechtbank of door een deskundige, het leveren van nadere stukken door partijen, of een poging om partijen bij elkaar te brengen. Deze aanpak biedt de rechter meer mogelijkheden om maatwerk te leveren, zodat elk geschil op de daarvoor meest geschikte wijze wordt opgelost (Marseille, 2010: 6).

De informele zaaksbehandeling is in de periode 2008-2009 toegepast in een pilot bij de sectoren bestuursrecht van vier rechtbanken. Voor de zaken in dit project zijn gegevens verzameld over het aantal ingestelde hoger beroepen. Bij de rechtbanken die werkten met een comparitiezitting, waar de rechter de behandeling van de zaak afstemde op het soort geschil, lag het appelpercentage onder de 20%. Bij de rechtbank die werkte met een regiezitting, waar het verdere verloop van de procedure werd bepaald, was het appelpercentage 15% (Marseille, 2010: 72-73).¹⁰ Als we deze uitkomsten vergelijken met de percentages in tabel 1, die veelal boven de 20% liggen, zien we dat een informele zaaksbehandeling kan leiden tot een afname van het aantal hoger beroepen. Ook uit een meta-evaluatie van onderzoeken naar de informele aanpak tijdens de bezwaarfase blijkt dat informele procedures, mits toegepast op daarvoor geschikte zaken, leiden tot lagere doorprocedeerpercentages (Herweijer & Lunsing, 2011: 30).

Een informele zaaksbehandeling kan leiden tot een functioneler gebruik van het hoger beroep op systeemniveau. Idealiter leidt een informele zaaksbehandeling er namelijk toe dat geschillen worden opgelost op de daartoe meest geschikte manier. Soms komt het voor dat het eigenlijke geschil niets te maken heeft met het bestreden besluit, maar met een klacht over de bejegening door het bestuursorgaan. Bij een informele zaaksbehandeling zal de rechter proberen om dergelijke zaken naar mediation te verwijzen. Deze zaken worden dan door de burger ingetrokken en zullen daarom ook niet in hoger beroep komen. Dit leidt tot een functioneler gebruik van het hoger beroep, dat hiermee wordt gereserveerd voor zaken waarin wel een juridisch geschil speelt. Verder kan de informele aanpak leiden tot een doelmatiger gebruik van het hoger beroep op het individuele niveau, omdat burgers beter worden geïnformeerd over de gang van zaken bij de rechtbank en over hun bewijspositie. Hierdoor zullen burgers beter in staat zijn om de kans op succes van een hoger beroep in te schatten.

4.2 GRIEVENSTELSEL

Op dit moment kent het bestuursrecht een grondenstelsel. Artikel 6:5 sub d van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft voor dat het beroepschrift de gronden dient te bevatten die volgens appellant ertoe zouden moeten leiden dat zijn beroep gegrond wordt verklaard. In de praktijk zijn er nauwelijks verschillen tussen in beroep en hoger beroep aangevoerde gronden (Marseille e.a., 2007: 25). Een grievenstelsel houdt in, dat in het hoger beroepschrift specifiek moet worden aangegeven tegen welke gedeelten van de uitspraak van de rechtbank het hoger beroep zich richt. Daarnaast dient de appellant aan te geven waarom hij of zij het op deze punten niet eens is met de uitspraak van de rechtbank.

Op dit moment geldt in het bestuursrecht een grievenstelsel voor het hoger beroep in vreemdelingenzaken. Artikel 85 Vreemdelingenwet 2000 verplicht een appellant om in het beroepschrift de grieven tegen de uitspraak in eerste aanleg te vermelden. Een grief mag niet bestaan uit de algemene constatering dat de uitspraak in eerste aanleg onjuist is. Ook is een herhaling van zetten niet toegestaan. Men dient in de aangevoerde grieven de discussie aan te gaan met de rechter in eerste aanleg. Daarnaast is de herstelbaarheid van artikel 6:6 Awb uitgesloten. Het hoger beroepschrift dient alle argumenten van de appellant te bevatten; latere aanvulling is niet mogelijk. Bevat het beroepschrift geen grieven, dan zal de appelinstantie het hoger beroep niet-ontvankelijk verklaren, zo blijkt uit artikel 85 lid 3 Vreemdelingenwet 2000.

