

# 18 BEROEP

*Bert Marseille*

## 18.1 INLEIDING

Wie een geschil met de overheid heeft, kan naar de rechter stappen. De aard van het geschil bepaalt welke rechter dat is. Gaat het geschil over een besluit van een bestuursorgaan, dan is doorgaans de bestuursrechter bevoegd. Voor de overige geschillen met de overheid is de civiele rechter de aangewezen rechter.<sup>1</sup>

De procedure bij de bestuursrechter is geregeld in hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarin is bepaald dat alleen belanghebbenden (personen of rechtspersonen die direct zijn geraakt door een besluit) in beroep kunnen bij de bestuursrechter en dat zij pas beroep kunnen instellen nadat zij een voorprocedure hebben doorlopen.<sup>2</sup> Meestal is dat een bezwaarprocedure bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. Als regel behandelt de bestuursrechter het beroep op een zitting en doet hij vervolgens binnen zes weken uitspraak. Beroep is mogelijk bij een van de elf rechtbanken die Nederland rijk is, hoger beroep bij verschillende appèlinstanties, waarvan de gerechtshoven en de Hoge Raad (belastingen), de Centrale Raad van Beroep (CRvB; sociale zekerheid), het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB; economisch bestuursrecht) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS; o.a. omgevingsrecht en vreemdelingenrecht) de belangrijkste zijn.<sup>3</sup>

Bij de totstandkoming van de Awb in 1994 heeft de wetgever duidelijk geformuleerd hoe de bestuursrechter zijn taak moet uitvoeren. De bestuursrechter zou laagdrempelige rechtsbescherming moeten bieden aan de indiener van het beroep, maar ook oog moeten hebben voor een snelle, doeltreffende beslechting van het geschil. Waar mogelijk zou hij met zijn uitspraak het geschil met de overheid definitief moeten beslechten. Nieuw ten opzichte van het procesrecht van voor 1994 was dat de indiener van het beroepschrift met zijn beroepsgronden de omvang van de rechtsstrijd bepaalde. De rechter zou zich binnen die grenzen overigens wel actief moeten opstellen, met name bij het vaststellen van de

---

1 Schreuder-Vlasblom, 2017.

2 Zie art. 8:1, 1:2 en 7:1 Awb.

3 Schreuder-Vlasblom, 2017.

relevante feiten, waartoe hem diverse onderzoeksbevoegdheden werden toegekend. Op dat punt werd van hem maatwerk verwacht.<sup>4</sup>

Sinds 1994 is sprake van een voortdurende en levendige discussie over hoe de bestuursrechter zijn taak moet verrichten. Een aantal van de uitgangspunten geldt onverkort, zoals tijdigheid en finale geschilbeslechting.<sup>5</sup> Sommige uitgangspunten hebben inmiddels een wat ander accent gekregen, zoals het idee van een ‘actieve’ rechter. Dat houdt niet meer in dat de rechter zelf allerlei activiteiten ontplooit, maar veeleer dat hij actief is in het voorlichten van partijen over hun processuele verantwoordelijkheden. Nieuw is het zogenoemde relationele aspect van de procedure, dat ziet op de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid en op aandacht van de rechter voor een mogelijk achter het geschil over het besluit schuilgaand conflict. Daarnaast wordt dit aspect in verband gebracht met de sinds 2013 in het bestuursrecht geldende relativiteitseis.<sup>6</sup> Nieuw is ook het concept van responsiviteit, dat inhoudt dat de rechter zoekt naar een door partijen als rechtvaardig aanvaarde oplossing van hun geschil.<sup>7</sup> Worden de ideeën in de literatuur over de taakvervulling door de bestuursrechter in steekwoorden samengevat, dan moet het tijdig, finaal, op maat, procedureel rechtvaardig en responsief.<sup>8</sup>

De doelstellingen van de wetgever uit 1994 en de voortdurende discussie over de ideale taakopvatting van de bestuursrechter roepen de vraag op in hoeverre de bestuursrechter in de wijze waarop hij zijn taak uitoefent, voldoet aan de verwachtingen die er over hem leven. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gezocht op die vraag. Daartoe geef ik een overzicht van empirisch onderzoek dat sinds 1994 naar het functioneren van de bestuursrechtspraak is gedaan. Ik concentreer me op onderzoek van de afgelopen vijftien jaar en op procedures in het ‘algemeen’ bestuursrecht (dat wil zeggen: bestuursrechtelijke zaken met uitzondering van vreemdelingenzaken en belastingzaken), ook omdat daar het meeste onderzoek naar is gedaan. Voor veel van het onderzoek geldt dat het gebaseerd is op een steekproef met beroepszaken, zittingen of uitspraken als eenheid. Bij al die onderzoeken is gestreefd naar representativiteit, zij het dat in een aantal gevallen sprake is van beperkingen, bijvoorbeeld vanwege het feit dat niet bij alle, maar slechts bij een beperkt aantal rechtbanken zaken zijn geselecteerd. De bezwaarprocedure die aan een beroep op de bestuursrechter voorafgaat, laat ik buiten beschouwing; die komt in hoofdstuk 17 van deze Encyclopedie aan de orde.

---

4 Daalder, De Groot & Van Breugel, 1994, p. 174-176.

5 Van Ettekoven & Marseille, 2017.

6 Schueler, 2019.

7 Allewijn, 2016.

8 Van Ettekoven & Marseille, 2017; Schueler, 2019; Verburg, 2019; Marseille & Wever, 2019.

Het doel van het overzicht in dit hoofdstuk is drieledig. In de eerste plaats beoogt het een beeld te geven van de gang van zaken van de procedure bij de bestuursrechter. Een tweede doel is te achterhalen in hoeverre de wijze waarop de bestuursrechter geschillen behandelt, beantwoordt aan de verwachtingen die daar over leven. In de derde plaats zeg ik, waar mogelijk, ook iets over de implicaties van het empirische onderzoek voor de rechtspraktijk.

Bij de bespreking van het empirisch onderzoek naar de bestuursrechtspraak volg ik min of meer het verloop van de procedure bij de bestuursrechter. Nadat ik eerst een beknopt algemeen beeld schets van wie in welke mate en in wat voor soort zaken in beroep komen bij de bestuursrechter (par. 18.2), ga ik in op de behandeling van het beroep door de bestuursrechter (par. 18.3), de uitkomst van de procedure en het eventuele vervolg daarop in de vorm van hernieuwde besluitvorming en/of hoger beroep (par. 18.4) en tot slot de snelheid van werken door de bestuursrechter (par. 18.5). Ik sluit af met een korte conclusie en enkele ideeën over toekomstig onderzoek (par. 18.6).

## 18.2 ALGEMEEN BEELD

### *Omvang van het beroep op de bestuursrechter*

Het aantal zaken dat de bestuursrechters van de rechtbanken behandelen, schommelt al een aantal jaren rond de 100.000.<sup>9</sup> Dat zegt nog weinig over de kans dat iemand met een bestuursrechtelijk probleem bij de bestuursrechter terecht komt. De Geschilbeslechtingdelta 2014, een grootschalig, om de paar jaar herhaald onderzoek naar het verloop en de afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, geeft daarvan een indicatie. Uit een enquête onder 5424 personen blijkt dat 14% daarvan de vijf voorafgaande jaren één of meer bestuursrechtelijke problemen had gehad.<sup>10</sup> Gevraagd of dat probleem tot een procedure had geleid, antwoordde 32% bezwaar te hebben gemaakt of een klacht te hebben ingediend en had 6% een procedure bij de bestuursrechter gevoerd. Opvallend is het verschil met civielrechtelijke problemen, waar 53% van de respondenten de vijf voorafgaande jaren één of meer civielrechtelijke problemen had gehad. Van die groep had 7% een buitengerechtelijke procedure doorlopen, 4% een procedure bij de civiele rechter. Het verschil duidt erop dat bestuursrechtelijke problemen vaker resulteren in een formele procedure dan civielrechtelijke problemen.

9 Rechtspleging Civiel en Bestuur, 2017; de Rechtspraak, 2018.

10 Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015, p. 61.

### *Aard van de zaken bij de bestuursrechter*

Binnen de bestuursrechtspraak wordt veelal onderscheid gemaakt tussen drie verschillende categorieën zaken: belastingzaken, vreemdelingenzaken en algemeen-bestuursrechtelijke zaken. Die laatste categorie beslaat ongeveer 40% van het totale aantal zaken, de andere twee beslaan elk 30%. De categorie algemeen-bestuursrechtelijke zaken wordt gedomineerd door geschillen op het terrein van de sociale zekerheid, zoals over bijstand, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Voor het overige omvat de categorie algemeen-bestuursrechtelijke zaken een zeer groot aantal zeer diverse subcategorieën, waarvan zaken over toeslagen, de Wet openbaarheid van bestuur, bestuursdwang en bouwplannen de grootste vormen.<sup>11</sup> Worden de zaken ingedeeld naar hogerberoepsinstantie, dan geldt dat in ongeveer twee derde van de zaken de CRvB de appèlinstantie is en in een derde de ABRvS.<sup>12</sup>

### *Aantal bij het geschil betrokken partijen*

In procedures bij de bestuursrechter zijn in ieder geval de appellerende burger en het verwerende bestuursorgaan betrokken. Soms nemen ook andere partijen aan een procedure deel, zoals bijvoorbeeld in het geval iemand beroep instelt tegen een aan zijn buurman verleende omgevingsvergunning voor bouwen, of als een werkgever opkomt tegen een aan zijn werknemer verleende uitkering. In procedures bij de rechtbank ligt het aantal meerpartijengeschillen onder de 10%.<sup>13</sup>

### *Procesvertegenwoordiging*

Het bestuursrecht kent geen verplichte procesvertegenwoordiging. Desondanks procedeert de meerderheid van de burgers met hulp van een professionele gemachtigde. Uit onderzoek naar de behandeling van 311 in 1998 aanhangig gemaakte beroepszaken door de bestuursrechter (deels bouwzaken, deels arbeidsongeschiktheidszaken) bleek dat in 82% van de arbeidsongeschiktheidszaken met hulp van een professional werd geprocedeerd, en in 53% van de bouwzaken.<sup>14</sup> Uit onderzoek naar 369 in 2018 door de elf Nederlandse rechtbanken afgedane beroepszaken blijkt dat 75% van de burgers wier zaak op een zitting bij de rechtbank werd behandeld, procedeerde met een professionele gemachtigde.<sup>15</sup> De verschillen tussen socialezekerheidszaken (79%) en overig zaken (67%) zijn klein. Het beeld in hoger beroep verschilt nauwelijks van dat in beroep. Onderzoek op basis van een representatieve dwarsdoorsnede van 360 uitspraken van de ABRvS en de CRvB wees uit dat respectievelijk 60% en 86% van de burgers bij die instanties met professionele rechts-

---

11 Marseille & Wever, 2019.

12 Rechtspleging Civiel en Bestuur, 2017; de Rechtspraak, 2018.

13 De Poorter et al., 2004; Marseille & Wever, 2019.

14 Marseille, 2004.

15 Marseille & Wever, 2019.

bijstand procedeert.<sup>16</sup> De verschillen tussen de onderzoeken uit 2004 en 2019 wijzen erop dat het gebruik van professionele rechtshulp in het algemeen toeneemt en dat het verschil in de mate waarin wordt geprocedeerd met professionele rechtsbijstand afneemt.

