

University of Groningen

## De spanning tussen waarborgen en efficiency bij de toegang tot de bestuursrechter Marseille, A.T.

*Published in:*  
Toegang tot de rechter Spanningen tussen waarborgen en efficiency

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

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

*Publication date:*  
2010

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

*Citation for published version (APA):*

Marseille, A. T. (2010). De spanning tussen waarborgen en efficiency bij de toegang tot de bestuursrechter. In A. T. Marseille, A. D. Reiling, & J. D. A. den Tonkelaar (editors), *Toegang tot de rechter Spanningen tussen waarborgen en efficiency* (25 redactie, blz. 11-32). (Procesrechtelijke reeks NVVP; Nr. 25). Boom Juridische uitgevers.

### Copyright

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

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

### Take-down policy

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

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

# DE SPANNING TUSSEN WAARBORGEN EN EFFICIENCY BIJ DE TOEGANG TOT DE BESTUURSRECHTER

*Mr. dr. A.T. Marseille\**

## 1. Inleiding

Over het handelen van de bestuursrechter bestaan talloze tegenstrijdige wensdromen. Het moet niet alleen goed en gedegen, maar ook praktisch, voortvarend en goedkoop. Elk systeem van bestuursrechtspraak heeft dan ook het karakter van een compromis, met steeds als kenmerk dat de toegang tot de rechter aan grenzen is gebonden.<sup>1</sup>

De toegang tot de bestuursrechter is in Nederland op verschillende manieren begrensd. Een eerste begrenzing betreft de eisen die worden gesteld aan de hoedanigheid van degene die toegang wil tot de bestuursrechter: hij moet belanghebbende zijn bij het overheidsbesluit waar hij een oordeel van de rechter over wil.<sup>2</sup>

Daarnaast zijn er drempels die degene die – vanwege zijn hoedanigheid van belanghebbende – in beginsel toegang heeft tot de bestuursrechter moet overschrijden om te bereiken dat hij een oordeel van de bestuursrechter krijgt over zijn geschil met de overheid. Zo moet beroep binnen zes weken worden ingesteld, moet een beroepschrift aan allerlei formele eisen voldoen en is de indiener ervan griffierecht verschuldigd.<sup>3</sup>

Wie binnen is bij de bestuursrechter, kan niet verwachten dat de rechter zich onbeperkt toegankelijk opstelt. Partijen in de procedure bij de bestuursrechter hebben niet onbegrensd de mogelijkheid de rechter van de juistheid van hun standpunt te overtuigen en de rechter vindt niet dat hij geheel en al verantwoordelijk is voor het vinden van de materiële waarheid en voor het bereiken van een zo bevredigend mogelijke oplossing van het geschil tussen partijen.

De getrokken grenzen vormen een compromis tussen enerzijds de wens eenieder die door een bestuursbesluit is benadeeld de mogelijkheid te bieden dat besluit bij de rechter ter discussie te stellen en anderzijds de noodzaak te voorkomen dat het bij de bestuursrechter te druk wordt, dat procedures die er gevoerd worden te lang duren en dat ze een te groot beslag leggen op de financiële middelen van de overheid. Kort gezegd: een compromis tussen waarborgen en efficiency.

---

\* Universitair hoofddocent aan de Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde.

1 H.E. Bröring, 'Over grenzen en gradiënten in ons bestuursprocesrecht', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: BJu 2003.

2 Zie artikel 8:1 lid 1 Awb: 'Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank' en artikel 1:2 lid 1 Awb: 'Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.'

3 Zie de artikelen 6:7, 6:5 en 8:41 Awb.

Waar sprake is van begrenzing van de toegang tot de rechter, is per definitie ook discussie over de vraag of de grenzen goed getrokken zijn. Zo ook in het bestuursrecht.

Er zijn ten minste zes aspecten van de begrenzing van de toegang tot de bestuursrechter waarover discussie bestaat en waarover ik iets wil zeggen.

Soms is de vraag: zijn de grenzen te nauw getrokken? Soms: zijn ze niet te ruim? De eerste drie opmerkingen die ik hierna zal maken, betreffen het eerste aspect van de toegang: de hoedanigheid van de appellant. Vervolgens maak ik twee opmerkingen over het tweede aspect van de toegang: de te overschrijden drempels. Een laatste opmerking ziet op het derde aspect: de toegankelijkheid van de bestuursrechter.

Mijn perspectief is niet primair normatief, maar empirisch. De vraag of de grenzen te ruim of te nauw (of wellicht precies goed!) zijn getrokken, zal ik beantwoorden aan de hand van de resultaten van onderzoek naar het gebruik en het functioneren van bestuursrechtelijke beroepsprocedures. De grenzen waar ik iets over zeg, zijn niet helemaal onwillekeurig gekozen: buiten de zes die aan de orde komen, is er een aantal andere die ik niet noem. De keuze van de grenzen heb ik grofweg bepaald aan de hand van de criteria relevantie, controversialiteit en beschikbaarheid van empirische gegevens.

## 2. De hoedanigheid van degene die toegang wil tot de procedure bij de bestuursrechter

### 2.1 *Beperking van de toegang door middel van een relativiteitseis?*

De eerste grens waar ik iets over wil zeggen, betreft de hoedanigheid van de personen die toegang hebben tot de bestuursrechter.

Over de vraag wie toegang hebben tot de bestuursrechter en welke argumenten deze belanghebbenden mogen aanvoeren ter onderbouwing van hun vordering dat het besluit van het bestuur vernietigd moet worden, woedt op dit moment in Nederland een hevige discussie. De vraag die daarbij aan de orde is, luidt: zou in procedures bij de bestuursrechter een relativiteitseis moeten gaan gelden?<sup>4</sup>

---

4 Zie voor de discussie over het invoeren van een relativiteitseis in het bestuursrecht onder meer: J.C.A. de Poorter, B.W.N. de Waard, A.T. Marseille & M.J. Zomer, *Herijking van het belanghebbendebegrip*, Den Haag: BJu 2004; N. Verheij, 'Uit zuinigheid naar relativiteit', in: A.W. Heringa e.a. (red.), *Het bestuursrecht beschermd* (Stroink-bundel), Den Haag: Sdu 2006, p. 85-98; B.W.N. de Waard, 'Relativiteit en rechtsbescherming', *NTB* 2007, p. 7-14; M. Schreuder-Vlasblom, 'Relativiteit in het bestuursrecht: een discussiebijdrage', *NTB* 2007, p. 43-52; R.J.N. Schlössels, 'Een Schutznorm in het bestuursproces: selectief winkelen bij de bureaus?' *NTB* 2007, p. 245-248; B.J. van Ettekoven & B.J. Schueler, 'Ben ik mijn broeders hoeder? Over relativiteit in het bestuursrecht', *NTB* 2007, p. 248-252; B.J. Schueler, 'Tussen te veel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspraak', preadvies Vereniging voor Bouwrecht, B.J. van Ettekoven, 'Bestuursrechtspraak voor Jan & Alleman? Op weg naar een stelsel van subjectieve rechtsbescherming', preadvies Vereniging voor Bouwrecht, beide in: B.J. Schueler, B.J. van Ettekoven & J. Hoekstra, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009, respectievelijk p. 3-70 en p. 73-128; J.C.A. de Poorter, 'Doel en functie van de toegang tot de bestuursrechter: bespiegelingen over ontwikkelingen in het bestuursprocesrecht', preadvies VAR, G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis', beide in: J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens

Op dit moment geldt dat iemand die door een besluit van het bestuur direct in zijn belang is geraakt als belanghebbende wordt aangemerkt, bij de bestuursrechter terecht kan en daar alles kan aanvoeren wat ertoe kan leiden dat dit besluit wordt vernietigd, ook als hij door het besluit niet wordt geraakt in een belang dat het bestuur bij het nemen van het besluit heeft moeten betrekken, of als een of meerdere van zijn argumenten geen verband houden met enig belang waarin hij door het besluit wordt geraakt.

Een voorbeeld biedt een bouwvergunning voor een supermarkt waar de kruidenier om de hoek het niet mee eens is. Bij de beslissing over de bouwvergunning moeten burgemeester en wethouders (B&W) blijkens de Woningwet onder meer beoordelen of het bouwplan past in het bestemmingsplan en of het voldoet aan redelijke eisen van welstand, maar kan het belang van de kruidenier (concurrentie) geen rol spelen. De kruidenier bezit de hoedanigheid van belanghebbende (ook al speelt zijn belang – concurrentie – bij de beslissing van B&W geen rol), omdat hij door de effecten van het besluit wordt geraakt. Omdat de kruidenier belanghebbende is, heeft hij toegang tot de procedure bij de bestuursrechter en mag hij daar alles aanvoeren wat tot de vernietiging van de bouwvergunning kan leiden, ook argumenten die geen relatie hebben met zijn belang, zoals het argument dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Invoering van een relativiteitseis kan – afhankelijk van de formulering – tot gevolg hebben dat iemand die door de effecten van een besluit in zijn belang wordt geraakt alleen nog maar als belanghebbende wordt aangemerkt, als het belang waarin hij door het besluit wordt geraakt een belang is dat het bestuur diende mee te wegen bij het nemen van het besluit (de kruidenier uit het voorbeeld is dan geen belanghebbende meer bij de bouwvergunning voor de supermarkt), of dat iemand die door de effecten van een besluit in zijn belang wordt geraakt weliswaar nog steeds als belanghebbende wordt aangemerkt, maar als hij gaat procederen alleen nog maar argumenten tegen het besluit mag aanvoeren die een relatie hebben met een belang waarin hij door dat besluit is geraakt (de kruidenier is dan nog wel belanghebbende, maar mag niet meer aanvoeren dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand).

Voor het stellen van een relativiteitseis kunnen twee soorten argumenten worden aangevoerd, principiële en praktische. Het principiële argument komt erop neer dat het ongerijmd is dat in een systeem van rechtsbescherming dat erop is gericht de belangen te beschermen van degenen die door de effecten van een besluit worden geraakt, belanghebbenden de mogelijkheid hebben de vernietiging van een besluit te bewerkstelligen op grond van argumenten die geen enkel verband houden met hun belang. Het praktische argument komt erop neer dat als de rechter de mogelijkheid heeft bij zijn beoordeling van het bestuursbesluit argumenten buiten beschouwing te laten die geen verband houden met enig belang van degene die ze aanvoert, hem dit veel tijd en energie kan schelen.

---

& H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt* (VAR-reeks 144), Den Haag: BJu 2010, respectievelijk p. 7-74 en p. 75-153.

Ik beperk mij hier in hoofdzaak tot het praktische argument. De vraag die uiteraard opkomt is wat het effect is op de gang van zaken in de procedure bij de bestuursrechter als de toegang tot diens oordeelsvorming wordt beperkt door invoering van een relativiteitseis.<sup>5</sup>

Ter beantwoording van die vraag is in de eerste plaats van belang dat de situatie die zich nu nog wel, maar bij invoering van een relativiteitseis niet meer kan voordoen, namelijk dat de bestuursrechter een besluit vernietigt op de grond dat het in strijd is met rechtsregels die niet strekken tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroepen, zich in de praktijk alleen zal voordoen in geschillen met drie of meer partijen, en niet in geschillen waarin slechts twee partijen (het bestuursorgaan dat een besluit heeft genomen en de geadresseerde van dat besluit) tegenover elkaar staan.<sup>6</sup> De reden: voor wie adressant is van een besluit van de overheid, geldt per definitie dat alle aspecten van dat besluit verband houden met diens belang.

Om de vraag naar het effect van invoering van een relativiteitseis te beantwoorden is derhalve allereerst van belang te weten wat het aandeel is van driepartijengeschillen in het totaal van de bestuursrechtelijke procedures.

Dat blijkt nogal te verschillen voor de instanties die zich met bestuursrechtspraak bezighouden. Bij de Centrale Raad van Beroep betreft minder dan 1% van de zaken een geschil waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn, bij de rechtbanken zo'n 7%. Alleen bij zaken die bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanhangig worden gemaakt is het aandeel van procedures met meer dan twee partijen groter. Bij hogerberoepsprocedures bij de Afdeling bedraagt het aandeel meerpartijengeschillen ongeveer 30%, bij milieuprocedures (waar de Afdeling optreedt als rechter in eerste en enige aanleg) bedraagt het aandeel meerpartijengeschillen 75%.<sup>7</sup>

Wordt gekeken naar het bestuursrecht als geheel, dan valt te constateren dat in minder dan 15% van de procedures sprake is van geschillen met meer dan twee partijen. De vraag naar de effecten van invoering van een relativiteitseis is dus in minder dan 15% van de bestuursrechtelijke procedures aan de orde.

Maar wat zijn nu die effecten?

Dat is een aantal jaren geleden onderzocht, zowel voor meerpartijengeschillen bij de rechtbank als bij de Afdeling bestuursrechtspraak in diens hoedanigheid als mi-

---

5 Sinds 31 maart 2010 is dat niet geheel en al een hypothetische vraag meer. Op die datum is namelijk de Crisis- en herstelwet (Chw) van kracht geworden (*Stb.* 2010, 135, 136, 137), die – voor een aantal met name omschreven besluiten – de toegang tot de bestuursrechter door middel van een relativiteitseis beperkt. De beperking is neergelegd in artikel 1.9 Chw: 'De administratieve rechter vernietigt een besluit niet op de grond, dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.' Zie over de Crisis- en herstelwet onder meer: T. Barkhuysen & C.N.J. Kortmann, 'Versnelling van infrastructurele en bouwprojecten: de crisis- en herstelwet voorbij?', *AA* 2010, p. 326-334.