Wat zijn de gevolgen van een grievenstelsel voor de appelprocedure? Het dwingt de appellant te formuleren waarom de uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. Deze kan dus niet volstaan met het nogmaals indienen van het beroepschrift, nu bij de appelinstantie. Er kan vanuit worden gegaan dat een deel van de burgers bij de invoering van een grievenstelsel van hoger beroep afziet. De eisen aan het beroepschrift verhogen namelijk de kosten van hoger beroep. De burger zal meer tijd moeten besteden aan het formuleren van de gronden van het beroepschrift. Dat is een kostenpost, omdat de betreffende partij zijn tijd niet op een andere manier kan besteden (opportuïteitskosten). Indien een rechtsbijstandsverlener is ingeschakeld, zullen de kosten voor het hoger beroep hoger uitvallen doordat de rechtsbijstandsverlener meer tijd zal besteden aan het opstellen van het beroepschrift en aan overleg met zijn cliënt.

•• 44 ••

Een grievenstelsel dwingt een appellant er niet toe een rechtsbijstandsverlener in te schakelen. In theorie zou een burger in staat moeten zijn om binnen de appeltermijn zelfstandig zijn grieven tegen de uitspraak van de rechtbank te formuleren. Appellanten beschikken in de fase van hoger beroep al over een compleet procesdossier. De geschilpunten zijn al uitgekristalliseerd.¹¹ Een appellant heeft dus de keuze: hij hoeft geen hogere directe kosten te maken, als hij zelf meer tijd in de procedure investeert (wat hogere indirecte kosten met zich brengt in de vorm van opportuïteitskosten). Hierin verschilt een grievenstelsel van een verhoging van de griffierechten.

De vraag is of een grievenstelsel leidt tot een doelmatiger en functioneler gebruik van het hoger beroep. We zagen eerder dat het percentage vreemdelingen dat doorprocedeert zeer laag is. Er is helaas geen onderzoek gedaan naar het verband tussen het grievenstelsel en het lage doorprocedeerpercentage in het vreemdelingenrecht.¹² In ieder geval staat vast dat een grievenstelsel de verantwoordelijkheid voor een doelmatig gebruik van het hoger beroep bij de burger legt. Indien deze merkt dat het erg veel tijd of geld kost om adequate grieven tegen de uitspraak in eerste aanleg te formuleren, kan dit er toe leiden dat hij of zij afziet van hoger beroep. Bij zaken waarin het evident is dat een rechtsvraag speelt of waarin een evidente fout is gemaakt door de rechtbank, kost het relatief weinig tijd en geld om het beroepschrift op te stellen. Een grievenstelsel kan er daarom toe leiden dat juist in zaken waarin de rechtseenheidsfunctie of de controlefunctie speelt, zal worden doorgeprocedeerd. Zodoende kan een grievenstelsel voor een doelmatige en functionele benutting van de appelprocedure zorgen. Van belang daarbij is de opstelling van de appelinstanties. Indien deze ruime marges hanteren bij de beoordeling of sprake is van grieven, hoeft de burger minder tijd en geld te investeren in het hoger beroepschrift. De sturende werking van een grievenstelsel wordt dan minder.

4.3 VERLOFSTELSEL

Een verlofstelsel is ingrijpender dan een grievenstelsel. Op dit moment is in de meerderheid van de bestuursrechtelijke zaken hoger beroep mogelijk, ongeacht welke geschilpunten er zijn aangevoerd bij de rechtbank. De invoering van een verlofstelsel betekent dat met dit algemene uitgangspunt wordt gebroken. In een dergelijk stelsel kan men alleen hoger beroep instellen, indien de zaak aan bepaalde criteria voldoet.

In het Duitse bestuursprocesrecht bestaat voor het hoger beroep sinds eind jaren '90 een verlofstelsel. Artikel 124 van de *Verwaltungsgerichtsordnung* noemt vijf criteria op grond waarvan verlof kan worden verleend. Indien aan één van deze criteria is voldaan, zal een verzoek om verlof worden gehonoreerd. Vertaald naar de Nederlandse situatie betreft het de volgende criteria:

- de kans dat het hoger beroep (deels) gegrond wordt verklaard, is groter dan de kans dat het hoger beroep ongegrond wordt verklaard;
- de zaak is juridisch of feitelijk bovengemiddeld gecompliceerd;
- in hoger beroep kan een rechtsvraag worden opgehelderd die het belang van de individuele zaak overstijgt;
- de uitspraak van de rechtbank wijkt af van een eerdere uitspraak van de hoogste rechter;
- er is sprake van een gebrek in de procedure bij de rechtbank dat de uitspraak in de beroepszaak kan hebben bepaald.