### 18.3 BEHANDELING VAN HET BEROEP

#### 18.3.1 *Enkelvoudige of meervoudige behandeling*

Als uitgangspunt wordt het beroep bij de rechtbank door een alleensprekende rechter behandeld, maar een zaak kan naar een meervoudige kamer van drie rechters worden verwezen. Het aandeel meervoudig behandelde zaken nam tussen 2006 en 2009 toe van 5% naar 9%.<sup>17</sup> Uit gegevens van de Rechtspraak blijkt dat dat aandeel tussen 2013 en 2017 is gestegen van 9% naar 12%.<sup>18</sup> In hoger beroep worden uiteraard veel meer zaken meervoudig afgedaan: 46% van de zaken bij de ABRvS, 53% van de zaken bij de CRvB.<sup>19</sup>

#### 18.3.2 *Vooronderzoek*

Voordat een zaak ter zitting wordt behandeld, vindt het vooronderzoek plaats. In het kader daarvan bestudeert de rechter het dossier van de zaak. Daarnaast kan hij gebruikmaken van zijn onderzoeksbevoegdheden, zoals het stellen van vragen aan en/of het opvragen van stukken bij partijen en het benoemen van een deskundige voor het verrichten van een onderzoek.<sup>20</sup> De afgelopen twintig jaar lijkt sprake van een gestage afname van de inzet van onderzoeksbevoegdheden door de bestuursrechter. Een mogelijke oorzaak is de opkomst van de ‘zittingsgerichte’ aanpak, die erop gericht is zaken zo snel mogelijk op een zitting te behandelen en te voorkomen dat de behandeling van beroepszaken vertraging oploopt doordat het vooronderzoek veel tijd in beslag neemt.<sup>21</sup>

Uit het onderzoek van Marseille naar de behandeling van in 1998 aanhangig gemaakte arbeidsongeschiktheids- en bouwzaken door de bestuursrechter blijkt nog sprake van een aanzienlijke mate van activiteit. Het opvragen van aanvullende stukken bij partijen gebeurde in 14% van de arbeidsongeschiktheidszaken en in 31% van de bouwzaken. In 21% van

16 Marseille & Wever, 2018.

17 Baas, De Groot-van Leeuwen & Laemers, 2010.

18 De Rechtspraak, 2018, p. 111.

19 Marseille & Wever, 2018.

20 Resp. art. 8:45 en art. 8:47 Awb.

21 Marseille, Tolsma et al., 2019, p. 201.

beide categorieën zaken stelde de rechter schriftelijke vragen aan één of meer partijen. Het benoemen van een deskundige gebeurde alleen in arbeidsongeschiktheidszaken, en wel in 26% van de gevallen. Een opvallende bevinding van het onderzoek is dat als de burger zijn stellingen over de feiten onderbouwt met een deskundigenrapport, dit de kans aanzienlijk vergroot dat de rechter gaat twijfelen over de juistheid van de feitenvaststelling door het bestuursorgaan. In 50% van de zaken waarin de eiser met een rapport kwam, benoemde de rechtbank een deskundige om onderzoek te doen naar de feiten; in zaken waarin de eiser niet met een rapport kwam, gebeurde dat slechts in 20% van de gevallen.<sup>22</sup>

In een onderzoek naar de feitenvaststelling door de bestuursrechter, uitgevoerd in 2007 door Barkhuysen, Damen et al. in het kader van de derde evaluatie van de Awb,<sup>23</sup> werd gekeken naar alle soorten zaken die de bestuursrechter behandelt. Uit een inventarisatie van 349 procesdossiers afkomstig van vijf rechtbanken blijkt dat het opvragen van stukken door de bestuursrechter tussen 2002 en 2005 was afgenomen van 24% naar 17% en het benoemen van een deskundige van 7% naar 2%. Het stellen van vragen was echter toegenomen: van 10% naar 15%. Het bestuursorgaan was bijna altijd het object van de vragen van de rechter. In 82% van de gevallen waarin de rechter vragen stelde, waren die alleen aan het bestuursorgaan gericht. Dat lijkt erop te duiden dat de rechter het bestuursorgaan vaker de kans gaf twijfel over de rechtmatigheid van het besluit weg te nemen dan dat de burger de kans kreeg eventuele twijfel bij de rechter over de rechtmatigheid van het besluit aan te wakkeren.

Faas heeft, op basis van alle informatie die daarover bij de Rechtspraak beschikbaar is, voor de periode tot 2010 geïnventariseerd hoe vaak bestuursrechters deskundigen inschakelen in arbeidsongeschiktheidszaken.<sup>24</sup> Bij de rechtbanken was tussen 1994 en 1997 een stijging te zien (van 8,5% naar 17,4%), daarna een scherpe daling naar 3,7% in 2004 en een lichte stijging naar 4,8% in 2010. Opvallend zijn de verschillen tussen rechtbanken. De meest actieve rechtbank benoemde in de periode waarover de gegevens zijn verzameld in 16,5% van de arbeidsongeschiktheidszaken een deskundige, de minst actieve rechtbank in 0,5% van de zaken. De CRvB is kariger met de inzet van deskundigen. In 1996, het eerste jaar waarover gegevens beschikbaar zijn, gebeurde het slechts in 0,6% van de zaken. De inzet steeg naar 4,0% in 2000, daalde weer naar 1,7% in 2007 en steeg vervolgens licht naar 2,6% in 2010.

---

22 Marseille, 2004.

23 Barkhuysen, Damen et al., 2007.

24 Faas, 2019.

De meest recente informatie over het gebruik van onderzoeksbevoegdheden door rechtbanken is te vinden in het onderzoek van Marseille en Wever uit 2019.<sup>25</sup> Slechts in 1% van de zaken bleek de rechter van zijn onderzoeksbevoegdheden gebruik te hebben gemaakt. Het betrof 4 van de 369 zaken uit de steekproef. Drie keer ging het om het opvragen van informatie, één keer om het benoemen van een deskundige. Al met al is het verschil tussen de huidige situatie en die rond de eeuwwisseling zeer aanzienlijk. De rechter onderneemt in de periode voorafgaand aan de zitting nauwelijks meer op eigen initiatief pogingen om meer duidelijkheid over de feiten te krijgen.

### 18.3.3 *Zitting*

#### *De klassieke zitting*

Informatie over de wijze waarop de bestuursrechter zaken ter zitting behandelt, is te vinden in een analyse van het verloop en de afdoening van 113 beroepszaken die in 2002 bij vijf rechtbanken op verschillende deelgebieden van het algemene bestuursrecht werden behandeld.<sup>26</sup> De in het kader van dat onderzoek verzamelde gegevens zijn tevens gebruikt in het onderzoek dat ten behoeve van de derde evaluatie van de Awb is gedaan naar de feitenvaststelling door de bestuursrechter.<sup>27</sup> Wat deed de gemiddelde bestuursrechter anno 2002 op een zitting? Bijna de helft van de tijd ging voorbij met het luisteren naar de pleidooien van partijen, die veelal een kopie waren van wat er in het beroepschrift en het verweerschrift stond.<sup>28</sup> In de meeste gevallen had de rechter daarna één of meer vragen aan partijen, vaak louter symbolisch (bijvoorbeeld de vraag aan iemand wiens arbeidsongeschiktheid per een datum in het verleden aan de orde is: ‘Hoe gaat het nu met u?’) of bedoeld om partijen hun standpunt verder te laten verduidelijken (‘Ik hoor u zeggen dat (...), kunt u daar nog iets meer over vertellen?’). In zaken waarvan ter zitting bleek dat het conflict tussen partijen verder strekte dan het besluit waar het beroep zich tegen richtte, werden noch door de rechter, noch door partijen zelf pogingen ondernomen een oplossing voor het achterliggende conflict te vinden. Geen van de zittingen resulteerde in een schikking.

Uitzonderingen op de terughoudende opstelling van de rechter waren schaars. Soms had de rechter een aantal gerichte vragen aan een van de partijen om helderheid te krijgen over een bepaald punt van het dossier. Dat gebeurde op iets meer dan 10% van de geobserveerde

<sup>25</sup> Marseille & Wever, 2019.

<sup>26</sup> Marseille, 2009. Verzoeken om voorlopige voorziening en meervoudig behandelde zaken zijn buiten beschouwing gelaten.

<sup>27</sup> Barkhuysen, Damen et al., 2007.

<sup>28</sup> Barkhuysen, Damen et al., 2007, p. 237.

rechtbankzittingen.<sup>29</sup> Daarnaast kwam het voor dat de rechter de zitting benutte om de onduidelijkheid die er over de feiten bestond, op te helderen. Dat deed zich echter slechts op 2 van de 113 geobserveerde zittingen voor.

De conclusie van het onderzoek is dat de betekenis van de zitting beperkt is. De rechter hoort weinig nieuws van partijen en maakt zelf nauwelijks gebruik van de zitting om informatie van partijen te krijgen die hij kan benutten voor de beoordeling van het beroep. De waarde van de zitting bij de bestuursrechter anno 2002 lijkt vooral te moeten worden gezocht in de bijdrage die deze kan leveren aan de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. In het kader van het onderzoek is echter niet gesproken met partijen, zodat onbekend is of de zitting die functie daadwerkelijk vervulde.

### *Onvrede over de zitting*

Een veelzeggende bevinding van het onderzoek van Barkhuysen, Damen et al., zij het gebaseerd op slechts vijf interviews, is dat rechtzoekenden verrast waren door de motivering van de beslissing van de rechter om hun beroep ongegrond te verklaren: die oordeelde dat ze hun standpunt over de feiten onvoldoende aannemelijk hadden gemaakt. Rechtzoekenden bleken totaal geen idee te hebben wat er in de procedure bij de bestuursrechter van hen wordt verwacht. Ze dachten dat de rechtbank zich opstelt als een soort onderzoekscommissie die op eigen initiatief de juistheid van het bestreden besluit beoordeelt en dat er voor hen nimmer de noodzaak bestaat hun stellingen over de feiten van bewijs te voorzien. Ze bleken dus een volledig verkeerd beeld van hun procespositie te hebben. Overigens gold dat niet voor rechtshulpverleners. Die bleken juist heel goed op de hoogte van hoe het spel bij de bestuursrechter wordt gespeeld.

Barkhuysen, Damen et al. stellen dat de bestuursrechter het steeds terughoudender gebruik van zijn onderzoeksbevoegdheden moet compenseren door partijen tijdens de procedure meer duidelijkheid te verschaffen over hun procespositie (bijvoorbeeld: ligt de bewijsvoeringslast bij de burger of bij het bestuursorgaan?). Het belang van die conclusie wordt onderstreept door de bevinding uit het onderzoek dat in 90% van de zaken die de bestuursrechter ter zitting behandelt de discussie tussen partijen mede de feiten betreft.

### *Experimenten*

Mede in reactie op de resultaten van het onderzoek van Barkhuysen, Damen et al. startte een aantal rechtbanken in 2008 experimenten met als doel de behandeling van de zaak ter zitting meer inhoud te geven. De rechter zou zo snel mogelijk met partijen een zitting of

---

29 Barkhuysen, Damen et al., 2007, p. 247. Alleen de zittingen waarop zaken aan de orde waren waar partijen van mening verschilden over de feiten (91 van de 120) zijn meegeteld.



comparitie moeten beleggen ter beantwoording van de vraag of het geschil tussen partijen gebaat is bij een andere uitkomst dan een uitspraak en zo nee, wat partijen kunnen, willen en moeten ondernemen om de rechter in staat te stellen een optimaal geïnformeerde uitspraak te doen. Experimenten werden uitgevoerd bij de toenmalige rechtbanken Dordrecht, Leeuwarden, Roermond en Utrecht.<sup>30</sup> In het kader van de evaluatie van die experimenten zijn in totaal 52 comparities/zittingen bijgewoond, 287 dossiers bestudeerd en 43 telefonische interviews met procespartijen gehouden.<sup>31</sup>

De gang van zaken ter comparitie/zitting verschilde sterk tussen de rechtbanken. In Dordrecht en Roermond leidde (ruim) een kwart van de comparities tot een intrekking/schikking of tot de afspraak tussen partijen om met elkaar in overleg te treden. In Leeuwarden was dat maar in 2% van de zaken het geval. Voor zover ter comparitie/zitting de vraag naar de feitenvaststelling door de rechter en de mogelijkheden van bewijslevering aan de orde was, bleek de opstelling van de Dordtse rechters het meest actief. Die beperkten zich (anders dan hun collega's in Leeuwarden en Roermond) niet tot het gelegenheid bieden aan partijen om hun standpunten over feiten te verduidelijken, maar lieten zich ook steeds uit over de bewijslastverdeling tussen partijen. In Dordrecht werden ook het vaakst afspraken gemaakt over nadere bewijslevering door de appellant (dat gebeurde in 31% van de zaken; in Roermond gebeurde het in 19% van de zaken, in Leeuwarden nooit). Nadere bewijslevering door appellanten bleek echter zelden succesvol. In slechts 5% van de gevallen leidde het bewijs ertoe dat de rechter zich achter de visie van de appellant op de feiten schaarde.<sup>32</sup> Die uitkomst roept de vraag op hoe al die verliezers – de andere 95% – terugkijken op hun inspanning te proberen door middel van bewijslevering de rechter aan hun kant te krijgen. Twee reacties zijn denkbaar: berusting ('ik heb het tenminste geprobeerd') en onbegrip ('waarom waren mijn bewijsmiddelen onvoldoende?'). De interviews met appellanten wijzen meer op die eerste dan op die laatste reactie.<sup>33</sup>

De conclusie van deze evaluatie is gematigd positief. De bestuursrechter – die zelf in het decennium voorafgaand aan de experimenten een stuk passiever was – zet partijen aan het werk (bewijslevering) en aan het denken ('is een uitspraak de uitkomst waar ik het meeste aan heb?'). Het resultaat is dat onder omstandigheden partijen beter geïnformeerd

30 Marseille, 2010a.

31 Marseille, 2010a. De samenstelling van de aantallen is in het rapport niet heel systematisch weergegeven. De aantallen voor de vier verschillende rechtbanken (bijgewoonde zittingen, bestudeerde dossiers, interviews met procespartijen): Dordrecht: 14, 84, 11; Leeuwarden: 16, 45, 12; Roermond: 16, 94, 120; Utrecht: 6, 64, 0.