6 De Poorter 2010, p. 50-51; Jurgens 2010, p. 127-129.

7 Zie: A.T. Marseille, 'Belastende derden bij de bestuursrechter', *NTB* 2005, p. 75-84.

lieurechter. Het onderzoek betrof 83 procedures bij de rechtbank en 76 procedures bij de Afdeling.<sup>8</sup>

Aan de hand van de *beroepschriften* in die zaken is nagegaan hoe vaak argumenten tegen het bestreden besluit worden aangevoerd die geen verband houden met het belang waarin de betrokkene door het besluit wordt geraakt (zoals bijvoorbeeld het argument van de kruidenier, die vanuit zijn winkel geen zicht heeft op het bouwwerk waar hij tegen gekant is, dat de bouwvergunning in strijd is met redelijke eisen van welstand).

En vervolgens is, met de *uitspraak* erbij, onderzocht hoe vaak appellanten in meerpartijengeschillen procedures winnen op grond van argumenten die geen verband houden met het belang waarin zij door het bestreden besluit zijn geraakt (zoals bijvoorbeeld de kruidenier, als die succes boekt met zijn argument dat de bouwvergunning in strijd is met redelijke eisen van welstand).

In bestuursrechtelijke procedures met meer dan twee partijen zijn drie categorieën appellanten te onderscheiden:

- In de eerste plaats zijn er appellanten die *alleen maar* beroepsgronden aanvoeren die niets met hun belang het maken hebben; die groep zou bij invoering van een relativiteitseis geen toegang meer hebben tot de oordeelsvorming van de bestuursrechter.
- Dan zijn er appellanten die *deels* gronden aanvoeren die een relatie hebben met hun belang, *deels* gronden die daar niets mee te maken hebben; die groep wordt in de toegang beperkt.
- Ten slotte zijn er appellanten die *geen* gronden aanvoeren die geen relatie hebben met hun belang; die zullen geen last hebben van invoering van een relativiteits-eis.

Wat leverde de analyse van de beroepschriften op?<sup>9</sup>

- Het bleek maar weinig voor te komen dat appellanten alleen maar gronden aanvoerden die niets met hun belang te maken hadden. Van de meerpartijengeschillen bij de rechtbank betrof het 2% van de procedures, van die van de Afdeling in milieuzaken betrof het 9% van de procedures.
- Het kwam ook maar weinig voor dat appellanten deels gronden aanvoerden die een relatie hadden met hun belang, deels gronden die daar niets mee te maken hadden. Van de meerpartijengeschillen bij de rechtbank betrof het 2% van de zaken, van die bij de Afdeling 9%.
- De (over)grote meerderheid van de appellanten (96% van de appellanten in de meerpartijengeschillen bij de rechtbank, 82% van de appellanten in de meerpartijengeschillen bij de Afdeling als milieurechter) bleek geen gronden aan te voeren die geen verband hielden met het belang waarin zij door het besluit waren geraakt.

---

<sup>8</sup> De Poorter, De Waard, Marseille & Zomer 2004, p. 66 en p. 57.

<sup>9</sup> De Poorter, De Waard, Marseille & Zomer 2004, p. 63 en p. 73.

Afgaande op deze analyse van bij de bestuursrechter ingediende beroepschriften zal het effect van invoering van een relativiteitseis op de toegang tot de procedure derhalve gering zijn, te meer als wordt bedacht dat het bij de analyse van beroepschriften alleen maar ging om procedures met meer dan twee partijen, die een minderheid van het geheel van de bestuursrechtelijke procedures vormen.

Dan de andere vraag: hoe vaak winnen appellanten procedures omdat de rechter argumenten honoreert die niets met hun belang te maken hebben? In de 83 onderzochte rechtbankzaken deed zich dat geen enkele keer voor, in de 76 zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak twee keer, dat wil zeggen, in 3% van de onderzochte zaken.<sup>10</sup>

Op basis van de analyse van beroepschriften en uitspraken in bestuursrechtelijke meerpartijengeschillen kan worden vastgesteld dat het weinig voorkomt dat partijen beroepsgronden aanvoeren die geen verband houden met het belang waarin ze door het ter discussie staande besluit worden getroffen, en nog minder vaak dat ze hun zaak winnen omdat de rechter gronden honoreert die geen verband houden met het belang waarin ze door het ter discussie staande besluit worden getroffen.

De conclusie is dan ook dat er wellicht allerlei goede argumenten zijn voor de invoering van een relativiteitseis, maar *niet* dat het tot een verlichting van de werklast van de bestuursrechter zal leiden.

## 2.2 *Strengere beoordeling van verzoeken om voorlopige voorziening?*

Een volgende eis aan de hoedanigheid van appellanten in de procedure bij de bestuursrechter waar ik iets over wil zeggen, heeft betrekking op de voorlopigevoorzieningsprocedure. Het behandelen van verzoeken om voorlopige voorziening vormt een substantieel deel van het werk van de bestuursrechter. Van elke honderd zaken die bestuursrechters van rechtbanken behandelen, betreffen er twintig verzoeken om een voorlopige voorziening.<sup>11</sup> Dat het er zoveel zijn, heeft vooral te maken met het feit dat een verzoek om voorlopige voorziening niet alleen kan worden gedaan hangende het beroep bij de rechtbank, maar ook in de aan het beroep voorafgaande bezwaarprocedure.<sup>12</sup>

Van de verzoeken om voorlopige voorziening die bestuursrechters behandelen wordt driekwart gedaan door bezwaarmakers die – in afwachting van de beslissing van

---

<sup>10</sup> De Poorter, De Waard, Marseille & Zomer 2004, p. 65 en p. 73.

<sup>11</sup> A.T. Marseille, 'Voorlopige oordelen, verstrekkende beslissingen', preadvies VAR, in: Th.G.M. Simons, A.T. Marseille & B.W.N. de Waard, *De voorlopige voorziening in het bestuursrecht* (VAR-reeks 136), Den Haag: BJu 2006, p. 87-166; zie p. 97.