In deze criteria zien we de functies van de Nederlandse bestuursrechtelijke appelprocedure terug. Een zaak kan alleen in hoger beroep komen, indien er ofwel een grote kans is dat een herkansing succesvol zal zijn omdat de rechter in eerste aanleg steken heeft laten vallen, ofwel indien de rechtseenheid in het geding is. Een verlofstelsel leidt daarom tot een meer doelmatige en functionele benutting van het hoger beroep: per zaak kan worden bezien of hoger beroep noodzakelijk is. Voor een goede werking van dit instrument is wel vereist dat niet te gemakkelijk verlof wordt verleend. De criteria voor verlof dienen scherp te worden geformuleerd en moeten consistent worden toegepast, wil dit stelsel effect sorteren. Daarnaast moet terughoudend worden omgegaan met de invoering ervan voor punitieve sancties, omdat dit in strijd zou kunnen zijn met het recht op toegang tot de rechter zoals dat in internationale verdragen is vastgelegd (De Poorter & De Graaf, 2011: 255).¹³

Op het individuele niveau leidt een verlofstelsel, net als een grievenstelsel, tot meer kosten voor de burger. Net als bij een grievenstelsel zal de burger moeten beargumenteren waarom de uitspraak van de rechtbank onjuist is. Dit vraagt om het

investeren van tijd die ook anders had kunnen worden benut. Indien ervoor wordt gekozen om een advocaat in te schakelen, zal een verlostelsel bovendien leiden tot hogere proceskosten. Een verlostelsel brengt hogere kosten met zich dan een grievenselsel, doordat een burger zich ervan dient te verzekeren dat zijn zaak aan de verlofcriteria voldoet en dit dient te motiveren. Als gevolg van de stijging van de proceskosten kan worden verwacht dat burgers minder vaak verzoeken tot hoger beroep zullen indienen. In Duitsland heeft het verlostelsel inderdaad een dergelijk ontmoedigingseffect gehad. Het aantal aangedragen appenzaken daalde daar, mede als gevolg van het verlostelsel, met een kwart in de periode 1995-1998 (Marseille e.a., 2007: 63).

Net als bij een grievenselsel is te verwachten dat juist in zaken waar de rechtseenheidsfunctie of de controlefunctie spelen, burgers ervoor zullen kiezen om door te procederen. In dit soort zaken is het namelijk eenvoudiger om het verzoek tot het verlenen van verlof te formuleren. Daarnaast zullen burgers juist in dit soort zaken verwachten dat hun verzoek tot verlof wordt gehonoreerd. Hiervoor is wel vereist dat de verlofcriteria voor burgers duidelijk zijn. Indien dit niet het geval is, zal een verlostelsel ertoe leiden dat juist zaken waarin de herkansingsfunctie of de controlefunctie speelt niet meer in hoger beroep komen omdat burgers worden afgeschrikt door de hogere kosten. De rechtseenheid of de controle op lagere rechtbanken zijn namelijk zaken van collectief belang die door een individuele procespartij niet in de eigen kosten-batenafweging betrokken zullen worden.

We zien dus dat een verlostelsel leidt tot een doelmatiger en functioneler gebruik van het hoger beroep, zowel direct door de afwijzing van zaken als indirect doordat de kosten-baten afweging van burgers minder gunstig uitvalt. Voor een goede werking is wel vereist dat de criteria voor verlof scherp zijn geformuleerd en consistent worden toegepast. Daarnaast is een verlostelsel geen goede optie voor zaken waarin punitieve sancties spelen. In dit soort zaken kan een verlostelsel namelijk in strijd zijn met internationaal recht.