32 Marseille, 2010b. Weliswaar gebaseerd op slechts 38 waarnemingen, maar vanwege de grootte van het verschil wel significant.

33 Marseille, 2010a, p. 79-80.

zijn en dat ze meer hebben te kiezen. Maar een andere conclusie van het onderzoek is dat hoe goed partijen van informatie worden voorzien en hoe inzichtelijk ze de verschillende afdoeningsalternatieven gepresenteerd krijgen, in hoge mate afhankelijk is van de rechter die ze toevallig treffen.

### *De Nieuwe zaaksbehandeling*

De in 2008 en 2009 uitgevoerde experimenten waren aanleiding om te starten met de Nieuwe zaaksbehandeling. Daarin staan snelheid, maatwerk en finaliteit centraal. De bestuursrechter bespreekt uiterlijk drie maanden na binnenkomst van het beroep met partijen ter zitting wat er moet gebeuren om tot een bevredigende uitkomst van de procedure te komen en streeft naar de finale beslechting van het geschil tussen partijen.<sup>34</sup> Dat houdt in ieder geval in dat aan het eind van de procedure duidelijk is welk bestuursbesluit voor de toekomst geldt, maar mooier nog is het als partijen de uitkomst van de procedure accepteren of de zaak schikken.

Het eerste onderzoek naar de praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling is van de hand van Verkruijsen en Doornbos.<sup>35</sup> Het betrof een kwalitatief onderzoek (observaties ter zitting en interviews met appellanten en rechters) naar 14 beroepszaken. Uit de interviews met de rechters blijkt dat die van oordeel zijn dat de zitting er dankzij de Nieuwe zaaksbehandeling meer toe doet. Het gesprek met partijen over de onderliggende belangen die in het geschil een rol spelen, leidt er echter meestal niet toe dat die belangen worden meegenomen bij het zoeken van een oplossing van het geschil. De conclusie van het gesprek ter zitting is veelal dat die belangen geen rol kunnen spelen bij de beslissing in de zaak.

Uit een omvangrijker onderzoek naar de effecten van de Nieuwe zaaksbehandeling blijkt – twee jaar na de invoering – dat ideaal en werkelijkheid nog niet in alle opzichten overeenstemmen.<sup>36</sup> In het onderzoek is gekeken naar de behandeling van 148 beroepszaken bij vijf rechtbanken.<sup>37</sup> Van al die zaken is de zitting bijgewoond en zijn na afloop daarvan interviews gehouden met partijen (63 eisers, 78 gemachtigden van eisers, 130 gemachtigden van bestuursorganen). Daarnaast is gesproken met 33 van de 45 rechters van wie zittingen waren bijgewoond. Na afloop van de procedure zijn telefonische interviews gehouden (33 met eisers, 34 met gemachtigden van eisers).

---

34 Brief ministers van Justitie en BZK aan de voorzitter van de Eerste Kamer d.d. 15 september 2010, *Kamerstukken I* 2010/11, 29279.

35 Verkruijsen & Doornbos, 2014.

36 Marseille et al., 2015. Zie <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/documenten/BZK%20NZB%20Rapport%20pdf.pdf>.

37 De onderzoekers hebben gedurende een periode van enkele maanden op willekeurig gekozen tijdstippen in totaal 148 zittingen bij vijf verschillende rechtbanken bijgewoond.

Uit het onderzoek blijkt dat rechters de zitting maar weinig benutten om op zoek gaan naar onderliggende belangen van partijen en dat ze zelden schikkingspogingen ondernemen. De vraag of partijen het meest gebaat zijn bij een uitspraak of dat een andere oplossing de voorkeur verdient, komt slechts op een minderheid van de zittingen aan de orde. Ook de mogelijkheid om ter zitting bewijsvragen met partijen te bespreken, benut de rechter minder dan zou kunnen. In minder dan de helft van de gevallen waarin partijen van mening verschillen over de feiten, stelt de rechter (expliciet dan wel impliciet) bewijskwesaties aan de orde. Partijen blijven daardoor nogal eens in het ongewisse over wie wat moet bewijzen en over wat ervoor nodig is om de rechter te overtuigen van de juistheid van hun standpunt over de feiten. Het gebeurt zelden – en dus veel minder dan tijdens de experimenten voorafgaand aan de Nieuwe zaaksbehandeling – dat de zaak na zitting wordt aangehouden om de appellatant in de gelegenheid te stellen nader bewijs te leveren.<sup>38</sup>

Als de rechter het beroep gegrond verklaart en het bestreden besluit vernietigt, weet hij veelal het geschil finaal te beslechten door de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten of door zijn uitspraak in de plaats te stellen van het vernietigde besluit (in het bestuursrechtelijke jargon wordt gesproken van ‘zelf in de zaak voorzien’).<sup>39</sup> De behandeling van het geschil mondt echter bijna nooit uit in overeenstemming tussen partijen. Slechts in één van de 148 ter zitting geobserveerde zaken werd een schikking getroffen.

Desondanks zijn partijen redelijk te spreken over de behandeling van hun zaak ter zitting. Relatief ontevreden is men slechts over de informatie die de rechter geeft over de procedure in het algemeen en de gang van zaken ter zitting in het bijzonder. Daarentegen vinden partijen de rechter respectvol, deskundig en onpartijdig en zijn ze van mening dat ze voldoende gelegenheid krijgen hun verhaal te vertellen. De door de rechtzoekenden ervaren procedurele rechtvaardigheid vertaalt zich echter lang niet altijd in acceptatie van de uitkomst van de procedure. Appellanten, die veelal de verliezers van de procedure zijn, gaan in vier op de tien gevallen in hoger beroep. Bij de verliezers werd geen verband vastgesteld tussen de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid en de acceptatie van de negatieve uitkomst van de procedure.

38 Het gebeurde in slechts 2 van de 44 zaken waar ter zitting discussie plaatsvond over de juistheid van de aan het besluit ten grondslag gelegde feiten. Zie Marseille et al., 2015, p. 94-95 (de zaken met de nummers 30 en 103 in de tabel).

39 Aan de informatie uit het onderzoek over dit punt kunnen niet al te verstrekkende conclusies worden verbonden, omdat de vraag naar het wel/niet toepassen door de rechter van zijn bevoegdheden om het geschil finaal te beslechten slecht is in 14 van de 140 uitspraken aan de orde was. Zie Marseille et al., 2015, p. 129.

De interviews met rechters laten zien dat die zich sterk betrokken voelen bij de ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak, maar ze zijn niet onverdeeld enthousiast over de Nieuwe zaaksbehandeling. Opvallend is echter dat rechters die hun zaken niet volgens het stramien van die werkwijze behandelen, slechts zelden principiële bezwaren noemen, maar wel vaak praktische belemmeringen. Zo kost werken volgens de Nieuwe zaaksbehandeling veel zittingstijd en zorgt het hervatten van het vooronderzoek na de zitting vaak voor grote vertraging in de afhandeling van de zaak. Dat leidt ertoe dat in situaties waarin de behandeling van het geschil baat zou kunnen hebben bij het aanhouden van de zaak, de rechter daar toch van afziet. Opmerkelijk is ten slotte dat sommige rechters, in reactie op de vraag waarom ze niet werken volgens de uitgangspunten van de Nieuwe zaaksbehandeling, zeggen dat ze vinden dat ze niet over de daarvoor vereiste vaardigheden beschikken.

#### *Actuele stand van zaken*

Recent onderzoek naar de wijze waarop de bestuursrechter zaken ter zitting behandelt, is gedaan door De Jong, door Marseille, Swinkels en De Jong en door Grootelaar.

De Jong heeft in 2017 bij de rechtbank Amsterdam 68 zaken bestudeerd en 34 zittingen bijgewoond en gesproken met rechters en partijen. Zij schetst een positief beeld van het handelen van de bestuursrechter. De gang van zaken bij de zitting karakteriseert zij als informeel: ‘Er was vaak sprake van een echt gesprek over het geschil.’<sup>40</sup> Op het merendeel van de zittingen gaat de rechter op zoek naar een mogelijk conflict achter het juridische geschil. Als er bewijskwesities spelen, komen die ter zitting expliciet aan bod: ‘(...) aan eisers werd steeds duidelijk gemaakt waar het probleem zat en wat de gevolgen waren.’<sup>41</sup> Echter, niet op alle punten wordt geheel conform de idealen van de Nieuwe zaaksbehandeling gewerkt. Zo wordt in veel gevallen aan het begin van de zitting geen uiteenzetting gegeven van de manier waarop de behandeling van de zaak zal plaatsvinden. Ook is het aantal mondelinge uitspraken beperkt: het gebeurde in 4 van de 68 bestudeerde zaken.<sup>42</sup> Desondanks is het eindoordeel van De Jong zonder meer positief, zij het met name vanwege de tevredenheid bij betrokkenen (eisers, gemachtigden, rechter) over de gang van zaken in de procedure bij de rechtbank.

De centrale vraag in het onderzoek van Marseille, Swinkels en De Jong is in hoeverre bestuursrechters ter zitting handelen naar de afspraken die zij ter implementatie van de

---

40 De Jong, 2018, p. 68.

41 De Jong, 2018, p. 70.

42 Marseille, Swinkels & De Jong, 2018. Dat is overigens niet onder het landelijke gemiddelde. Dat lag in 2018 op 5%. Zie Marseille & Wever, 2019.

Nieuwe zaaksbehandeling in 2016 in hun professionele standaarden hebben vastgelegd.<sup>43</sup> De afspraken houden onder meer in dat de bestuursrechter bij het begin van de zitting met partijen bespreekt hoe de zaak het beste kan worden behandeld, dat hij onderzoekt of sprake is van een eenduidig juridisch geschil of van een verderstrekkend conflict, dat hij zo mogelijk behulpzaam is bij een schikking of bij het verwijzen naar mediation en dat hij partijen waar nodig voorlicht over het juridische beoordelingskader en hun bewijspositie. De onderzoekers hebben 39 zittingen bij drie verschillende rechtbanken bijgewoond en constateren dat de overgrote meerderheid van de bestuursrechters die zij aan het werk hebben gezien de zitting op een effectieve manier benut om een beter onderbouwde uitspraak te kunnen doen. Ze constateren echter ook dat op zitting veelal niet volgens de professionele standaarden wordt gewerkt. Met name op het punt van het onderzoek naar de aard van het geschil tussen partijen en op het punt van de voorlichting over de bewijspositie van partijen schiet een ruime meerderheid van de rechters tekort.

Grootelaar onderzocht in haar dissertatie het belang van de door rechtzoekenden ervaren procedurele rechtvaardigheid voor hun vertrouwen in de rechter.<sup>44</sup> Het onderzoek betrof mede bestuursrechtelijke procedures. Op basis van een enquête onder 483 personen, afgenomen direct na de zitting, concludeert zij dat er een sterke positieve relatie is tussen ervaren procedurele rechtvaardigheid en het vertrouwen in de rechter. Uit het onderzoek blijkt voorts dat het belang dat rechtzoekenden hechten aan een eerlijke behandeling, groter is naarmate zij de uitkomst als ongunstiger beschouwen. Ook doet ervaren procedurele rechtvaardigheid er meer toe als de rechtzoekende al eerder een zaak bij de rechter heeft gehad en als er voor hem meer op het spel staat. Grootelaar heeft daarnaast gekeken naar de overeenkomsten en verschillen tussen rechter en partijen op het punt van procedurele rechtvaardigheid. Stemt de perceptie van de mate waarin de rechter zijn eigen optreden als procedureel rechtvaardig ervaart overeen met de door de rechtzoekende ervaren procedurele rechtvaardigheid? Op basis van een enquête onder 38 rechters en 207 personen die een zitting bij een van die rechters hadden bijgewoond, concludeert Grootelaar dat naarmate in de betreffende zaak voor de rechtzoekende meer op het spel stond, rechters dachten dat zij rechtzoekenden eerlijker behandelden. Rechters bleken wel goed te kunnen inschatten wat er voor de betrokken rechtzoekenden op het spel stond, maar er werd geen verband gevonden tussen de procedurele rechtvaardigheid die rechters dachten te bieden enerzijds en de door rechtzoekenden ervaren procedurele rechtvaardigheid anderzijds.