<sup>12</sup> Zie art. 8:81 lid 1 Awb: 'Indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, kan de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.'

het bestuur op hun bezwaar – behoefte hebben aan een voorlopige voorziening, en een kwart door partijen die een beroepsprocedure hebben lopen bij de rechtbank.<sup>13</sup> Juist omdat bestuursrechters een substantieel deel van hun tijd besteden aan de behandeling van verzoeken om voorlopige voorziening, loont het de moeite te kijken of de manier waarop ze die verzoeken behandelen efficiënter kan. Ik concentreer me daarbij op verzoeken die hangende de bezwaarprocedure worden ingediend. De verzoeken die gedurende de beroepsprocedure worden gedaan, leveren de rechter namelijk nauwelijks extra werk op. Zes van de zeven verzoeken die hangende beroep worden gedaan, worden kortgesloten.<sup>14</sup> Dat wil zeggen dat de rechter het verzoek en het onderliggende beroep tegelijkertijd afhandelt.<sup>15</sup> Hij hoeft dan niet twee zaken te behandelen (eerst het verzoek, daarna het beroep), maar slechts één.<sup>16</sup>

Wordt gekeken naar de wijze waarop bestuursrechters verzoeken om voorlopige voorziening behandelen die in bezwaar worden gedaan, dan valt op dat zij zich in twee opzichten zeer ruimhartig betonen.

Een eerste aspect van hun ruimhartigheid betreft het spoedeisend belang. In theorie is het een van de aspecten die bij de inhoudelijke beoordeling van het verzoek een rol spelen, in de praktijk fungeert het veeleer als toegangsvoorwaarde: als van een spoedeisend belang geen sprake is, hoeft de voorzieningenrechter in het geheel niet meer te beoordelen of er reden is om het verzoek te honoreren.

De toetsing van het spoedeisend belang door de voorzieningenrechters van de rechtbanken heeft zelden als resultaat dat een verzoeker de deur wordt gewezen. Uit onderzoek komt naar voren dat 90% van de hangende de bezwaarprocedure ingediende verzoeken die toets overleeft.<sup>17</sup> Van de hangende beroep gedane verzoeken wordt zelfs in 95% van de gevallen een spoedeisend belang aangenomen.<sup>18</sup>

In theorie is het denkbaar dat de voorzieningenrechter royaal is omdat evident is dat al die verzoekers zo snel mogelijk een voorlopig oordeel van de rechter nodig hebben. Wie een dwarsdoorsnede van uitspraken van voorzieningenrechters van de rechtbank bestudeert, komt daar niet achter, simpelweg omdat als de rechter vindt dat sprake is van een spoedeisend belang hij zelden motiveert waarom hij dat vindt.<sup>19</sup>

---

13 Marseille 2006, p. 98.

14 Marseille 2006, p. 125.

15 Zie art. 8:86 lid 1 Awb: 'Indien het verzoek wordt gedaan indien beroep bij de rechtbank is ingesteld en de voorzieningenrechter van oordeel is dat na de zitting, bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, kan hij onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak.' Zie over de criteria op grond waarvan de voorzieningenrechter toepassing kan geven aan art. 8:86 Awb: D.A. Slump, 'Verantwoord kortsluiten: de toepassing van artikel 8:86 Awb', *JBplus* 2005, p. 73-85; Th.G.M. Simons, 'De voorlopige voorziening in het Nederlandse bestuursrecht', preadvies VAR, in: Simons, Marseille & De Waard 2006, p. 7-85; zie p. 62-70.

16 Er is zelfs reden te veronderstellen dat als een rechter kortsluit, de gezamenlijke afhandeling van het verzoek en het beroep hem minder tijd kosten dan de afhandeling van een reguliere beroepszaak. Een beroepszaak annex kortgesloten voorlopige voorziening heeft hij slechts enkele weken onder zijn beheer, een reguliere beroepszaak in de meeste gevallen vele maanden. Zie Marseille 2006, p. 106-109.

17 Marseille 2006, p. 114.

18 Marseille 2006, p. 124.

19 Marseille 2006, p. 115.



Toch zijn er meerdere aanwijzingen dat voorzieningenrechters de aanwezigheid van een spoedeisend belang slechts marginaal – en dus soepel – toetsen. In de eerste plaats betreft dat de snelheid waarmee verzoekers hun verzoek doen. Wie een voorlopige voorziening van een rechter wil, dient daarvoor twee stappen te zetten. Gaat het om een voorziening die de rechter hangende de bezwaarprocedure zou moeten treffen, dan zijn dat bezwaar maken en een verzoek om voorlopige voorziening doen. De snelheid waarmee, nadat het bestreden besluit is genomen, bezwaar wordt gemaakt en een verzoek om voorlopige voorziening wordt gedaan, kan worden gezien als indicatie voor de spoedeisendheid van het verzoek.

Voor de verzoeken die hangende bezwaar worden gedaan, geldt dat het onderliggende bezwaar gemiddeld 23 dagen na het bestreden besluit wordt ingediend.<sup>20</sup> Is eenmaal bezwaar gemaakt, dan volgt weliswaar in veel gevallen korte tijd daarna het verzoek om voorlopige voorziening, maar toch lang niet altijd. Voor de helft van de verzoekers geldt dat die hun verzoek indienen op of vlak na<sup>21</sup> de dag dat ze bezwaar maken. Voor de overige verzoekers (de andere helft) geldt dat ruim de helft daarvan (derhalve een kwart van het totaal) pas twee weken of langer na het indienen van het bezwaar, en derhalve vijf weken of langer na de bekendmaking van het bestreden besluit, met een verzoek om voorlopige voorziening komt.<sup>22</sup> Soms wordt de vertraging veroorzaakt door het feit dat pas tijdens de bezwaarprocedure een spoedeisend belang ontstaat. Dat kan echter niet verklaren waarom een aanzienlijk deel van de verzoekers zo lang wacht met het doen van hun verzoek. In de overgrote meerderheid van de bestudeerde zaken is het door de verzoekers gestelde spoedeisende belang namelijk van meet af aan aanwezig.

Een andere aanwijzing voor de soepele toetsing van de toegangsvoorwaarde ‘spoedeisend belang’ betreft de uitspraken van de voorzieningenrechters van de Centrale Raad van Beroep inzake verzoeken om voorlopige voorziening. Die wijzen veel vaker verzoeken af vanwege het ontbreken van een spoedeisend belang dan de voorzieningenrechters van de rechtbanken. Door bestuursorganen ingediende verzoeken worden in 55% van de gevallen afgewezen vanwege het ontbreken van een spoedeisend belang, door burgers ingediende verzoeken in 26% van de gevallen.<sup>23</sup>

Dit alles rechtvaardigt het vermoeden dat voorzieningenrechters van de rechtbank bijzonder soepel zijn als zij moeten beslissen of een verzoek om voorlopige voorziening een inhoudelijk oordeel verdient. Consequentie van de soepele benadering is dat zij zich meer werk op de hals halen dan nodig is, iets wat hoe dan ook ten koste gaat van de tijd en aandacht die ze kunnen besteden aan andere zaken.