4.4 VERHOOGING GRIFFIERECHTEN

In november 2011 is het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met verhoging van griffierechten ingediend.¹⁴ Hierin geeft de wetgever aan de instroom van rechtszaken te willen beperken door een sterke verhoging van de griffierechten. Volgens het wetsvoorstel bedraagt het standaardtarief van een bestuursrechtelijke zaak in eerste aanleg straks 400 Euro. Dit is aanzienlijk hoger dan de 152 Euro die nu geldt voor particulieren in reguliere bestuursrechtelijke

zaken.¹⁵ Overigens worden onvermogens, mindervermogens en middeninkomens gecompenseerd. Zij betalen straks in eerste aanleg respectievelijk 125, 200 en 300 Euro. De wetgever verwacht dat drie op de vijf Nederlanders in aanmerking zullen komen voor een van deze gereduceerde tarieven. De griffierechten in hoger beroep worden 2,5 keer zo hoog als in eerste aanleg. Dit resulteert in een standaardtarief in hoger beroep van 1000 euro. Het minimumbedrag aan griffierechten in hoger beroep, dat zal gaan gelden voor onvermogens, bedraagt straks 313 euro.¹⁶ Op dit moment is het tarief voor particulieren in bestuursrechtelijke appelzaken nog 232 Euro. In zaken over uitkeringen en huurtoeslag is dit nu slechts 115 euro.¹⁷

Op basis van een tijdreeksonderzoek dat is uitgevoerd door Van Velthoven kan een inschatting worden gemaakt van de effecten van de verhoging van de griffierechten. Hij heeft over de periode 1951-2000 de prijselasticiteit van de vraag naar rechtspraak gemeten. Hieruit bleek dat de prijselasticiteit van de vraag naar bestuursrechtelijke zaken -0,68 bedraagt (2002: 28). Dit houdt in dat voor elke 1% waarmee de kosten van toegang tot de rechter worden verhoogd, de vraag naar rechtspraak met 0,68% daalt.¹⁸ We kunnen de prijselasticiteit gebruiken om de effecten van het wetsvoorstel te berekenen voor de zaken waar straks de grootste veranderingen zullen plaatsvinden. In uitkeringszaken bedraagt het griffierecht thans 115 euro. Dit wordt straks minimaal 313 Euro, een stijging van 172%. Uitgaande van de genoemde prijselasticiteit zou het aantal appellen tot nul dalen. Hetzelfde zou gelden voor reguliere vreemdelingenzaken rond gezinshereniging. Ook in Wet Mulder-zaken, waar thans geen griffierechten worden geheven, zal de stijging van de griffierechten grote gevolgen hebben. Afgaande op de gegevens die nu beschikbaar zijn, kunnen we daarom concluderen dat de verhoging van de griffierechten van grote invloed zal zijn op het gebruik van het hoger beroep.

Mogelijk zal de verhoging van de griffierechten leiden tot een doelmatiger gebruik van het hoger beroep, nu burgers door de hogere griffierechten gedwongen zullen worden om een reële kosten-batenoverweging te maken. De vraag is of de verhoging van de griffierechten zal leiden tot een functioneler gebruik van het hoger beroep. Er is geen enkele reden om dit te veronderstellen; het tegengestelde lijkt juist het geval. De maatregel beïnvloedt de kosten-batenafweging van een procespartij. We zagen eerder dat de rechtseenheid of de controle op lagere rechtbanken zaken zijn die door een individuele procespartij niet in de kosten-batenafweging betrokken zullen worden. Het is daarom niet te verwachten dat juist in deze zaken zal worden geappelleerd indien de griffierechten fors worden verhoogd. Een uitzondering wordt gevormd door zaken waar de fout in eerste aanleg ertoe leidt dat de burger niet krijgt waar hij of zij recht op heeft. Ook dan zal de burger echter niet

appelleren indien het financiële belang van de zaak klein is. Er bestaat daarom het gevaar dat systematische fouten van de rechtbanken niet meer zullen worden gecorrigeerd als het gaat om zaken met een beperkt financieel belang.

Concluderend kan worden gesteld dat de verhoging van de griffierechten waarschijnlijk tot een dalend aantal appelzaken in het bestuursrecht zal leiden. Mogelijk zal de maatregel leiden tot een meer doelmatig gebruik van het hoger beroep op actorniveau. Het is echter niet waarschijnlijk dat het instrument zal leiden tot een functioneler gebruik van het hoger beroep op systeemniveau. Er moet juist voor worden gevreesd dat de controlefunctie en de rechtseenheidsfunctie van het hoger beroep minder goed kunnen worden verwezenlijkt.