---

43 [www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Professionele-standaarden-van-de-bestuursrechter-bij-de-rechtbanken.pdf](http://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Professionele-standaarden-van-de-bestuursrechter-bij-de-rechtbanken.pdf).

44 Grootelaar, 2018.

Al met al is de betekenis van de zitting in de loop van de afgelopen vijftien jaar toegenomen. De rechter toont meer initiatief, onder meer door te onderzoeken of sprake is van een achterliggend geschil tussen partijen en door hen voor te lichten over hun procespositie. Tegelijkertijd zijn de verschillen tussen rechters onderling groter geworden. Naast rechters die de door de Nieuwe zaaksbehandeling voorgestane werkwijze hanteren, zijn er ook rechters die vasthouden aan de klassieke, meer terughoudende werkwijze.

#### 18.3.4 *Hervatting van het onderzoek na afloop de zitting*

Als regel volgt op de zitting bij de bestuursrechter een uitspraak. Dat is echter niet altijd zo. De rechter kan ook beslissen het onderzoek te hervatten (zie art. 8:64 en 8:68 Awb), teneinde (een van de) partijen de gelegenheid te geven met nadere argumenten of bewijs te komen, of om het bestuursorgaan de kans te geven gebreken in zijn besluit te herstellen door toepassing van de bestuurlijke lus (zie hierover par. 18.4.4). Hiervoor was te zien dat de bestuursrechter in de loop van de jaren steeds minder gebruik is gaan maken van de mogelijkheden die het vooronderzoek biedt om voorafgaand aan de zitting meer duidelijkheid over de zaak te krijgen. Het is daarom interessant om te kijken in hoeverre die ontwikkeling is gecompenseerd door een intensiever gebruik door de rechter van de bevoegdheid het onderzoek na de zitting te hervatten.

Uit het onderzoek van Marseille naar in 1998 bij rechtbanken aanhangig gemaakte arbeidsongeschiktheids- en bouwzaken blijkt dat in die eerste categorie in 12% van de zaken het onderzoek na de zitting werd heropend en in de tweede categorie in 5% van de zaken.<sup>45</sup> Uit het onderzoek in het kader van de derde Awb-evaluatie, waarin naar alle mogelijke bestuursrechtelijke zaken is gekeken, blijkt dat in 2002 in 6% van de zaken het onderzoek na de zitting werd hervat en in 2005 in 4%.<sup>46</sup> Tien jaar later is sprake van een stijging. Zo werd in 14% van de in het kader van het evaluatieonderzoek van Nieuwe zaaksbehandeling bijgewoonde zittingen het onderzoek na de zitting heropend.<sup>47</sup> Uit een onderzoek op basis van een representatieve dwarsdoorsnede van rechtbankuitspraken uit 2018 blijkt dat in 10% van de zaken het onderzoek na de zitting was heropend.<sup>48</sup>

Al met al lijkt het laatste decennium sprake van een stijging van het aantal zaken waarin het onderzoek na de zitting wordt heropend, maar die stijging is te beperkt om te kunnen

---

45 Marseille, 2004, p. 96.

46 Barkhuysen, Damen et al., 2007.

47 Marseille et al., 2015, p. 106-107.

48 Marseille & Wever, 2019.

stellen dat de rechter zich van een ‘actieve onderzoeker’ (voorafgaand aan de zitting) heeft omgevormd tot een ‘actieve facilitator’ van activiteiten door partijen na afloop van de zitting.

## 18.4 UITKOMST VAN HET BEROEP

### 18.4.1 *Een inhoudelijk oordeel door de rechter over het geschil?*

Niet elke procedure bij de bestuursrechter leidt tot een inhoudelijk oordeel van de rechter over de rechtmatigheid van het door het bestuursorgaan genomen besluit. Zo blijft een inhoudelijke beoordeling achterwege als het beroep wordt ingetrokken, als het beroep te laat is ingesteld, als het griffierecht niet (of niet op tijd) is betaald of als de indiener van het beroep geen belanghebbende is bij het bestreden besluit. In die gevallen wordt het beroep veelal ‘vereenvoudigd’, zonder zitting, afgedaan met een uitspraak waarin het beroep kennelijk niet-ontvankelijk wordt verklaard.<sup>49</sup>

Cijfermatige overzichten die het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) publiceert over de behandeling en afdoening van zaken door de bestuurs- en de civiele rechter geven een indicatie van het aantal procedures waarin het niet tot een inhoudelijke beoordeling van het geschil door de rechter komt.<sup>50</sup> Het aantal intrekkingen van beroepen lijkt toe te nemen: van 32% in 2007 naar 35% in 2012, en verder naar 41% in 2017. Het aandeel van de vereenvoudigd behandelde zaken is redelijk constant. Tegenover zes à zeven ‘reguliere’ procedures, met een behandeling van de zaak ter zitting, staat één zaak die vereenvoudigd wordt afgedaan. Maar de behandeling van een zaak ter zitting betekent niet per definitie dat de rechter een uitspraak doet waarin hij een inhoudelijk oordeel velt over het geschil tussen partijen. Van de ter zitting behandelde zaken resulteert 12% *niet* in een uitspraak die een inhoudelijke beoordeling van het geschil tussen partijen bevat.<sup>51</sup> Al met al leidt minder dan de helft van de bij de rechtbanken ingediende beroepen tot een inhoudelijke beoordeling van een besluit.

### 18.4.2 *Inhoudelijke beoordeling: beroep gegrond of ongegrond?*

In de procedure bij de bestuursrechter trekt het bestuursorgaan in de meerderheid van de gevallen aan het langste eind. Dat geldt niet alleen als wordt gekeken naar het geheel van de procedures (waarvoor geldt dat elke intrekking en elk niet-ontvankelijk beroep betekent

49 Zie art. 8:54 Awb.

50 Rechtspleging Civiel en Bestuur, 2017.

51 Marseille & Wever, 2019.

dat het besluit van het bestuursorgaan overeind blijft), maar ook als alleen wordt gekeken naar de procedures die uitmonden in een inhoudelijke beoordeling van het beroep door de rechter. Beroepen worden vaker ongegrond dan gegrond verklaard. Bovendien daalt het percentage gegronde beroepen ten opzichte van de ongegronde beroepen: in 2007 was de verhouding gegrond-ongegrond 40%-60%, in 2012 34%-66%, in 2017 30%-70%.<sup>52</sup>

#### 18.4.3 *Het buiten beschouwing laten van beroepsgronden door de rechter*

Als de bestuursrechter het geschil tussen partijen inhoudelijk beoordeelt, doet hij in beginsel uitspraak op grondslag van de door de rechtzoekenden tegen het besluit aangevoerde beroepsgronden. De rechter is echter niet altijd bereid om alle tegen een besluit aangevoerde beroepsgronden bij zijn beoordeling te betrekken. Hij kan bepaalde beroepsgronden buiten beschouwing laten, hetzij vanwege zogeheten argumentatieve en bewijsfuiken, hetzij vanwege het relativiteitsvereiste. Hoe vaak komt het voor dat de rechter tegen de zin van de appelland de discussie over het bestreden besluit beperkt?

##### *Argumentatieve en bewijsfuiken*

Een eerste beperking kan voortvloeien uit de eis, die met name in de jurisprudentie van de ABRvS zichtbaar is, dat partijen zo snel mogelijk hun kaarten op tafel moeten leggen. In de procedure van hoger beroep worden argumenten buiten beschouwing gelaten die de appelland verwijtbaar niet reeds in de procedure bij de rechtbank naar voren heeft gebracht.<sup>53</sup> Rond de eeuwwisseling was de jurisprudentie van de ABRvS nog strenger. Toen gold tevens de regel dat bij de rechtbank argumenten tegen het bestreden besluit buiten beschouwing bleven die de appellerende burger verwijtbaar niet reeds in bezwaar naar voren had gebracht. Deze jurisprudentie was omstreden, omdat burgers te veel zouden worden beperkt in hun mogelijkheden de discussie over de rechtmatigheid van overheidsbesluiten in volle omvang te voeren. Gesproken werd van argumentatieve en bewijsfuiken.<sup>54</sup>

Uit onderzoek bleek dat het in de praktijk maar in weinig zaken voorkwam dat de rechter argumenten of bewijs bij de beoordeling van het hoger beroep buiten beschouwing liet. Uit een analyse van 276 uitspraken uit 2002 en 2003 van de ABRvS in de hoedanigheid van appelrechter kwam naar voren dat dit zich in niet meer dan 2% van de gevallen voerde.<sup>55</sup> In later onderzoek is hier nog preciezer naar gekeken. Op basis van een analyse van 199 door de ABRvS behandelde hogerberoepszaken concluderen de onderzoekers dat

---

52 Rechtspleging Civiel en Bestuur, 2017.

53 Schreuder-Vlasblom, 2017.

54 Damen, 2000.

55 Marseille, 2003.



in 3% daarvan één of meer argumenten buiten beschouwing werden gelaten omdat die verwijtbaar niet reeds in de procedure bij de rechtbank waren aangevoerd en dat in 1% van de zaken argumenten buiten beschouwing werden gelaten omdat die verwijtbaar niet in een eerder stadium van de hogerberoepsprocedure zelf waren aangevoerd.<sup>56</sup>

### *Relativiteitsvereiste*

Een andere beperking van de discussie bij de bestuursrechter kan voortvloeien uit het in 2013 in de Awb opgenomen relativiteitsvereiste.<sup>57</sup> Dat houdt in dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt vanwege strijd met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, als deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Doel van de invoering van de relativiteitseis was het terugdringen van ongewenste vormen van juridisering en het bevorderen van de efficiëntie (waaronder de snelheid) van procedures.<sup>58</sup>

In het evaluatieonderzoek naar de werking van het relativiteitsvereiste hebben de onderzoekers alle tot en met 2015 gepubliceerde jurisprudentie (in totaal 552 uitspraken) in ogenschouw genomen en interviews bij 24 verschillende instanties/organisaties (rechtspraak, bestuursorganen, rechtsbijstandverleners, belangenbehartigers) gehouden.<sup>59</sup> De onderzoekers stellen vast dat bijna alle jurisprudentie over het relativiteitsvereiste omgevingsrechtelijke zaken betreft. Interviews met rechters bevestigen de bevinding uit eerder onderzoek dat de effecten van het vereiste soms wel, maar lang niet altijd kunnen worden waargenomen.<sup>60</sup> Daarnaast merken de rechters op dat het relativiteitsvereiste kan worden benut om met partijen te bespreken wat de kern is van hun geschil, wat goed aansluit bij de doelen van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht. Uit de jurisprudentie en de interviews kan niet worden geconcludeerd dat het relativiteitsvereiste heeft geleid tot snellere en meer efficiënte procedures, aldus de onderzoekers. Ook de vraag of het relativiteitsvereiste ongewenste vormen van juridisering terugdringt, kan niet worden beantwoord; de interviews bieden daarvoor te weinig aanknopingspunten.

Uit een analyse uit 2019 van een representatieve dwarsdoorsnede van rechtbankuitspraken blijkt dat in geen van de uitspraken die een meerpartijengeschil betreffen (33 van de 369 uitspraken), melding werd gemaakt van (discussie over) de toepasselijkheid van de relativiteitseis.<sup>61</sup> Die uitkomst vormt een bevestiging van de voorspelling die werd gedaan in

56 Marseille, De Graaf & Smit, 2007.

57 Zie art. 8:69a Awb.

58 Nijmeijer et al., 2015.

59 Nijmeijer et al., 2015.

60 Marseille, De Waard et al., 2012.

61 Marseille & Wever, 2019.

een ex ante onderzoek uit 2004 (op het moment dat de invoering van een relativiteitseis nog ter discussie stond), dat de impact daarvan slechts in een zeer beperkt aantal zaken aan de orde zou zijn.<sup>62</sup>

Uit een vergelijking van enerzijds cijfers over de wijze van afdoening van beroepszaken door de bestuursrechter (aan de orde in par. 18.4.1) en anderzijds resultaten van onderzoek naar de mate waarin de bestuursrechter de omvang van het geschil tussen partijen beperkt (aan de orde in deze paragraaf), blijkt dat ontvankelijkheidseisen (zoals griffierechten, termijnen en belanghebbendheid) zeer veel vaker een belemmering vormen om een oordeel van de bestuursrechter in een geschil met de overheid te krijgen dan de beperkingen die door wet en jurisprudentie worden gesteld aan de geschilpunten die partijen aan de bestuursrechter voorleggen.