---

20 Marseille 2006, p. 106.

21 Eén, twee of drie dagen daarna.

22 Marseille 2006, p. 106.

23 Marseille 2006, p. 155.

Een tweede aspect van de ruimhartigheid van de bestuursrechter, zodra die optreedt als voorzieningenrechter, betreft de wijze van beoordeling van de verzoeken om voorlopige voorziening in bezwaar. Wordt gekeken naar de uitspraken van voorzieningenrechters op die verzoeken, dan valt op dat zij hun taak zeer serieus nemen, wellicht te serieus. Ter toelichting zij het volgende vermeld.

Bij een beslissing op een verzoek om voorlopige voorziening speelt zowel een voorlopig rechtmatigheidsoordeel als een belangenafweging een rol.<sup>24</sup> Hoe zwaar dient het voorlopige rechtmatigheidsoordeel te wegen ten opzichte van de belangenafweging? Bij de belangenafweging gaat het veelal om het belang van de verzoeker dat de werking van het ter discussie staande besluit wordt uitgesteld tot aan de beslissing op het bezwaar, ten opzichte van het belang van (in ieder geval) het bestuursorgaan dat het betreffende besluit zijn werking behoudt. Het ligt voor de hand dat bij de beantwoording van de vraag of een voorziening moet worden getroffen, de tijd gedurende welke die voorziening zal gelden mede een rol speelt. Kort gezegd: hoe korter de periode gedurende welke de te treffen voorziening geldt, des te meer reden voor de voorzieningenrechter te beslissen de gevraagde voorziening te treffen.

Kenmerkend voor verzoeken die hangende de bezwaarprocedure worden gedaan, is dat die per definitie zien op een relatief korte tijdsperiode. De termijn van het bestuur om op een bezwaar te beslissen wordt geteld in weken,<sup>25</sup> niet in maanden. Als de rechter een voorziening treft in reactie op een verzoek dat hangende bezwaar is gedaan, zal die zelden langer gelden dan tot zes weken nadat op het bezwaar is beslist. Er is om die reden veel voor te zeggen dat de voorzieningenrechter bij de beoordeling van een verzoek om voorlopige voorziening grote waarde hecht aan het aspect van de belangenafweging.

Als voorbeeld kan een kapvergunning dienen. Als een college van burgemeester en wethouders een kapvergunning verleent waar de buurman van de vergunninghouder tegen gekant is, kan die bezwaar maken en een verzoek om een voorlopige voorziening doen, inhoudende de schorsing van de kapvergunning. Voor het nemen van het besluit op bezwaar is het college aan een termijn gebonden. Stel dat er op het moment dat de voorzieningenrechter van de rechtbank een beslissing neemt op het verzoek van de buurman nog twee weken zijn te gaan tot het moment dat het college moet beslissen op het bezwaar tegen de kapvergunning. In die situatie is er alle reden dat de voorzieningenrechter zich in eerste instantie richt op de belangenafweging (hoe verhoudt het belang dat de boom nog even blijft staan zich ten opzichte van het belang die direct wordt gekapt?) en pas energie gaat steken in het beoordelen van de rechtmatigheid van het bestreden besluit als hij twijfelt hoe de belangenafweging moet uitpakken.

Wordt echter gekeken naar uitspraken van voorzieningenrechters van de rechtbank, dan is te zien dat het daarin gehanteerde beoordelingskader in de meeste gevallen

---

24 Th.G.M. Simons, 'De beoordeling van een verzoek om voorlopige voorziening', *JBplus* 2005, p. 56-72.

25 Zie artikel 7:10 Awb: 'Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of, indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld, binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.'

nauwelijks verschilt van dat van uitspraken die in reguliere beroepszaken worden gedaan. De beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit waar het verzoek betrekking op heeft, staat centraal. In bijna 90% van de hangende bezwaar gedane verzoeken waarvan de voorzieningenrechter vindt dat sprake is van een spoedeisend belang, baseert hij zijn beslissing om al dan niet een voorziening te treffen louter op een voorlopige rechtmatigheidsbeoordeling.<sup>26</sup>

Al met al kan worden geconcludeerd dat als voorzieningenrechters van rechtbanken met een strengere (voor wat betreft de spoedeisendheid) en andere (voor wat betreft de aandacht voor de voorlopige rechtmatigheidsbeoordeling ten opzichte van de belangenafweging) blik naar de verzoeken om voorlopige voorziening zouden kijken, de werklast die de beoordeling van dergelijke verzoeken betekent, substantieel kan verminderen.

### 2.3 *Verlof voor het instellen van hoger beroep?*

Als regel is in het bestuursrecht sprake van rechtspraak in twee instanties: eerst de rechtbank, dan een van de vele verschillende hogerberoepsinstanties. Uitzondering is het milieurecht, waar de Afdeling bestuursrechtspraak optreedt als rechter in eerste en enige aanleg, maar die uitzondering heeft z'n langste tijd gehad.<sup>27</sup>

Opvallend aan het hoger beroep in het bestuursrecht is dat daar massaal gebruik van wordt gemaakt, en met opvallend weinig resultaat. Dat roept de vraag op: zou de toegang tot het hoger beroep moeten worden beperkt?

Ter toelichting geef ik een aantal cijfers. Wordt het bestuursrecht vergeleken met het civiele en het strafrecht, dan is te zien dat in het bestuursrecht heel veel hoger beroep wordt ingesteld. Voor geschillen in de sfeer van het familierecht geldt dat tegen één op de twintig uitspraken van rechtbanken wordt geappelleerd, in handelszaken tegen één op de elf, in strafzaken tegen één op de zes. Voor bestuursrechtelijke zaken geldt dat tegen één op de drie rechtbankuitspraken wordt geappelleerd.<sup>28</sup> Opvallend aan het bestuursrechtelijke hoger beroep is voorts dat burgers veel vaker in hoger beroep gaan tegen een voor hen ongunstige rechtbankuitspraak dan bestuursorganen.

Tegen rechtbankuitspraken die voor de appellerende burger ongunstig zijn en waar de Afdeling bestuursrechtspraak de hogerberoepsinstantie is, wordt in ongeveer 40% van de gevallen geappelleerd. Tegen rechtbankuitspraken die voor de appellerende burger ongunstig zijn en waar de Centrale Raad van Beroep de hogerberoepsinstantie is, wordt zelfs in meer dan de helft van de gevallen hoger beroep ingesteld.