5 Conclusie

De appelprocedure in het bestuursrecht wordt op dit moment niet doelmatig benut door burgers. Doorprocedeerpercentages zijn relatief hoog in vergelijking met de bezwaarfase en met het civiele recht en strafrecht. Met name burgers procederen vaak door indien de rechtbank hun beroep ongegrond verklaart. De kans op succes in hoger beroep is voor een burger echter aanzienlijk kleiner dan voor een bestuursorgaan. Daarnaast leidt een hoger beroep voor alle betrokken partijen tot vertraging, aangezien dit vaak minimaal driekwart jaar in beslag neemt. We kunnen daarom stellen dat burgers geen doelmatige kosten-batenafweging maken bij het instellen van hoger beroep.

Het huidige gebruik van het hoger beroep is bovendien niet in overeenstemming met de functies van het hoger beroep. Meer specifiek worden de controlefunctie en de rechtseenheidsfunctie nu niet goed verwezenlijkt. De meerderheid van de ingestelde appelzaken leidt namelijk niet tot een gegrondverklaring. In deze zaken wordt dus veelal geen oordeel geveld waarmee rechtseenheid wordt gecreëerd of waarmee fouten van de rechtbank worden gecorrigeerd. Verder blijkt uit onderzoek dat in hoger beroep dezelfde geschilpunten aan de orde komen als tijdens de beroepsfase. Gelet op de controlefunctie en rechtseenheidsfunctie zou het juist gewenst zijn dat in hoger beroep met name rechtsvragen aan de orde komen, evenals de vraag of de rechtbank procedurele fouten heeft gemaakt.

Er bestaan verschillende instrumenten waarmee het gebruik van het hoger beroep kan worden beïnvloed. In dit artikel zijn een informele zaaksbehandeling, de invoering van een grievensstelsel, de invoering van een verlofstelsel en een sterke

verhoging van de griffierechten besproken. We zagen dat een sterke verhoging van de griffierechten het aantal appelzaken sterk zal reduceren, maar er ook toe zal leiden dat de rechtseenheidsfunctie en de controlefunctie minder goed kunnen worden verwezenlijkt. De informele zaakaanpak, de invoering van een grievenstelsel en een verlofstelsel zullen eveneens leiden tot een reductie in het aantal appelzaken. Deze drie instrumenten kunnen bovendien leiden tot een meer functioneel gebruik van de appelprocedure. Bij een informele zaaksbehandeling wordt de keuze voor hoger beroep beïnvloed, doordat burgers meer informatie krijgen over hun bewijspositie en doordat zij uitspraken vaker accepteren. Het effect van dit instrument is minder direct dan het effect van een grievenstelsel of een verlofstelsel. Deze instrumenten remmen het gebruik van hoger beroep op een meer directe manier af door middel van juridische barrières. Het voordeel van een verlofstelsel is dat per zaak bezien kan worden of hoger beroep noodzakelijk is. Een nadeel wordt gevormd door de hoge kosten voor justitiabelen en het daaruit voortkomende ontmoedigingseffect. Als gevolg hiervan is het mogelijk dat juist in zaken waarin de herkansingsfunctie of de controlefunctie aan de orde is, geen hoger beroep meer wordt ingesteld.

We kunnen de gevolgen van de invoering van de besproken instrumenten niet met volledige zekerheid voorspellen, omdat niet veel bekend is over de werkelijke motieven van burgers om te appelleren. Daarom is in 2010 een promotieonderzoek gestart bij de Rijksuniversiteit Groningen. Doel van dit onderzoek is meer inzicht te krijgen in de beweegredenen van procespartijen voor het instellen van hoger beroep. Daarnaast evalueert het onderzoek de doelmatigheid en functionaliteit van de huidige benutting van het bestuursrechtelijke hoger beroep. Op deze manier ontstaat kennis die nodig is voor een goede beoordeling van de bestaande voorstellen die proberen het procesgedrag van burgers te beïnvloeden. Hiermee kan worden gewaarborgd dat het bestuursrechtelijke hoger beroep in de toekomst goed kan blijven functioneren, zodat burgers verzekerd blijven van rechtsbescherming tegen optreden door de overheid.