#### 18.4.4 *Finale beslechting van het geschil als uitkomst van de procedure*

Een uitspraak van de bestuursrechter biedt niet per definitie zekerheid over welk besluit voor de toekomst geldt. Zekerheid is er wel als het beroep niet-ontvankelijk of ongegrond is (het bestreden besluit blijft in stand) en die uitspraak niet in hoger beroep wordt aangevochten. Maar als het beroep gegrond is en het bestreden besluit wordt vernietigd en/of hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank wordt ingesteld, is nog geen sprake van de definitieve, finale beslechting van het geschil tussen overheid en burger. Onderzoek uit 2004 schetst een somber beeld: in 55% van de zaken was het geschil na de uitspraak niet voorbij, hetzij omdat hoger beroep werd ingesteld (27%), hetzij omdat het bestuursorgaan een nieuw besluit moest nemen (23%), hetzij omdat beide aan de orde waren (5%).<sup>63</sup>

Als wordt onderscheiden tussen acceptatie (partijen zien af van het instellen van hoger beroep) en finale beslechting in enge zin (de rechter weet met zijn uitspraak te voorkomen dat het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen), dan blijkt dat gedurende de afgelopen vijftien jaar op dat laatste punt meer vooruitgang is geboekt dan op het eerste. In deze paragraaf beperk ik me tot finale beslechting in enge zin; de acceptatie van uitspraken komt aan de orde in paragraaf 18.4.5.

#### *Hernieuwde besluitvorming door het bestuursorgaan na de vernietiging*

Dat een procedure bij de bestuursrechter eindigt met de opdracht van de rechter aan het bestuur om een nieuw besluit te nemen, hoeft in theorie niet een groot probleem te zijn.

---

62 De Poorter et al., 2004.

63 Marseille, 2004.

Als het bestuursorgaan haast maakt en betrokkenen zich in het nieuwe besluit kunnen vinden, kan de vertraging van de afdoening van het geschil tot enkele weken beperkt blijven. In de praktijk gaat het vaak anders, zo wordt duidelijk uit het proefschrift van Van der Veer.<sup>64</sup> Zij onderzocht de besluitvorming van bestuursorganen na de vernietiging van hun besluit. Op basis van 125 uitspraken van de ABRvS als rechter in eerste en enige aanleg en 100 uitspraken van een middelgrote rechtbank, die alle de vernietiging van een bestuursbesluit inhielden, benaderde ze één à anderhalf jaar na de uitspraak het betreffende bestuursorgaan met de vraag wanneer een nieuw besluit was genomen en of dat nieuwe besluit door de betrokken partijen was geaccepteerd. Een eerste opmerkelijke bevinding was dat in een aanzienlijk aantal gevallen na (meer dan) een jaar nog helemaal geen nieuw besluit was genomen; in socialezekerheidszaken bij de rechtbank in 10% van de gevallen, in de overige rechtbankzaken in 25% van de gevallen, in bestemmingsplan- en milieuzaken bij de ABRvS in respectievelijk 29% en 39% van de gevallen.

Een inventarisatie van de redenen dat bestuursorganen (meer dan) een jaar na de uitspraak er nog niet in waren geslaagd een nieuw besluit te nemen, gebaseerd op 31 telefonische interviews, leverde vijf categorieën belemmeringen op. Het uitblijven van een nieuw besluit bleek te wijten aan organisatorische problemen bij het bestuursorgaan, gebrek aan medewerking van de betrokken burger, complicaties bij de besluitvorming als gevolg van de door de rechter gestelde eisen aan het nieuwe besluit, het gegeven dat het bestuursorgaan buitenstaander was in een conflict tussen twee burgers dat niet kon worden opgelost met een nieuw besluit, en ten slotte het verval van het belang van de betrokken burger bij een nieuw besluit.

Voor zover het bestuursorgaan wel een nieuw besluit nam, liet dat met name in bestemmingsplanzaken opvallend lang op zich wachten. Waar in socialezekerheidszaken na drie maanden in 74% van de zaken en na een halfjaar in 92% van de zaken een nieuw besluit was genomen, gold dat voor bestemmingsplanzaken slechts in 14% (na drie maanden) en 62% (na een halfjaar). Ook op het punt van de acceptatie van het nieuwe besluit waren de verschillen groot. Van de nieuwe besluiten op het terrein van de sociale zekerheid leidde slechts 9% tot een nieuwe procedure bij de bestuursrechter, van de nieuwe bestemmingsplanbesluiten maar liefst 45%.

Uit de resultaten van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de finale beslechting van het geschil door de rechtbank vooral van meerwaarde is bij categorieën besluiten waar de hernieuwde besluitvorming veel voeten in de aarde heeft en het nieuwe besluit veelvuldig tot een nieuwe procedure leidt, omdat daar de kans groter is dat de rechter sneller en met

---

64 Van der Veer, 2011; zie voorts Van der Veer & Marseille, 2006.

meer succes dan het bestuursorgaan ervoor kan zorgen dat het geschil tussen bestuursorgaan en burger definitief wordt beslecht.

*Finale geschilbeslechting dankzij inspanningen door de rechter*

Hoe vaak lukt het de rechter om met zijn uitspraak het geschil tussen partijen finaal te beslechten, ook al houdt zijn uitspraak de vernietiging van het bestreden besluit in? Schueler, Drewes et al. zochten het in 2007 uit voor twee rechtbanken en drie hogerberoepsinstanties. Het CBb en de CRvB scoren relatief goed. Zij weten in respectievelijk 40% en 29% van de zaken waarin het bestreden besluit wordt vernietigd, toch de finale beslechting van het geschil te bewerkstelligen.<sup>65</sup> De ABRvS en de rechtbanken lukt dit in minder dan één op de zes zaken. De onderzoekers wagen zich niet aan een verklaring voor de gevonden verschillen. Hun bevindingen brengen hen wel tot de suggestie om de bestuursrechter in zijn uitspraak te laten motiveren waarom hij geen gebruik maakt van de bevoegdheid zelf in de zaak te voorzien of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

Naar aanleiding van de bevindingen van Schueler, Drewes et al. hebben Marseille en Van der Heide zich de vraag gesteld hoe kan worden verklaard dat rechters hun bevoegdheden om het geschil finaal te beslechten niet vaker benutten.<sup>66</sup> Kunnen ze het niet of willen ze het niet? De auteurs maken onderscheid tussen situaties waar de finale beslechting ‘binnen bereik’ is (zaken waarvan kan worden aangenomen dat de rechter met geringe inspanning het juridische geschil finaal kan beslechten), ‘achter de horizon’ ligt (geschillen die zich slechts met een grote inspanning finaal laten beslechten) of ‘denkbaar’ is (zaken waarin het voor de rechter niet goed is te beoordelen of finale beslechting binnen bereik of achter horizon ligt). Op basis van een analyse van 73 uitspraken constateren ze dat in 36% van die zaken finale beslechting binnen bereik is, in 46% achter de horizon ligt en in 18% denkbaar is.<sup>67</sup> De auteurs pleiten ervoor dat de rechter met name aandacht schenkt aan de laatste categorie besluiten. Het is voor de rechter een kleine moeite het bestuur om verduidelijking van de motivering van het besluit te vragen, en het levert altijd wat op: hetzij omdat duidelijk wordt dat het motiveringsgebrek het zicht belemmert op een besluit dat materieel juist is, hetzij omdat duidelijk wordt dat het motiveringsgebrek een ook in materieel opzicht onrechtmatig besluit verhult.

---

65 De onderzoekers merken wel op dat het beeld voor het CBb geflatteerd is, omdat zich in het gegevensbestand een groot aantal identieke zaken bevond waarin het CBb zelf in de zaak kon voorzien. Wordt daarvoor gecorrigeerd, dan is het percentage 30% in plaats van 40%. Zie Schueler, Drewes et al., 2007, p. 89 en 102.

66 Marseille & Van der Heide, 2008.

67 Het betrof een nadere analyse van onderzoeksmateriaal afkomstig uit Marseille, 2006, Van der Veer & Marseille, 2006 en Barkhuysen, Damen et al., 2007.

Willemsen et al. hebben het onderzoek van Marseille en Van der Heide gerepliceerd voor de toenmalige rechtbank Utrecht, waar beleid was afgesproken om te proberen zo veel mogelijk zaken finaal te beslechten. Op basis van 224 in 2008 gedane uitspraken concluderen zij dat het aantal zaken waarin de rechtbank niet een van haar instrumenten ter finale beslechting van het geschil toepast, terwijl dit wel had gekund, een stuk lager ligt dan in het onderzoek van Marseille en Van der Heide, mogelijk vanwege het door de rechtbank op dat punt gevoerde beleid.<sup>68</sup>

Mede naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek van Schueler, Drewes et al. is in 2010 de zogeheten bestuurlijke lus in de Awb opgenomen.<sup>69</sup> Daarmee kan de bestuursrechter, in de situatie dat hij het geschil niet finaal kan beslechten door de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten of door zelf in de zaak te voorzien, de regie voeren over het herstel door het bestuursorgaan van diens onrechtmatige besluit. Heeft de invoering van de bestuurlijke lus tot meer finale beslechting geleid?

#### *Finale geschilbeslechting door toepassing van de bestuurlijke lus*

De eerste empirische informatie over het effect van de bestuurlijke lus is te vinden in een publicatie van Marseille en Sietses.<sup>70</sup> Zij hebben het gebruik van de finaliseringsinstrumenten door de ABRvB en CRvB in 2007 en 2012 vergeleken in zaken die deze instanties als hogerberoepsrechter hebben behandeld, op basis van een representatieve steekproef van 415 uitspraken, gelijkelijk verdeeld over de twee instanties en de twee jaren. Bij beide instanties is een duidelijke stijging te zien in het gebruik door de rechter van diens ‘finaliseringsbevoegdheden’, zij het dat dat minstens zozeer is toe te schrijven aan een intensiever gebruik van de al bestaande instrumenten van finale beslechting als aan de toepassing van de bestuurlijke lus. Een opvallend verschil tussen de ABRvS en de CRvB betreft de situatie dat de rechter geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien en dus voor de keuze staat om het te laten bij een ‘kale’ vernietiging van het bestreden besluit (het bestuursorgaan is dan weer aan zet) of om de bestuurlijk lus toe te passen. De CRvB kiest in die situatie in meer dan de helft van de gevallen voor toepassing van de bestuurlijke lus, de ABRvS slechts in één op de vijf zaken. Dat die beide instanties verschillende soorten zaken behandelen, lijkt geen verklaring te kunnen bieden voor het verschil in frequentie van het gebruik van de bestuurlijke lus.

68 Willemsen et al., 2010.

69 Zie art. 8:51a e.v. en art. 8:80a e.v. Awb.

70 Marseille & Sietses, 2013.

Specifiek over de toepassing van de bestuurlijke lus gaat het evaluatieonderzoek van Backes et al.<sup>71</sup> Om te kunnen bepalen hoe veel of weinig de bestuurlijke lus wordt toegepast, moet worden gekeken naar de situatie dat de bestuursrechter een gebrek in het besluit heeft geconstateerd en tot de conclusie is gekomen dat hij dat niet kan passeren, dat hij niet de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand kan laten en niet zelf in de zaak kan voorzien. De rechter moet dan kiezen tussen de bestuurlijke lus en een kale vernietiging. In slechts 12% van die zaken kiest hij voor de bestuurlijke lus.<sup>72</sup>

Uit het onderzoek van Backes et al. blijkt dat de mate van toepassing van de bestuurlijke lus sterk verschilt per bestuursrechtelijke instantie. Voor de vier rechtbanken waar de onderzoekers zich in het bijzonder op richtten, werd in respectievelijk 6%, 9%, 10% en 19% van de gevallen de bestuurlijke lus toegepast. Derhalve bij de meest actieve rechtbank drie keer zo vaak als bij de meest passieve rechtbank. Hogerberoepsinstanties bleken gemiddeld genomen actiever dan rechtbanken. De keuze tussen de bestuurlijke lus en een kale vernietiging viel bij het CBB in 12% van de gevallen uit ten gunste van de bestuurlijke lus, bij de ABRvS in 15% van de gevallen en bij de CRvB in 35% van de gevallen. Onderzoek uit 2018 laat zien dat het percentage bij de ABRvS gelijk is gebleven, maar dat het bij de CRvB is gedaald naar 10%.<sup>73</sup>

Voor zover toepassing van de bestuurlijke lus betekent dat het bestuursorgaan wordt uitgenodigd een poging tot herstel van het gebrekkige besluit te ondernemen,<sup>74</sup> wordt die uitnodiging in veruit de meeste gevallen aanvaard. Heeft het bestuursorgaan de keuze, dan verklaart het zich in 89% van de gevallen bereid een herstel poging te wagen.<sup>75</sup> In 80% van de zaken waarin het bestuur het aanbod aanvaardt, heeft de herstel poging succes.<sup>76</sup> Uit de twee bevindingen in combinatie met elkaar kan worden geconcludeerd dat in 71% van de gevallen waarin de bestuursrechter kiest voor toepassing van de bestuurlijke lus, het resultaat daarvan is: de finale beslechting van het geschil.