Het bestuur opereert heel anders als de rechtbank een uitspraak doet die voor het bestuur ongunstig is. In zaken waar de Afdeling bestuursrechtspraak de hogerberoepsinstantie is, geldt dat het bestuur slechts tegen een kwart van de voor hem ongunstige rechtbankuitspraken hoger beroep instelt. In zaken waar de Centrale Raad

26 Marseille 2006, p. 119-120.

27 Zie over de overwegingen om rechtspraak in twee instanties in het omgevingsrecht in te voeren: P.J.J. van Buuren, 'Rechtspraak in het omgevingsrecht in twee instanties', *NTB* 2007, 1, p. 1-6.

28 De cijfers zijn gebaseerd op: De Rechtspraak, *Jaarverslag 2006*, p. 27, 31 en 39.

van Beroep de hogerberoepsinstantie is, zijn bestuursorganen nog terughoudender. Ze stellen slechts tegen 13% van de voor hen ongunstige rechtbankuitspraken hoger beroep in bij de Centrale Raad.

Een volgend opvallend punt is dat burgers slechts in zeer beperkte mate succes boeken met het hoger beroep dat ze instellen. Voor zaken waar de Centrale Raad van Beroep de hogerberoepsinstantie is, geldt dat appellerende burgers slechts in één op de vijf gevallen (21%) succes hebben. Voor zaken waar de Afdeling bestuursrecht-spraak de hogerberoepsinstantie is, geldt hetzelfde: daar is de kans op succes 20%. Het bestuur is niet alleen selectiever in het gebruik van het rechtsmiddel hoger beroep dan burgers, het is ook aanzienlijk succesvoller. Dit geldt zowel voor hogerberoepsprocedures bij de Centrale Raad van Beroep als bij de Afdeling bestuursrecht-spraak. Als het bestuur in hoger beroep komt bij de Centrale Raad boekt het in meer dan de helft van de gevallen (55%) succes. Bij de Afdeling ligt het succespercentage nog hoger. Van de door het bestuur bij de Afdeling aanhangig gemaakte hoger beroepen resulteert 70% in een gegrondverklaring.

Gezien deze cijfers, waaruit blijkt dat burgers weliswaar massaal hoger beroep instellen maar nauwelijks resultaat boeken, is er alle reden om te hopen dat burgers in het bestuursrecht selectiever gebruik gaan maken van de procedure van hoger beroep.

Wat kan worden ondernomen om de ineffectieve stormloop van appellerende burgers op de bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties te beteugelen? Bij de beantwoording van die vraag kampen we met een handicap. Er is namelijk niets bekend over de motieven van burgers om in hoger beroep te gaan. Desondanks kan worden vermoed dat zowel ontevredenheid over de gang van zaken bij de rechtbank als de laagdrempeligheid van de appelprocedure een verklaring vormt. Mocht dat inderdaad zo zijn, welke consequenties zou dat dan moeten hebben?

Het ligt voor de hand allereerst te kijken naar de procedure bij de rechtbank. Het feit dat burgers massaal hoger beroep instellen, zonder dat dit ertoe leidt dat rechtbankuitspraken veelvuldig door de hogerberoepsinstanties onderuit worden gehaald, doet vermoeden dat met de inhoud van het oordeel van de rechtbank minder mis is dan met de overtuigingskracht daarvan. Dat zou de rechtbanken ertoe moeten brengen na te denken over de wijze waarop de procedure bij die instantie zodanig kan worden ingericht dat burgers een voor hen negatieve uitkomst vaker aanvaarden dan nu het geval is. Daarover kom ik hierna nog te spreken.<sup>29</sup>

Behalve sleutelen aan de procedure in eerste aanleg zou het massale hoger beroep ook aanleiding kunnen zijn na te denken over de toegang tot die procedure. Er zijn talloze manieren om de toegang te bemoeilijken, waaronder een verlostelsel. Dat houdt in dat alleen zaken die aan een of meer bijzondere eisen voldoen tot de procedure van hoger beroep worden toegelaten.

---

<sup>29</sup> Zie paragraaf 4.

In Duitsland bestaat zo'n stelsel. Toegang tot de procedure van hoger beroep bij een *Oberverwaltungsgericht* tegen een uitspraak van een *Verwaltungsgericht* kan daar alleen worden verkregen als ernstige twijfel bestaat over de juistheid van het oordeel ('ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils') van het *Verwaltungsgericht*, als een zaak feitelijk of juridisch bijzonder gecompliceerd is ('besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist'), als een zaak van principieel belang ('grundsätzliche Bedeutung') is, als de uitspraak van het *Verwaltungsgericht* afwijkt ('abweicht') van de rechtspraak van een of meer hogere rechterlijke instanties of als sprake is van een gebrek in de procedure ('Verfahrensmangel') die de uitkomst van het beroep bij het *Verwaltungsgericht* kan hebben bepaald.<sup>30</sup>

Het Duitse verlostelsel is ingevoerd in 1996. Er is inmiddels een aanzienlijke hoeveelheid informatie over de effecten ervan.

Een eerste effect betreft het aantal verzoeken om verlot in vergelijking met het aantal ingestelde hoger beroepen voordat hoger beroep aan verlot werd gebonden. Toen dit nog niet het geval was, werd tegen uitspraken van de *Verwaltungsgerichte* in 15% van de gevallen hoger beroep ingesteld. Na de invoering van het verlot is het aantal verzoeken om verlot met bijna een kwart gedaald ten opzichte van het aantal keren dat werd geappelleerd voordat het verlostelsel werd ingevoerd.<sup>31</sup> Daar zit al winst, zij het tamelijk bescheiden.

De afname van het aantal verzoeken om verlot ten opzichte van het aantal hoger beroepen voorafgaand aan de invoering van het verlostelsel wijst erop dat partijen anticiperen op de beslissing die op een verzoek wordt genomen; ze maken een inschatting van de kans dat ze worden toegelaten tot het hoger beroep.

Een tweede effect betreft het aantal gehonoreerde verzoeken om verlot in vergelijking met het totale aantal verzoeken. Het blijkt dat de *Oberverwaltungsgerichte* niet meer dan één op de zeven verzoeken om verlot honoreren.

Het geringere aantal verzoeken om verlot (eerste effect), in combinatie met het grote aantal afwijzingen (tweede effect), heeft ertoe geleid dat de Duitse hogerberoepsrechtters sinds de invoering van het verlostelsel tien keer zo weinig hogerberoepszaken hoeven te behandelen als voor invoering van het verlot.

Wat zeggen deze cijfers over de vraag of verlot het overwegen waard is? Eén ding is zeker: gezien de enorme filterwerking van het verlot zal hoe dan ook efficiencywinst worden boekt.