Literatuur

- Coleman, J. & T. Farraro, *Rational choice theory. Advocacy and critique*, Londen, 1992.
- Damen, L.J.A. e.a., *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag, 2009.
- Diephuis, B.J. e.a., *Rechtspleging civiel en bestuur 2008*, Den Haag, 2010.
- Erp, J. van, *Geschilbeslechting in Nederland. Het verloop van civiele en bestuursrechtelijke geschillen in de bruikbare rechtsorde*, Den Haag, 2006.
- Herweijer, M. & J.R. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*, Den Haag, 2011.
- Kuhry, B. & F. De Kam (red.), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*, Den Haag, 2012.
- Marseille, A.T., *Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak*, Groningen, 2010.
- Marseille, A.T., *De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep*, in: *NJB*, 2009, nr. 27, p. 1716-1723.
- Marseille, A.T., e.a., *Ruimte voor rechtsvorming. Een onderzoek naar adequate instrumenten voor afhandeling en rechtsvorming door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, Den Haag, 2007.
- Marseille, A.T., *De dagelijkse praktijk van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak*, in: *NJB*, 2003, nr. 21, p. 1062-1069.
- Poorter, J.C.A. de & K.J. de Graaf, *Doel en functie van de bestuursrechtspraak. Een blik op de toekomst*, Den Haag, 2011.
- Raad van State, *Jaarverslag 2010*, Den Haag, 2011.
- Raad voor de Rechtspraak, *Adviesaanvraag wetsvoorstel kansspelen*, Den Haag, 2007.
- Raad voor de Rechtspraak, *Jaarverslag 2010*, Den Haag, 2011.
- Sanders, K.H., *De heroverweging getoetst. Een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures*, Groningen, 1998.
- Schlössels, R.J.N. & S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie bestuursrecht in de sociale rechtstaat: Deel 1*, Deventer, 2010.
- Schueler, B.J. e.a., *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006. Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag, 2007.
- Velthoven, B. C. J. van, *Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000. Deel 2: tijdreeksanalyse*, Leiden, 2002.

Noten

- 1 De appelpercentages lopen uiteen per deelgebied van het bestuursrecht; zie tabel 1.
- 2 Hier kan verschil van mening over bestaan. Indien een hoger beroep niet rationeel is omdat de kosten voor de burger hoger zijn dan de verwachte baten, kan deze toch appel instellen uit boosheid of frustratie. Het hoger beroep is echter door de wetgever niet opgezet als therapie voor boze

burgers. In dit artikel wordt daarom de aanname gehanteerd, dat op rationele wijze gebruik dient te worden gemaakt van het appel.

- 3 In 2010 werden er 18.095 bestuursrechtelijke hoger beroepen ingesteld, zo blijkt uit opgevraagde gegevens van de Raad voor de Rechtspraak. Wet Mulder-zaken zijn in deze telling buiten beschouwing gelaten. Uit een analyse van uitspraken van de Afdeling blijkt dat acht op de tien bestuursrechtelijke appellen zijn ingesteld door een burger. Het betrokken bestuursorgaan is verantwoordelijk voor 16% van de hoger beroepen, terwijl 4% van de hoger beroepen door beide partijen is ingesteld (Marseille, 2003: 1065). Vergelijkbare percentages werden gevonden in een analyse van uitspraken van de CRvB (Marseille, 2009: 1720). Met deze gegevens kan worden geschat dat in 2010 14.476 maal hoger beroep is ingesteld door een burger, 2.895 maal door een bestuursorgaan en 724 maal door beide.

- 4 De categorie bijstandszaken in de tabel is inclusief studiefinancieringszaken. Wet Mulder-zaken zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten, omdat geen gelijksoortige data beschikbaar waren.

Bron appelpercentages en instroom appellen: opgevraagd bij de Raad voor de Rechtspraak. Het appelpercentage is berekend door de instroom in hoger beroep te delen door de voor hoger beroep vatbare uitspraken van de rechtbanken. Per soort zaak zijn er kleine verschillen in de berekening die voortkomen uit het door de Raad voor de Rechtspraak gehanteerde systeem.

Bronnen succespercentages zaken bij CRvB en hoven: berekend door auteurs op grond van tabellen behorende bij de monitor Civiel en Bestuur, te vinden op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/publicaties/archief/2012/2011-civiel-bestuur-2010-pub.htm>, bezocht in februari 2012. Het betreft het aantal gegrondverklaringen als percentage van het aantal uitspraken in hoger beroep.

