

University of Groningen

Een 'lijstje van twintig' ten behoeve van kennis over het functioneren van de bestuursrechtspraak

Marseille, Bert; Wever, Marc

Published in:
 Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2022

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Marseille, B., & Wever, M. (2022). Een 'lijstje van twintig' ten behoeve van kennis over het functioneren van de bestuursrechtspraak. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2022(4), 213-215. Artikel NTB 2022/111.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Een ‘lijstje van twintig’ ten behoeve van kennis over het functioneren van de bestuursrechtspraak

NTB 2022/111

Redactioneel

In *Justice in the Digital State* schrijft Joe Tomlinson over het Engelse bestuursrecht: “Discussion about administrative justice has often suffered from a deficient evidence base. (...) Although there are some exceptions, the priority of the majority of public law research (...) is to try to identify the patterns, continuities and discontinuities thinking displays, and the manner in which it shapes the politically possible. As a result, the field of public law is now heavy on insight and light on descriptive accounts of what is actually happening within the system.”²

Toen wij dit lazen, dachten we direct: hoe zit het eigenlijk in Nederland met de informatie over de bestuursrechtspraak? Vrij vertaald gaat het bij ‘insight’ om zicht op rechtsvorming en bij ‘descriptive accounts’ om kennis over het functioneren van de rechtspraak als geschilbeslechtende instantie. Wie geïnteresseerd is in het functioneren van de bestuursrechtspraak heeft belang bij een goed beeld van de jurisprudentie van de bestuursrechter, maar wellicht nog wel meer bij informatie over de prestaties van de bestuursrechter op het punt van (onder meer) tijdigheid, finaliteit, geschiloplossing en acceptatie. Ondanks het feit dat we in een informatiemaatschappij leven, blijkt informatie die van belang is voor een goed zicht op de jurisprudentie van en geschilbeslechting door de bestuursrechter in mindere mate voorhanden dan je zou verwachten. We geven drie voorbeelden:

- Afgelopen jaar deden wij, samen met Viola Bex-Reimert, in opdracht van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onderzoek naar de toepassing door de Afdeling van art. 91 lid 2 Vw 2000, dat de Afdeling in haar hoedanigheid van hogerberoepsrechter in vreemdelingenzaken de bevoegdheid geeft haar uitspraak niet te motiveren als het hoger beroep ongegrond is.³ Uit het onderzoek bleek dat bij een ongegrond hoger beroep van een vreemdeling de kans dat de uitspraak niet wordt gemotiveerd achttien keer zo groot is als bij een ongegrond hoger beroep van de staatssecretaris. Wellicht zou dat verschil kunnen worden verklaard door het feit dat vreemdelingen relatief vaak tegen voor hen ongunstige rechtbankuitspraken in hoger beroep gaan, en de staatssecretaris juist relatief weinig. Of dat zo is, konden wij niet nagaan omdat cijfers daarover nergens zijn te vinden.
- Vorige maand publiceerden wij de resultaten van een onderzoek naar het gebruik van de bevoegdheid van de bestuursrechter om na de zitting het vooronderzoek te heropenen.⁴ Uit (voornamelijk) ongepubliceerde uitspraken die ons door de Raad voor de rechtspraak ter beschikking waren gesteld, bleek dat de rechter het vooronderzoek regelmatig heropent om partijen de kans te bieden onderling tot overeenstemming te komen. Wij wilden graag weten hoe vaak partijen daarin slagen en wat de inhoud van de overeenstemming inhield, maar dergelijke gegevens worden niet bijgehouden door de rechtbanken.
- Begin vorig jaar schreef een van ons beiden een annotatie over een uitspraak van de Afdeling over een besluit tot weigering van een zogeheten Verklaring

1 Bert Marseille is lid van de redactie van het NTB, Marc Wever is lid van de deelredactie van het NTB, beiden zijn werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

2 Joe Tomlinson, *Justice in the Digital State*, Bristol: Policy Press 2019, p. 5-6.

3 A.T. Marseille, M. Wever & V.M. Bex-Reimert, ‘Ongemotiveerde uitspraken in het hoger beroep in vreemdelingenzaken en de grenzen van behoorlijke rechtspleging’, *NJB* 2021/2350.

4 Bert Marseille & Marc Wever, ‘Processuele beslissingen van de bestuursrechter: *biased* ten gunste van de overheid?’, *NJB* 2022/618.

Omtrent Gedrag. De uitspraak bood geen goed zicht op de relevante feiten.⁵ Wellicht dat de rechtbankuitspraak duidelijkheid kon bieden. Die uitspraak bleek echter niet gepubliceerd.

Wat laten de drie voorbeelden zien? De eerste twee gaan over gebrekkig beschikbare informatie over de bestuursrechtspraak als geschilbeslechtende instantie, het derde voorbeeld over gebrekkige informatie over de rechtsvormende activiteit van de bestuursrechter. Wij hebben als onderzoekers last van al die ontbrekende informatie. Valt er iets aan te verhelpen?

Over het eerste punt (een tekort aan informatie over de rechtsvormende activiteit van de bestuursrechter) kunnen we kort zijn. De Raad voor de rechtspraak is van plan het komende decennium het aantal gepubliceerde uitspraken te vergroten van 4% van het geheel op dit moment tot 75%. Elders hebben we geschreven over wat we van dat plan vinden,⁶ hier volstaan we met de wens prioriteit te geven aan het publiceren van alle uitspraken van bestuursrechters van rechtbanken waartegen hoger beroep is ingesteld.