Een discussiepunt bij de bestuurlijke lus betreft de vraag hoe gedetailleerd de aanwijzingen van de rechter aan het bestuursorgaan mogen zijn. Voorkomen moet worden dat de rechter door zijn aanwijzingen het bestuursorgaan helpt bij het repareren van de gebreken

---

71 Zie Backes et al., 2014a, 2014b.

72 Backes et al., 2014a, p. 47.

73 Marseille & Wever, 2018.

74 Als de bestuursrechter in laatste instantie oordeelt, kan hij het bestuursorgaan opdragen het bestreden besluit te herstellen (art. 8:51d Awb). In de overige gevallen kan hij het bestuursorgaan alleen maar 'in de gelegenheid stellen' het bestreden besluit te herstellen.

75 Backes et al., 2014a, p. 85.

76 Backes et al., 2014a, p. 92.

aan diens besluit. Uit het evaluatieonderzoek van Backes et al. blijkt dat de gedetailleerdheid van de aanwijzingen die rechters het bestuur meegeven, sterk uiteenloopt. Backes et al. maken een onderscheid tussen tussenuitspraken die geen aanwijzingen, algemene aanwijzingen of concrete aanwijzingen bevatten. De overgrote meerderheid van de uitspraken bevat aanwijzingen die ongeveer even vaak ‘algemeen’ als ‘concreet’ zijn. In 12% van de 161 door hen geanalyseerde uitspraken ontbraken aanwijzingen, in 46% waren ze als ‘algemeen’ te karakteriseren, in 43% als ‘concreet’. De onderzoekers zijn geen aanwijzingen van rechters tegengekomen die, zoals zij het verwoordden, ‘verdergaand [zijn] dan zou voortvloeien uit de benoeming van het gebrek in het aangevallen besluit’.<sup>77</sup>

De bevindingen van Backes et al. worden bevestigd in onderzoek dat Kazlova en Marseille deden naar aanwijzingen die de CRvB aan het bestuursorgaan meegeeft bij toepassing van de bestuurlijke lus.<sup>78</sup> Opvallend is de grote variatie binnen die ene instantie. In vergelijkbare zaken volstaat de CRvB soms met de opmerking dat herstel dient plaats te vinden ‘met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen’, terwijl in andere gevallen de uitspraak wordt voorzien van expliciete instructies ten behoeve van de nadere bestuurlijke besluitvorming. Kazlova en Marseille merken daarnaast op dat het soms een heel gepuzzel is om de aanwijzingen in de uitspraak te vinden, zeker wanneer de rechter in het dictum van de tussenuitspraak volstaat met de opmerking dat de gebreken moeten worden hersteld met inachtneming van wat in de uitspraak is overwogen. Zij betogen dat in elke uitspraak, direct na de constatering dat het besluit gebrekkig is en herstel behoeft, een apart onderdeel zou moeten worden opgenomen met aanwijzingen over het herstel. Zowel Backes et al. als Kazlova en Marseille stellen een wijziging van artikel 8:80a lid 2 Awb voor. Volgens de eerste auteurs zou die bepaling moeten gaan luiden: ‘De rechter kan in de tussenuitspraak procedurele aanwijzingen geven op welke wijze het gebrek kan worden hersteld’,<sup>79</sup> volgens de laatste auteurs: ‘De tussenuitspraak bevat aanwijzingen over de wijze van herstel van het gebrek.’<sup>80</sup>

#### *Finale geschilbeslechting: de actuele stand van zaken*

Uit onderzoek uit 2019 komt naar voren dat rechtbanken het op het punt van finale beslechting steeds beter doen: in 63% van de gevallen waarin een besluit wordt vernietigd (51 van de 81 uitspraken uit hun steekproef), weten zij het geschil toch finaal te beslechten.<sup>81</sup> Ook de ABRvS en de CRvB weten steeds meer geschillen finaal te beslechten, zij het minder

<sup>77</sup> Backes et al., 2014a, p. 92.

<sup>78</sup> Kazlova & Marseille, 2015.

<sup>79</sup> Backes et al., 2014a, p. 145.

<sup>80</sup> Kazlova & Marseille, 2015, p. 41.

<sup>81</sup> Marseille & Wever, 2019.

vaak dan de rechtbanken.<sup>82</sup> Toepassing van de bestuurlijke lus levert echter slechts een geringe bijdrage aan de finale beslechting van geschillen door de rechter. Als sprake was van finale beslechting door de rechtbank, was dat veel vaker het gevolg van het in stand laten van de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit (11 van de 51 zaken) of van het zelf in de zaak voorzien (35 van de 51 zaken) dan van een succesvolle toepassing van de bestuurlijke lus (5 van de 51 zaken).

#### 18.4.5 Hoger beroep

Tegen uitspraken van de rechtbank staat hoger beroep open. Het appèlpercentage ligt dicht tegen de 40% aan.<sup>83</sup> Appèlzaken worden vooral door burgers aanhangig gemaakt. Dat is niet alleen omdat die vaker de verliezende partij bij de rechtbank zijn: ook burgers die ongelijk krijgen, gaan veel vaker in hoger beroep dan bestuursorganen die ongelijk krijgen. Marseille en Wever becijferden dat de kans dat verliezende burgers appelleren vier keer zo groot is als de kans dat verliezende bestuursorganen in hoger beroep gaan. Wordt gekeken naar de uitkomst van het hoger beroep, dan is – niet verrassend in het licht van die bevinding – te zien dat bestuursorganen veel vaker succes boeken dan burgers. Als bestuursorganen in hoger beroep gaan, winnen ze die procedure in de helft van de gevallen.<sup>84</sup> Hoger beroep van burgers leidt slechts in één op de zes gevallen tot een voor hen gunstige uitspraak.<sup>85</sup>

#### *Wat bepaalt de keuze voor hoger beroep?*

Welke factoren zijn van invloed op de kans dat hoger beroep wordt ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank? Boekema onderzocht dit voor appellerende burgers door middel van een enquête onder 241 personen wier beroep bij de rechtbank ongegrond was verklaard en van wie er 78 hoger beroep hadden ingesteld.<sup>86</sup> Boekema onderscheidt twee soorten motieven om al dan niet voor hoger beroep te kiezen: rationele keuzeoverwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen. In het eerste geval wordt – kort gezegd – de keuze bepaald door het vergelijken van de verwachte kosten en baten van het instellen van hoger beroep, in het tweede geval is de ervaren procedurele en distributieve rechtvaardigheid van de rechtbankprocedure bepalend voor de keuze voor hoger beroep.

---

82 Marseille & Wever, 2018.

83 Rechtspleging Civiel en Bestuur, 2017. Vreemdelingenzaken zijn in de cijfers van het WODC buiten beschouwing gelaten, belastingzaken zijn er wel in verdisconteerd.

84 Marseille & Wever, 2016.

85 Marseille & Wever, 2016.

86 Boekema, 2015. Het onderzoek betrof vier verschillende rechtbanken.



Boekema heeft aan de appellanten gevraagd wat voor hen de belangrijkste redenen waren om hoger beroep in te stellen, en aan de ‘berustenden’ wat de belangrijkste redenen waren om af te zien van hoger beroep. Bij de appellanten houden rationele keuze- en rechtvaardigheidsoverwegingen elkaar in evenwicht. Bij de berustenden hebben de rationele keuzeoverwegingen de overhand. De rationele keuzeoverwegingen ‘de kans op een betere uitspraak is klein’, ‘de kosten van appèl zijn te hoog’ en ‘de gevolgen van de uitspraak zijn voor mij beperkt’ werden door respectievelijk 39%, 12% en 11% van de berustenden als belangrijkste reden genoemd voor het afzien van hoger beroep. De enige van de rechtvaardigheidsoverwegingen die door een substantieel deel van de berustenden – 13% – werd genoemd, was: ‘Ik accepteer de uitspraak.’ Een logistische regressieanalyse waarin vijf variabelen waren opgenomen (ervaren procedurele rechtvaardigheid van de rechtbankprocedure, ervaren distributieve rechtvaardigheid van de rechtbankuitspraak, verwachte kosten van hoger beroep, verwachte baten van hoger beroep, geschatte kans op succes in hoger beroep), wees uit dat alleen distributieve rechtvaardigheid en de verwachting over de uitkomst samenhangen met de kans dat de burger hoger beroep instelt.

Boekema concludeert dat het appèlgedrag van burgers in sterkere mate samenhangt met de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak dan met de ervaren rechtvaardigheid van de procedure. Een als eerlijk ervaren procedure kan weliswaar bijdragen aan de acceptatie van het verlies bij de rechtbank, maar bij de keuze voor hoger beroep telt het gewicht van de inhoud van de uitspraak uiteindelijk zwaarder.

#### *De waardering van de procedure van hoger beroep*

Hoe waarderen burgers de procedure van hoger beroep? Een onderzoek uit 2017 op basis van een steekproef van 188 personen die een procedure van hoger beroep hadden doorlopen bij een gerechtshof, de CRvB of de ABRvS, biedt daar inzicht in.<sup>87</sup> De respondenten zijn redelijk tevreden over het optreden van de rechter ter zitting, zij het dat de door verliezers ervaren procedurele rechtvaardigheid significant lager is dan die van de winnaars. Over de procedure als geheel zijn de rechtzoekenden minder tevreden dan over de rechter. De verschillen tussen winnaars en verliezers zijn hier nog groter. De respondenten is ook gevraagd een vergelijking te maken tussen het optreden van de hogerberoepsrechter(s) en de rechter van de rechtbank. Voor dezelfde items aan de hand waarvan de ervaren procedurele rechtvaardigheid van de zitting is gemeten, is de rechtzoekenden gevraagd of zij vinden dat de hogerberoepsrechter op die punten beter scoorde dan de rechtbank. Het bleek dat de appellanten minder te spreken zijn over de gang van zaken in de hogerberoeps-

---

87 Zie Marseille, Van Waveren et al., 2016; Marseille et al., 2016; Marseille, Brink & Boekema, 2017. Zie over de wijze van selectie van de respondenten: Marseille, Van Waveren et al., 2016, p. 77-80.

procedure dan over de procedure bij de rechtbank.<sup>88</sup> Een mogelijke verklaring is dat hoger beroep per definitie wordt ingesteld in de hoop dat de rechtbankuitspraak wordt gewijzigd en dat die hoop veelal niet wordt bewaarheid.

Een van de interessantste aspecten van het onderzoek is dat een aanzienlijk aantal rechtzoekenden grote moeite blijkt te hebben de uitkomst van de procedure te accepteren. Deels lijkt het te gaan om personen die een fundamenteel wantrouwen tegen de rechtspraak hebben, maar voor een groter deel gaat het om personen die vinden dat de hogerberoepsrechter hun zaak niet op een kundige en/of eerlijke manier heeft beoordeeld. De meest intrigerende en paradoxale uitkomst van het onderzoek betreft het verschil in de beantwoording van de vraag aan de rechtzoekenden wat de procedure hen heeft opgeleverd en de vraag of ze, opnieuw voor de keuze gesteld, weer hoger beroep zouden instellen.<sup>89</sup> Een grote meerderheid – en niet alleen de verliezers – zegt dat het hoger beroep niet heeft gebracht wat zij ervan verwachtten en dat de uitspraak het conflict met de tegenpartij niet heeft beëindigd. Desondanks zegt ook bijna iedereen dat als hij opnieuw voor de keuze zou worden geplaatst, hij weer hoger beroep zou instellen. De geuite ontevredenheid, scepsis en frustratie over de procedure en de uitkomst daarvan lijken dus niet of nauwelijks van invloed op de bereidheid zich in de toekomst opnieuw tot een bestuursrechtelijke hogerberoepsinstantie te wenden. De conclusie van de onderzoekers is dat appellanten in het bestuursrechtelijke hoger beroep veel vaker niet dan wel hun doel bereiken, zonder dat dat afbreuk doet aan de aantrekkingskracht van die procedure.