Bron succespercentages bij Afdeling: De Raad van State publiceert vrijwel alle uitspraken in hoger beroep op haar site. Middels de zoekmachine van de Raad van State zijn daarom alle uitspraken in hoger beroep in 2010 opgezocht, en het deel daarvan dat gegrond is verklaard. Volgens de beschikbare gegevens waren er in 2010 6999 uitspraken in hoger beroep in vreemdelingenzaken, exclusief verzoeken om een voorlopige voorziening. Daarvan verklaarde de Raad van State het hoger beroep in 810 uitspraken gegrond (in de zoekmachine is gezocht op de zinsnede “verklaart het hoger beroep gegrond”). Dit levert een succespercentage van 12% op. Daarnaast waren er volgens de beschikbare gegevens in 2010 1578 uitspraken in hoger beroep in overige zaken bij de Afdeling. In totaal betroffen 359 van deze uitspraken een gegrondverklaring. Daarmee is het succespercentage in deze zaken in 2010 23%. Voor de vreemdelingenzaken en fiscale zaken is overigens als geheel een succespercentage uitgerekend omdat uitgesplitste data niet beschikbaar waren.

- 5 Memorie van Toelichting Vreemdelingenwet 2000, Kamerstukken 1998-1999, 26732, 12.
- 6 Wel kan de vreemdeling een verzoek tot voorlopige voorziening indienen waarbij wordt verzocht om het verblijf te verlengen. Deze verzoeken hebben weinig kans van slagen, al kunnen ze wel leiden tot enige verlenging van het verblijf (Memorie van Toelichting Vreemdelingenwet 2000,

- Kamerstukken 1998-1999, 26732, 86). De meerderheid van de appellanten dient een dergelijk verzoek niet in en kan dus tijdens het hoger beroep niet meer legaal in Nederland verblijven (Raad van State, 2011: 232-233).
- 7 Het gaat om de gemiddelde doorlooptijd van kamer 3 (hoger beroep) voor zaken waarin een zitting plaatsvond. De genoemde doorlooptijd geldt voor algemeen-bestuursrechtelijke zaken, exclusief vreemdelingenzaken. Voor vreemdelingenzaken geldt een apart procesrecht. Een zitting wordt meestal achterwege gelaten, waardoor deze zaken sneller kunnen worden behandeld.
 - 8 Met uitzondering van het fiscale recht en een aantal onderdelen van het socialezekerheidsrecht.
 - 9 Zie artikel 14, eerste lid, Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.
 - 10 De informele aanpak is in de pilot toegepast op alle bestuursrechtelijke zaken, exclusief vreemdelingenzaken en Wet Mulder-zaken.
 - 11 Memorie van Toelichting Vreemdelingenwet 2000, Kamerstukken 1998-1999 26732, nr. 3, p. 82.
 - 12 De verklaring hiervoor is waarschijnlijk, dat het grievenstelsel in het vreemdelingenrecht tegelijkertijd is ingevoerd met het hoger beroep. Hierdoor is het niet mogelijk om een vergelijking te maken tussen een situatie met en een situatie zonder grievenstelsel.
 - 13 Het gaat om artikel 14 lid 5 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 2 van het Zevende Protocol bij het EVRM. Deze verdragsbepalingen eisen namelijk dat in strafzaken voor iedere verdachte hoger beroep openstaat. Dit verdraagt zich niet met een verlofstelsel, dat hoger beroep in bepaalde gevallen uitsluit.
 - 14 Wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met verhoging van griffierechten, Kamerstukken 2011/2012, 33071, nr. 2.
 - 15 Zie artikel 8:41 Awb. Naast dit standaardtarief geldt thans ook een laag tarief van 41 euro. Dit tarief geldt o.a. voor huurtoeslagzaken en socialezekerheidszaken. De genoemde tarieven gelden voor natuurlijke personen; voor rechtspersonen geldt nu een hoger tarief. Na invoering van het wetsvoorstel bedraagt het standaardtarief in deze zaken 250 Euro en het tarief voor onvermogen den 125 euro.
 - 16 Memorie van Toelichting Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met verhoging van griffierechten, Kamerstukken 2011/2012, 33071, nr. 3, p. 19-26.
 - 17 De genoemde huidige tarieven gelden voor natuurlijke personen. Deze tarieven zijn te vinden in de aparte wetten voor de diverse appelinstanties. Zie o.a. artikel 51 Wet op de Raad van State, artikel 22 Beroepswet, artikel 24 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en artikel 271 Algemene wet inzake rijksbelastingen.
 - 18 Van Velthoven vindt twee prijselasticiteiten: -0,68% als de kosten van de rechtspraak (griffierechten en de kosten van een advocaat) worden afgezet tegen het totaal aantal ingediende administratieve zaken en -0,54% als de kosten worden afgezet tegen het aantal uitspraken in administratieve zaken.