Ook voor het tweede punt (een tekort aan informatie over de effectiviteit van de bestuursrechtspraak als geschilbeslechtende instantie) geldt dat bestuursrechters zelf zich bewust zijn van tekortschietende informatie. De reflectierapporten van de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak naar aanleiding van de toelagenaffaire laten dat zien. Naar verluidt werden in veel procedures over de terugvordering van kinderopvangtoeslagen schikkingen getroffen bij de rechtbank en bij de Afdeling. Maar over aantallen, laat staan over de inhoud van die schikkingen, is niets bekend, want die worden niet bijgehouden, zo is zowel in het reflectierapport van de rechtbanken als dat van de Afdeling bestuursrechtspraak te lezen.⁷

Iedere zichzelf respecterende organisatie zou geïnteresseerd moeten zijn in kerncijfers over haar eigen functioneren. Welke gegevens zou de Rechtspraak (en de Afdeling en de Hoge Raad) in ieder geval moeten bijhouden – en liefst ook publiceren – over bestuursrechtelijke procedures? In een gesprek dat we daarover met de Raad voor de rechtspraak hadden, zeiden wij: “Wij hebben wel een wensenlijstje!” Daar was men in geïnteresseerd. We hebben bij het opstellen van dat lijstje onze nieuwsgierigheid niet helemaal de vrije loop gelaten en hebben ons beperkt tot twintig gegevens die rechterlijke instanties over elke bestuursrechtelijke (hoger)beroepszaak zouden moeten bijhouden.

Welke gegevens staan op ons lijstje? Ze staan hieronder vermeld, onderverdeeld in zes categorieën (instantie, partijen, object van de procedure, verloop van de procedure, tijdsverloop, uitkomst).

Informatie die de Rechtspraak over elke bestuursrechtelijke procedure zou moeten bijhouden

Instantie

1. Instantie (welke rechtbank of hogerberoepsinstantie?)

Partijen

2. Aantal bij de procedure betrokken partijen
3. Hoedanigheid partijen (natuurlijk persoon, rechtspersoon (en zo ja: een die opkomt voor eigen of algemeen/collectief belang), bestuursorgaan)

5 A.T. Marseille, 'De Afdeling en Verklaringen omtrent gedrag: disproportionele gevolgen voor de burger?', AA 2021, 70, p. 392-397, AA20210392.

6 Bert Marseille & Marc Wever, 'Alle uitspraken publiceren' als tussenstap?', NJB 2021/3260.

7 Zie: Werkgroep reflectie toelagenaffaire rechtbanken, *Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit de toelagenaffaire*, Den Haag, Raad voor de rechtspraak 2021, p. 24, en: *Lessen uit de kinderopvangtoelagenzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*, Den Haag: Raad van State 2021, p. 59.

4. Worden partijen bijgestaan door professionele rechtsbijstandverleners?
Object van de procedure
5. Soort procedure (beroep, verzoek om voorlopige voorziening in bezwaar, verzoek voorlopige voorziening in beroep, verzoek om schadevergoeding, beroep tegen niet tijdig beslissen, etc.)
6. Als de procedure een besluit betreft: aard van het besluit (naast wettelijk voorschrift waarop besluit is gebaseerd, informatie als: gaat het over een terugvordering, subsidie, vergunning, handhaving, etc.)
7. Betreft de procedure een besluit in reactie op de vernietiging door de rechter van een eerder besluit?
Verloop van de procedure
8. Wijze van behandeling (regulier of vereenvoudigd (met toepassing van art. 8:54 Awb))?
9. Wordt de zaak enkelvoudig of meervoudig behandeld?
10. Hoe vaak is de zaak ter zitting behandeld?
11. Vooronderzoek hervat na de (eerste) zitting?
12. Vorm van hervatting (schorsing, heropening, bestuurlijke lus)
13. Heeft de rechter gebruikgemaakt van zijn onderzoeksbevoegdheden?
Tijdsverloop
14. Datum aanhangig maken procedure
15. Datum zitting
16. Datum einde procedure
Uitkomst
17. Wijze waarop procedure eindigt (uitspraak, intrekking)
18. Indien intrekking: overeenstemming tussen partijen?
19. Indien uitspraak: onbevoegd, niet-ontvankelijk, ongegrond, gegrond (met daarbij vermeld: rechtsgevolgen in stand? Zelf in de zaak voorzien?)
20. Is hoger beroep ingesteld en zo ja, bij welke instantie?

Als de Rechtspraak elke zaak die de bestuursrechter afdoet (hetzij met een uitspraak, hetzij door intrekking, hetzij anderszins) een ECLI-nummer geeft en van die zaak de hiervoor genoemde twintig kernegevens (die we uiteraard voor een nog beter lijstje geven) verzamelt en publiceert, ontstaat een uiterst waardevolle verzameling informatie. De bestuursrechters en hun medewerkers, net als de managers van de rechtspraak, zullen die informatie kunnen benutten om hun werk beter te kunnen doen. En voor buitenstaanders die belang stellen in kennis over het functioneren van de bestuursrechtspraak vormt zo'n databank een uiterst waardevol reservoir van onderzoeksgegevens.

We hebben geen idee of ons 'lijstje van twintig' inmiddels op het bureau van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak is beland, of juist ligt te verstoffen, ergens diep in een la op een van de burelen van de Raad. Vanwege het belang – in en buiten de rechtspraak – van kennis over het functioneren van de bestuursrechtspraak als geschilbeslechtende instantie kunnen we ons nauwelijks anders voorstellen dan dat dat eerste het geval is. Dat belooft wat!