Maar hoe zit het met de mogelijke nadelen van de invoering van een verlostelsel? Het meest voor de hand liggende bezwaar is dat niet valt uit te sluiten dat door de selectie zaken buiten de boot vallen, die, als ze wel tot het hoger beroep waren toe-

---

30 J.M. Buscher, *Die Zulassungsberufung im Verwaltungsprozeß*, Berlijn: Dunker & Humblot 2004; A.T. Marseille & A.J.H. Smit, 'Verlot in het Nederlandse bestuursrecht naar Duits of Engels voorbeeld?', *Gst.* 2009 (7315), 33, p. 175-188.

31 Buscher 2004, p. 345; Statistisches Bundesamt, *Rechtspflege Verwaltungsgerichte* (Fachserie 10, Reihe 2.4), 2008; zie: [www-ec.destatis.de](http://www-ec.destatis.de).

gelaten, tot de vernietiging van de rechtbankuitspraak hadden geleid. Invoering van een naar Duits voorbeeld gemodelleerd verlofstelsel houdt een bewuste aanvaarding van dat risico in, niet alleen omdat de selectie nooit perfect is, maar ook omdat welbewust wordt geaccepteerd dat een in eerste aanleg gedane uitspraak alleen voor beoordeling door een hogerberoepsrechter in aanmerking komt als reeds op het eerste gezicht duidelijk is dat er een aanzienlijke kans bestaat dat de hogerberoepsrechter tot een ander oordeel komt dan de rechter in eerste aanleg.

Voor een ander mogelijk nadeel van het verlof hoeft niet al te zeer te worden gevreesd: dat zaken die in het belang van de rechtsvorming zijn de hogerberoepsrechter niet bereiken.<sup>32</sup> Een van de Duitse verlofcriteria is 'grundsätzliche Bedeutung' (principiële belang). De hogerberoepsrechter kan uit het arsenaal van binnenkomende zaken in ieder geval die zaken kiezen waarvan hij vindt dat de rechtsvorming verdient dat hij er over oordeelt.

De meest serieuze kritiek op het Duitse verlofstelsel betreft de verschillen tussen de respectievelijke hogerberoepsinstanties. De verschillen tussen de afzonderlijke *Oberverwaltungsgerichte* zijn groot. Uit een vergelijking tussen de *Oberverwaltungsgerichte* Koblenz, Schleswig, Lüneburg en Frankfurt in de jaren 1997 en 1998 blijkt dat het percentage gehonoreerde verzoeken om verlof uiteenloopt van 36% (Koblenz in 1998) tot 2% (Frankfurt in 1997).<sup>33</sup> Voorts valt op dat de verschillen tussen 1997 en 1998 groot zijn. Wordt gekeken naar het gemiddelde van de vier genoemde *Oberverwaltungsgerichte*, dan is te zien dat in 1997 11% van de verzoeken werd gehonoreerd en in 1998 18%, een stijging van meer dan 60%. Dat wijst er niet alleen op dat de criteria voor verlof voor uiteenlopende interpretatie vatbaar zijn, maar ook dat de kans dat een verzoek om verlof wordt gehonoreerd sterk afhankelijk kan zijn van de instantie waar dat verzoek wordt ingediend.

In Duitsland is dit een groter probleem dan het in Nederland zou zijn als hier een verlofstelsel zou worden ingevoerd. In Duitsland zijn er elf verschillende *Oberverwaltungsgerichte*.<sup>34</sup> Nederland kent weliswaar meerdere bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties, maar die houden zich elk met een deelgebied van het bestuursrecht bezig. Eventuele verschillen tussen die afzonderlijke instanties kunnen gerechtvaardigd worden geacht met het oog op de aard van de zaken die daar aangehangig worden gemaakt.

Leidt de weging van de pro's en contra's van de invoering van een verlofstelsel tot de conclusie dat invoering het overwegen waard is? Mijn antwoord op die vraag luidt dat allereerst serieus onderzoek zou moeten worden gedaan naar de oorzaken van het massale beroep op de bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties en dat, mocht blijken dat met name de gang van zaken in de procedure bij de rechtbank een factor van betekenis is, een oplossing primair op die plek wordt gezocht. Zou echter blijken

---

32 Zie over de noodzaak van een voldoende aanbod van zaken ten behoeve van de rechtsvormende taak van de hoogste rechter: J.B.M. Vranken, 'Toeval of beleid. Over rechtsvorming door de hoogste rechters', *NJB* 2000, p. 1-5.

33 A.T. Marseille, K.J. de Graaf & A.J.H. Smit, *Ruimte voor rechtsvorming*, Den Haag: BJu 2007, p. 64.

34 Zie: [www.deutschejustiz.de](http://www.deutschejustiz.de).

dat van een verband tussen de gang van zaken in de procedure bij de rechtbank en het beroep op de bestuursrechtelijke appelcolleges nauwelijks sprake is, dan komt een verlofstelsel in beeld.

### 3. Drempels voor degenen die in beginsel welkom zijn bij de bestuursrechter

#### 3.1 *Royalere beroepstermijnen?*

Ik kom bij het tweede aspect van het begrip toegang. Het betreft de drempels die iemand die een geschil aan de bestuursrechter wil voorleggen moet overschrijden, wil hij, ondanks het feit dat hij in beginsel toegang heeft tot de bestuursrechter vanwege zijn hoedanigheid als belanghebbende, een uitspraak van de rechter krijgen.

Wordt het bestuursrecht op dit punt met het civiele recht vergeleken, dan is het ontspannen voor wat betreft de financiële drempels,<sup>35</sup> maar hardvochtig voor wat betreft de termijnen. Waar het civiele en het strafrecht verjaringstermijnen kennen die – zoals de term het zegt – inderdaad jaren duren, is de verjaringstermijn van overheidsbesluiten zes weken. Wanneer een belanghebbende niet binnen zes weken nadat een besluit van een bestuursorgaan is bekendgemaakt daar een rechtsmiddel tegen aanwendt, wordt dat besluit in beginsel rechtens onaantastbaar. De rechter is dan niet langer bereid een oordeel over de rechtmatigheid ervan te geven.

Op die verjaringsregel zijn uiteraard uitzonderingen, maar die zijn bijzonder beperkt. De ene uitzondering betreft de situatie dat de indiener van een bezwaar of beroep niet kan worden verweten dat hij buiten de zeswekentermijn tegen het besluit van het bestuursorgaan is opgekomen. De jurisprudentie op dit punt is uiterst restrictief. De bestuursrechter neemt bijna nooit aan dat van een verwijt geen sprake is.<sup>36</sup>

De andere uitzondering betreft de bevoegdheid van het bestuursorgaan om ten gunste van een belanghebbende op een rechtens onaantastbaar besluit terug te komen. Ook hier is de jurisprudentie heel restrictief.<sup>37</sup> De bestuursrechter vindt bijna nooit dat het bestuursorgaan van die bevoegdheid gebruik had moeten maken.<sup>38</sup> Kort maar goed: de verjaringstermijn van zes weken is bijna altijd een harde grens.