## 18.5 SNELHEID

Bestuursrechters zijn maar beperkt gebonden aan termijnen.<sup>90</sup> De Awb bevat niet de verplichting een beroep binnen een bepaalde termijn af te handelen. De enige verplichting op het punt van termijnen voor de rechter betreft de uitspraak. Artikel 8:66 Awb bepaalt dat de rechter binnen zes weken na het sluiten van het onderzoek uitspraak doet en dat de termijn met ten hoogste zes weken kan worden verlengd. Bestuursrechters streven ernaar om zaken binnen dertien weken nadat beroep is ingesteld ter zitting te behandelen. Een reguliere beroepszaak zou dan in negentien weken kunnen worden afgehandeld.

---

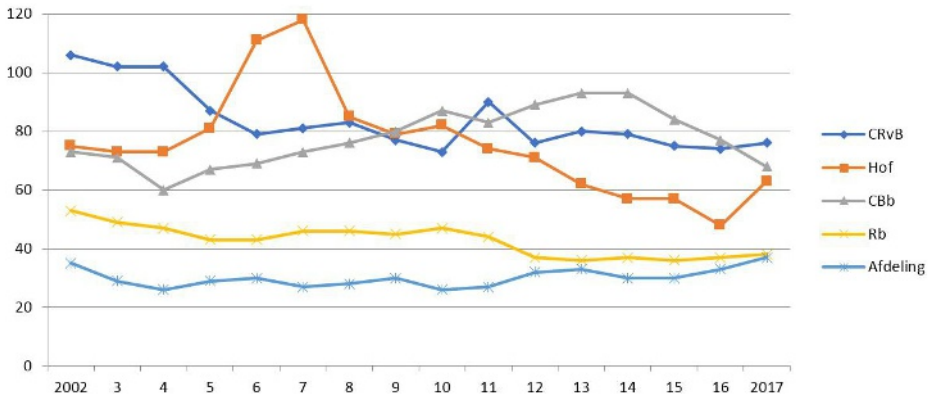
88 Enige voorzichtigheid bij de deze conclusie is geboden. Respondenten is niet gevraagd: vond u dat de rechtbankrechter of de hogerberoepsrechter het beter deed, met als antwoordcategorieën: de rechtbankrechter (veel) beter, beiden gelijk, de hogerberoepsrechter (veel) beter.

89 Marseille, Brink & Boekema 2017.

90 Uitzondering: ruimtelijke ordening, vreemdelingenrecht.

Hoe snel gaat het in werkelijkheid? In figuur 18.1 is dat te zien voor verschillende bestuursrechtelijke instanties in de periode tussen 2002 en 2017.

**Figuur 18.1 Gemiddelde doorlooptijden in weken, bij vijf verschillende bestuursrechtelijke instanties<sup>91</sup>**



In de figuur is in de eerste plaats te zien dat geen van de instanties (gemiddeld) het ideaal van afdoening in 19 weken haalt. Het dichtst in de buurt kwam de ABRvS in 2010: 26 weken. Een tweede opvallende bevinding is dat de onderlinge verschillen tussen de instanties groot zijn. De rechtbanken en de ABRvS zijn relatief snel, de andere instanties relatief langzaam. In de derde plaats is te zien dat de instanties in de loop van de jaren hun zaken wel sneller zijn gaan afdoen, maar dat de winst niet heel groot is. Ten opzichte van 2002 is de CRvB in 2017 28% sneller, het hof 14%, het CBb 7%, de rechtbanken 28%.<sup>92</sup> De ABRvS is 6% langzamer,<sup>93</sup> zij het dat de ABRvS wel gedurende de hele periode de snelste instantie is.

In de cijfers van Rechtspleging Civiel en Bestuur over de doorlooptijden bij de bestuursrechter zijn alle zaken meegenomen, dus ook zaken die worden afgedaan zonder zitting (bijvoorbeeld vanwege het feit dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat buiten de termijn beroep is ingediend of omdat het griffierecht (niet op tijd) is betaald), of zaken waarin het beroep is ingetrokken. De gemiddelden zoals die in figuur 18.1 staan weergegeven, zijn daarom in zekere zin geflatteerd. Worden alleen de zaken in beschouwing genomen waarin

91 De cijfers zijn gebaseerd op Rechtspleging Civiel en Bestuur, 2017.

92 Resp. van 106 naar 76 weken (CRvB), van 73 naar 63 weken (hof), van 73 naar 68 weken (CBb) en van 53 naar 38 weken (rechtbanken).

93 Van 35 naar 37 weken.

sprake is van een inhoudelijke beoordeling van het beroep (met in de regel een zitting en soms de voortzetting van het onderzoek na de zitting), dan blijken de gemiddelde doorlooptijden van de instanties een stuk langer. Uit recent onderzoek naar een dwarsdoorsnede van uitspraken van rechtbanken, de ABRvS en de CRvB komt naar voren dat de gemiddelde doorlooptijd van zaken die in een uitspraak hebben geresulteerd (en niet vereenvoudigd zijn afgedaan) in 2018 bij de rechtbanken 38 weken bedroeg,<sup>94</sup> in 2017 bij de ABRvS 55 weken en in 2017 bij de CRvB 84 weken.<sup>95</sup>

Welke factoren bepalen hoelang de behandeling van een beroepszaak duurt? Van Ettekoven maakt onderscheid tussen de doorlooptijd en de aanraaktijd.<sup>96</sup> De aanraaktijd is de tijd die de rechter daadwerkelijk aan een zaak besteedt. De aanraaktijd is meestal een fractie van de doorlooptijd. Zaken liggen vooral te wachten op de volgende stap in het proces van afhandeling. Is sprake van werkachterstanden bij een rechterlijke instantie, dan heeft dat uiteraard een negatieve invloed op de doorlooptijd van de zaak. Wordt gekeken naar het cijfermateriaal uit de verschillende onderzoeken die hiervoor de revue zijn gepasseerd, dan is te zien dat bestuursrechters er niet in slagen zaken gemiddeld in dertien weken op de zitting te brengen. Uit onderzoek van Marseille van begin deze eeuw naar de behandeling van arbeidsongeschiktheids- en bouwzaken door rechtbanken blijkt dat in zaken waarin de rechtbank in het vooronderzoek *geen* gebruik maakte van diens onderzoeksbevoegdheden, het gemiddeld 39 weken duurde voor de zaak ter zitting kwam.<sup>97</sup> In 2018 duurde het gemiddeld 28 weken voordat het beroep ter zitting werd behandeld.<sup>98</sup>

Daarnaast blijkt de beslissing van de rechter om hetzij gebruik te maken van een van zijn bevoegdheden in het kader van het vooronderzoek (zoals het benoemen van een deskundige), hetzij het heropenen van het vooronderzoek na de zitting (vanwege de toepassing van de bestuurlijke lus, of om partijen de gelegenheid te geven om met nadere argumenten of bewijsstukken te komen), sterk vertragend te werken. Zo nam een deskundigenonderzoek tijdens het vooronderzoek in 2004 gemiddeld 24 weken in beslag.<sup>99</sup> Uit het onderzoek van Backes et al. naar de bestuurlijke lus blijkt dat toepassing van dat instrument bij de rechtbanken leidt tot een verlenging van de procedure met gemiddeld 28 weken, bij de ABRvS met 29 weken en bij de CRvB met 47 weken.<sup>100</sup> Recent onderzoek bij de bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties laat zien dat de vertraging als gevolg van toepassing van de

---

94 Marseille & Wever, 2019.

95 Marseille & Wever, 2018.

96 Van Ettekoven, 2001.

97 Marseille, 2004, p. 83.

98 Marseille & Wever, 2019.

99 Marseille, 2004, p. 82.

100 Backes et al., 2014a, p. 88.

bestuurlijke lus bij die beide laatste instanties wel afgenomen, maar nog steeds zeer aanzienlijk is: bij de ABRvS bedroeg die in 2017 26 weken, bij de CRvB 32 weken.<sup>101</sup> Uit onderzoek naar de behandeling van zaken door rechtbanken in 2018 blijkt dat als de rechtbank het onderzoek na de zitting heropent, de afhandeling van de zaak gemiddeld 30 weken langer duurt.<sup>102</sup> Het enige aspect van de behandeling van het beroep waar nauwelijks sprake is van vertraging, betreft de periode tussen de zitting en de uitspraak (tenminste, als geen sprake is van heropening van het onderzoek na de zitting). Die periode duurt gemiddeld rond de 6 weken.

Zouden bestuursrechters zaken sneller kunnen afhandelen dan nu veelal gebeurt? Er zijn diverse aanwijzingen dat dit mogelijk is. Zo blijkt dat in procedures waarin de rechter aan meer termijnen is gebonden dan in de reguliere Awb-procedure, zaken aanzienlijk sneller worden afgedaan.<sup>103</sup> Interessant is het daarnaast om te kijken naar de behandeling van verzoeken om voorlopige voorziening.<sup>104</sup> Op dergelijke verzoeken wordt veelal binnen enkele weken beslist. Wordt een verzoek om voorlopige voorziening hangende de beroepsprocedure gedaan, dan heeft de rechter de bevoegdheid om tegelijkertijd met een beslissing op het verzoek ook uitspraak te doen op het beroep.<sup>105</sup> Voorwaarde is dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. Uit onderzoek blijkt dat de voorzieningenrechter in zes van de zeven gevallen van oordeel is dat aan die voorwaarde is voldaan en beroep en verzoek kortsluit. De duur van de beroepsprocedure wordt dan verkort van maanden naar weken.<sup>106</sup> De kortsluitingspraktijk bij verzoeken om voorlopige voorziening die hangende het beroep worden gedaan en die over de volle breedte van het algemeen bestuursrecht zichtbaar is, stemt optimistisch over de mogelijkheden om de behandelingsduur van beroepszaken substantieel te verkorten.

---

101 Marseille & Wever, 2018.

102 Marseille & Wever, 2019.

103 De Graaf, Marseille & Jansen, 2013.

104 Op verzoek van iemand die een bezwaar- of beroepsprocedure aanhangig heeft gemaakt, kan hij een voorlopige voorziening treffen (veelal: de schorsing van het in bezwaar of beroep bestreden besluit totdat op het bezwaar of het beroep is beslist) als de verzoeker daarbij een spoedeisend belang heeft. Zie Simons, 2006.

105 Art. 8:86 Awb.

106 Marseille, 2006, p. 125. Er is geen reden om aan te nemen dat zaken waarin een verzoek om voorlopige voorziening wordt gedaan, gemiddeld genomen minder complex zijn dan beroepszaken waarin dat niet het geval is en dat dat de reden zou zijn dat ze veelal kunnen worden kortgesloten. Zie Marseille, 2006, p. 101.

## 18.6 CONCLUSIE

Empirisch onderzoek gedurende de afgelopen twee decennia heeft een schat aan kennis opgeleverd over de manier waarop de bestuursrechter zijn werk doet. We hebben daardoor een redelijk beeld van de lengte van de procedure bij de bestuursrechter en van de factoren die daarop van invloed zijn, van het gebruik door de bestuursrechter van diens discretionaire bevoegdheden, van de manier waarop hij zaken ter zitting behandelt en van de mate waarin hij erin slaagt de aan hem voorgelegde geschillen definitief te beslechten. Daarnaast hebben we enig zicht op hoe rechtzoekenden en andere partijen die betrokken zijn bij de procedure bij de bestuursrechter deze waarderen.

Kunnen we op basis van dat onderzoek uitspraken doen over de vraag in hoeverre de bestuursrechter voldoet aan de verwachtingen die over hem leven op het punt van tijdigheid, finaliteit, maatwerk, procedurele rechtvaardigheid en responsiviteit? De volgorde waarin die vijf verschillende verwachtingen hier staan geordend, is niet willekeurig gekozen. Over de eerste van de vijf weten we het meest, over de laatste het minst. Op het punt van tijdigheid en finaliteit scoort de bestuursrechter een stuk beter dan twee decennia geleden. Bij maatwerk ligt het ingewikkelder. Zeker is wel dat sprake is van een verschuiving. De bestuursrechter neemt zelf minder verantwoordelijkheid (getuige de tanende activiteit van de rechter in het vooronderzoek), maar voelt zich er meer dan in het verleden verantwoordelijk voor dat partijen goed zijn geïnformeerd over hun procespositie (getuige de gewijzigde rol van de rechter ter zitting). Over het precieze verband tussen het optreden van de rechter en de ervaren procedurele rechtvaardigheid van partijen weten we betrekkelijk weinig (ook omdat de onderzoeksresultaten elkaar soms tegen lijken te spreken – zij het dat wel duidelijk is dat goede informatieverstopping door de rechter positief samenhangt met de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid); over de mate waarin bestuursrechters bij het behandelen van individuele geschillen voldoen aan het ideaal van responsiviteit weten we nog minder.

In hoeverre hebben de resultaten van het in deze bijdrage besproken onderzoek implicaties voor de rechtspraktijk? Een bevredigende beantwoording van die vraag vergt meer dan één alinea in deze conclusie. Ik volsta hier met de observatie dat het erop lijkt dat sprake is van een wisselwerking tussen juridisch-dogmatisch en ELS-onderzoek. Tijdigheid en finaliteit bieden voorbeelden. Scheltema introduceerde in 1996 het tijdigheidsbeginsel, waarmee hij het belang van tijdige rechtspraak onderstreepte. Empirisch onderzoek liet zien hoe groot het probleem was, wat voor bestuursrechters aansporing tot actie was. Empirisch onderzoek bracht de resultaten daarvan in beeld. Schueler vroeg in 1994 in zijn proefschrift aandacht voor het belang van finale geschilbeslechting. Empirisch onderzoek dat daarna werd verricht, liet zien wat er op dat punt in de praktijk viel te winnen. Dat

leidde tot een verhoogde activiteit van de wetgever en van de bestuursrechter, met als gevolg een toename van het aantal finaal beslechte geschillen, vastgesteld door middel van empirisch onderzoek. Schuurmans zette met haar proefschrift een aspect van maatwerk, namelijk voorlichting door de rechter over de bewijspositie van partijen, op de agenda. Uit empirisch onderzoek bleek dat de rechter op dat punt tal van wensen van partijen onvervuld liet, wat mede aanleiding was voor de start van de Nieuwe zaaksbehandeling. Uit het onderzoek naar die werkwijze bleek dat die had geleid tot een voorzichtige koerswijziging van de rechter op dat punt.

Toch zijn er nog behoorlijk wat lacunes in onze kennis over de procedure bij de bestuursrechter. Zo is wel onderzoek gedaan naar de motieven van rechtzoekenden om in hoger beroep te gaan, maar niet naar de keuze van bezwaarmakers om na het doorlopen van de bezwaarprocedure al dan niet naar de rechter te stappen. Daarnaast weten we maar heel weinig over wat andere betrokken partijen dan rechtzoekenden (met name hun gemachtigden en die van het bestuursorgaan) van de procedure vinden. Meer in het algemeen valt op dat er wel een behoorlijke hoeveelheid kennis is over *wat* de rechter doet en wat de deelnemers aan de procedure bij de bestuursrechter daarvan vinden, maar slechts heel weinig over het *waarom*.

Waar zou toekomstig onderzoek over moeten gaan? Het zou zich niet alleen moeten richten op het beschrijven, maar ook op het verklaren van het functioneren van de bestuursrechtspraak. Welke factoren zijn van invloed op de beslissing van rechtzoekenden om na bezwaar al dan niet beroep in te stellen? In hoeverre voldoet de procedure bij de bestuursrechter aan de verwachtingen die rechtzoekenden daarover koesteren? Hoe kan de variatie in het gebruik door de rechter van zijn discretionaire bevoegdheden worden verklaard? Onderzoek naar die laatste vraag kan van betekenis zijn voor de discussie die op dit moment in het bestuursrecht speelt over de vraag of de bestuursrechter zijn discretionaire bevoegdheden niet te veel gebruikt ten bate van het bestuursorgaan.<sup>107</sup> Daarnaast zou het mooi zijn als we meer te weten komen over de inhoudelijke beoordeling van beroepszaken door de rechter. Zo is in de literatuur betoogd dat de bestuursrechter besluiten waarin het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid uitoefent, indringender zou moeten toetsen.<sup>108</sup> In hoeverre valt een dergelijke verschuiving al in de praktijk van de bestuursrechtspraak waar te nemen? Ten slotte zou onderzoek moeten worden gedaan ten behoeve van het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de procedure bij de bestuursrechter. Hoe kan de bestuursrechter bereiken dat hij zaken veel sneller afdoet dan nu het geval is? Hoe kan worden bevorderd dat meer zaken die gebaat zijn bij bemoeienis

---

107 Verburg, 2019.

108 Hirsch Ballin, 2015.

van de bestuursrechter, daar ook terechtkomen, en dat geschillen die effectiever op een andere wijze kunnen worden beslecht, juist niet? Hoe kan een betere afstemming worden bereikt tussen de aard van het geschil en de wijze van behandeling van de zaak? Wat zou bij dat alles de bijdrage van informatietechnologie kunnen zijn? Er valt al met al de komende 25 jaar nog genoeg te onderzoeken.

## LITERATUUR

Allewijn, D. (2016). Het rapport 'De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht'. *NTB*, 29.

Baas, R., Groot-van Leeuwen, L. de, & Laemers, M. (2010). *Rechtspreken, samen of alleen* (Research Memoranda, nr. 5). Den Haag: Raad voor de rechtspraak.

Backes, Ch.W. et al. (2014a). *Evaluatie bestuurlijke lus Awb en internationale rechtsvergelijking*. Den Haag: WODC. Zie [www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2331-evaluatie-van-de-effecten-van-de-wet-bestuurlijke-lus-awb.aspx?cp=44&cs=6796](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2331-evaluatie-van-de-effecten-van-de-wet-bestuurlijke-lus-awb.aspx?cp=44&cs=6796).

Backes, Ch.W. et al. (2014b). Vier jaar bestuurlijke lus: Success story of teleurstelling? *JBplus*, 207-225.

Barkhuysen, T., Damen, L.J.A. et al. (2007). *Feitenvaststelling in beroep*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Boekema, I.M. (2015). *De stap naar hoger beroep* (Diss. Groningen). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Daalder, E.J., Groot, G.R.J. de, & Breugel, J.M.E. van (1994). *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht*. Deventer: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Damen, L.J.A. (2000). De bewijsfuik: Hoe en wanneer moet een oud-mijnwerker zijn silicose bewijzen? *Ars Aequi*, 1, 61-69.

De Rechtspraak (2018). *Jaarverslag 2018*. [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Jaardocumenten](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Jaardocumenten).



Ettekoven, B.J. van (2001). Alternatieven van de bestuursrechter (observaties vanuit de eerste lijn). In B.J. van Ettekoven, M.A. Pach, & I.C. van der Vlies, *Alternatieven van en voor de bestuursrechter* (VAR-reeks, nr. 126), p. 7-97.

Ettekoven, B.J. van, & Marseille, A.T. (2017). Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht? In L.M. Coenraad et al., *Afscheid van de klassieke procedure?* (Preadviezen NJV). Deventer: Wolters Kluwer, p. 139-263.

Faas, J. (2019). *Bruggen bouwen over de kenniskloof. De inzet van medisch deskundigen in arbeidsongeschiktheidsgeschillen door de bestuursrechter* (Diss. Amsterdam VU). Zutphen: Uitgeverij Paris.

Graaf, K.J. de, Marseille, A.T., & Jansen, F.J. (2013). Accelerating court proceedings with the Dutch crisis and recovery act: Direct and indirect effects of procedural provisions. *JEEPL*, 10.3, 276-294.

Grootelaar, H.A.M. (2018). *Interacting with procedural justice in courts* (Diss. Universiteit Utrecht).

Hirsch Ballin, E.M.H. (2015). Dynamiek in de bestuursrechtspraak. In E.M.H. Hirsch Ballin, R. Ortlep, & A. Tollenaar, *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter* (Preadviezen VAR). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Jong, K.A.W.M. de (2018). Geen sfinx te zien: Een onderzoek naar de zaaksbehandeling bij de Amsterdamse bestuursrechter. *NTB*, 16.

Kazlova, M., & Marseille, A.T. (2015). Rechterlijke aanwijzingen voor herstel van gebrekkige besluiten. *JBplus*, 1, 25-41.

Marseille, A.T. (2003). De dagelijkse praktijk van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. *NJB*, 1062-1069.

Marseille, A.T. (2004). *Effectiviteit van bestuursrechtspraak*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Marseille, (2006). Voorlopige oordelen, verstrekkende beslissingen (Preadvis VAR). In Th.G.M. Simons, A.T. Marseille, & B.W.N. de Waard, *De voorlopige voorziening in het bestuursrecht* (p. 87-166). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Marseille, A.T. (2009). *De zitting bij de bestuursrechter*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Marseille, A.T. (2010a). *Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak*. Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde.

Marseille, A.T. (2010b). Informatisering van bestuursrechtspraak. *NTB*, 25.

Marseille, A.T., Brink, B., & Boekema, I.M. (2017). Hoger beroep in het bestuursrecht: massaal gebruik, ontevreden gebruikers. *Recht der werkelijkheid*, 2, 76-98.

Marseille, A.T., Graaf, K.J. de, & Smit, A.J.H. (2007). *Ruimte voor rechtsvorming*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Marseille, A.T., & Heide, R.R. van der (2008). De onderbenutting van de mogelijkheden tot finale beslechting door de bestuursrechter. *JBplus*, 2, 78-92.

Marseille, A.T., & Sietses, D. (2013). De finaliseringsstag in het bestuursrecht. *NJB*, 497.

Marseille, A.T., Swinkels, W., & Jong, H.M. de (2018). Professionele standaarden en de praktijk van de zitting bij de bestuursrechter. *NTB*, 73.

Marseille, A.T., Tolsma, H.D. et al. (2019). *Bestuursrecht 2: Rechtsbescherming tegen de overheid*. Den Haag: Boom juridisch.

Marseille, A.T., Waveren, B. van, et al. (2016). *Motieven en waardering van hoger beroep* (Research Memoranda, nr. 1). Den Haag: Raad voor de rechtspraak. [www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/research-memoranda-2016-01.pdf](http://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/research-memoranda-2016-01.pdf).

Marseille, A.T., & Wever, M. (2016). Snelheid, finaliteit en winstkans in het bestuursrechtelijke hoger beroep. *NJB*, 637.

Marseille, A.T., & Wever, M. (2018). Winstkans, finaliteit en snelheid in het bestuursrechtelijk hoger beroep *revisited*. *NJB*, 1191.

Marseille, A.T., & Wever, M. (2019). Snelheid, maatwerk en finaliteit in bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank. *NJB*, 2552.

Marseille, A.T. et al. (2012). *Crisis- en herstelwet: Evaluatie procesrechtelijke bepalingen*. Groningen: Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde.

Marseille, A.T. et al. (2015). *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling bij de bestuursrechter*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/documenten/BZK%20NZB%20Rapport%20pdf.pdf>.

Marseille, A.T. et al. (2016). De keuze voor en de consequentie van het instellen van hoger beroep. *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht*, 10, 340-349.

Nijmeijer, A.G.A. et al. (2015). *Evaluatie artikel 8:69a Awb en artikel 6:22 Awb. Een onderzoek naar het relativiteitsvereiste en het passeren van gebreken in de (rechts)praktijk*. Den Haag: WODC. Zie [www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2422-evaluatie-artikel-622-awb-bevoegdheid-om-gebreken-te-passeren.aspx](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2422-evaluatie-artikel-622-awb-bevoegdheid-om-gebreken-te-passeren.aspx).

Poorter, J.C.A. de et al. (2004). *Herijking van het belanghebbendebegrip*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Rechtspleging Civiel en Bestuur (2017). Zie [www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/](http://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/).

Schreuder-Vlasblom, M. (2017). *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedures*. Deventer: Wolters Kluwer.

Schueler, B. (2019). De Awb-rechter na 25 jaar: een karakterschets. *Trema*, 01.

Schueler, B.J., Drewes, J.K. et al. (2007). *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Simons, Th.G.M. (2006). De voorlopige voorziening in het Nederlandse bestuursrecht (Preadvies VAR). In Th.G.M. Simons, A.T. Marseille, & B.W.N. de Waard, *De voorlopige voorziening in het bestuursrecht* (p. 87-166). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Veer, A. van der (2011). *Slagvaardige geschilbeslechting in het bestuursrecht* (Diss. Universiteit Tilburg). Nijmegen: WLP.

Veer, K.A. van der, & Marseille, A.T. (2006). Besluitvorming na een rechterlijke vernietiging: De achilleshiel van het bestuursrecht. *NJB*, 1672.

Verburg, D.A. (2019). *Bestuursrechtspraak in balans: Bejegening, beslechting, bewijs* (Diss. Universiteit Utrecht). Den Haag: Boom juridisch.

Verkruisen, Y., & Doornbos, N. (2014). De rechter als regisseur: Een verkennend onderzoek naar de ervaringen van rechtzoekenden en rechters met de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht. *Recht der Werkelijkheid*, 59-83.

Voert, M.J. ter, & Klein Haarhuis, C.M. (2015). *Geschilbeslechtigingsdelta 2014*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Willemsen, P.A. et al. (2010). Definitieve geschilbeslechting becijferd. *JBplus*, 32-48.