Is zo'n korte termijn gerechtvaardigd? In een aantal gevallen wel, maar lang niet altijd.

De ratio van de korte bezwaar- en beroepstermijnen in het bestuursrecht is de rechtszekerheid. Degenen wier belang bij een besluit is betrokken, moeten snel zekerheid

---

35 Zij het dat de hoogte van de griffierechten uitdrukkelijk ter discussie stond in het in begin 2010 uitgebrachte rapport in het kader van de brede heroverwegingen over Veiligheid en terrorisme (zie [www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Brede\\_heroverwegingen/Alle\\_rapporten\\_brede\\_heroverwegingen](http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Brede_heroverwegingen/Alle_rapporten_brede_heroverwegingen))

36 M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2008, p. 186-190.

37 Schreuder-Vlasblom 2008, p. 229-237.

38 Schreuder-Vlasblom 2008, p. 233-234. Zie voorts CRvB 10 november 2006, AB 2007, 298 m.nt. Marseille.

hebben over de gelding van het besluit van het bestuur. Het argument van de rechtszekerheid is in een aantal gevallen overtuigend, maar lang niet altijd.

Het is wel overtuigend als bij een besluit, behalve het belang van de geadresseerde en het bestuursorgaan, ook belangen van derden direct zijn betrokken. De bouwvergunning kan als voorbeeld dienen. Als iemand een bouwvergunning heeft gekregen die kan worden aangetast door bezwaar en beroep van zijn buurman, is het redelijk dat de buurman binnen zes weken moet beslissen of hij de vergunning wil aanvechten. Heeft hij na zes weken nog niets ondernomen, dan moet de vergunninghouder ervan uit kunnen gaan dat hij zorgeloos kan bouwen, omdat zijn vergunning niet meer in rechte kan worden aangetast.

Het argument van de rechtszekerheid is veel minder overtuigend bij besluiten waarbij maar één burger, te weten de geadresseerde van de beslissing, belanghebbende is. Als iemand een uitkering aanvraagt en die niet krijgt, is het dan een groot probleem als de aanvrager meer dan zes weken de tijd heeft om te beslissen of hij in rechte iets wil ondernemen tegen dat besluit, en het bestuursorgaan meer dan zes weken in onzekerheid kan verkeren over de vraag of het besluit zal worden aangevochten? In het civiele recht wordt het niet als probleem gezien wanneer iemand een jaar of langer na dato nog met een vordering komt. Waarom zou dat in het bestuursrecht wel een probleem zijn? Duidelijk is dat bestuursorganen er de voorkeur aan zullen geven op zo kort mogelijke termijn zekerheid te verkrijgen over de vraag of hun besluiten in rechte worden aangevochten. Maar weegt dat belang op tegen het belang van de betrokken burger(s) om wat ruimer de tijd hebben om te beslissen over het aanwenden van rechtsmiddelen tegen het besluit van het bestuur? Dat lijkt mij niet.

Het zou daarom in beginsel een goed idee zijn om bezwaar- en beroepstermijnen te differentiëren. Voor besluiten waar belangen van derden bij zijn betrokken, zou kunnen worden gedacht aan handhaving van de bestaande termijn van zes weken, voor besluiten waar geen belangen van derden in het spel zijn, zou een termijn kunnen gelden van – bijvoorbeeld – zes maanden. De algemene regel (zes weken) zou in de Awb moeten worden neergelegd (met een vermelding in de trant van: ‘tenzij bij wet anders is bepaald’), de uitzonderingen in de bijzondere wet.

Mijn pleidooi is niet origineel. Ik ben niet de eerste die pleit voor differentiatie van bezwaar- en beroepstermijnen.<sup>39</sup> Het zou mooi zijn als ik mijn pleidooi zou kunnen onderbouwen met uit empirisch onderzoek afkomstige inzichten over de te verwachten effecten van een langere beroepstermijn. Immers, de vraag die elk voorstel voor een verruiming van bezwaar- en beroepstermijnen in het bestuursrecht oproept, is wat de consequenties zullen zijn voor de belasting van bestuur en bestuursrechter. Over de consequentie van de verruiming van termijnen van bezwaar en beroep valt niets met zekerheid te zeggen. Relevant empirisch onderzoek is zo goed als afwezig. Het enige mij bekende cijfermateriaal dat in dit verband van betekenis zou kunnen zijn, betreft de tijd die er ligt tussen de bekendmaking van besluiten en het instellen

---

<sup>39</sup> Zie voor een eerder pleidooi: N. Verheij, *Relatief onaantastbaar? Over formele rechtskracht van besluiten* (oratie Maastricht), Maastricht 2005, n.n.g.



van beroep, alsmede het aantal buiten de termijn ingediende beroepschriften. Uit onderzoek uit 2004 naar de afhandeling van bouw- en arbeidsongeschiktheidszaken door de bestuursrechter komt naar voren dat 4% van de bij de rechtbank aanhangig gemaakte beroepen buiten de termijn wordt ingediend<sup>40</sup> en tevens dat, als op tijd beroep wordt ingesteld, het beroep gemiddeld 31 dagen na de bekendmaking van het bestreden besluit wordt ingesteld.<sup>41</sup>

Die cijfers doen vermoeden dat een ruimere beroepstermijn niet tot heel veel meer drukte zal leiden bij de bestuursrechter. Immers, slechts een zeer klein deel van de beroepen wordt te laat ingesteld en de meerderheid van degenen die zich binnen de termijn tot de bestuursrechter wenden, doet dat ruim op tijd.

Het weinige wat we weten mag dan voorzichtig optimistisch stemmen over de effecten van een verruiming van termijnen van bezwaar en beroep, dat neemt niet weg dat het verstandig lijkt om, voordat tot wetswijziging wordt overgegaan, door het uitvoeren van een of meerdere proeven meer zicht te krijgen op de te verwachten effecten.

### 3.2 *Verplichte procesvertegenwoordiging?*

Procederen bij de bestuursrechter is niet duur. Het griffierecht is laag, zeker in sociaalzekerheidszaken,<sup>42</sup> en er is geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging. Wat er wel is, is een voortdurende – zij het veelal latente – discussie over de vraag of dat laatste zou moeten veranderen.<sup>43</sup> Zouden procedures bij de bestuursrechter verplicht met professionele rechtshulp moeten worden gevoerd?

Om een goed onderbouwd antwoord te geven op de vraag of dat een aantrekkelijk idee is, eerst weer wat cijfers. In de eerste plaats kan worden vastgesteld dat, ondanks het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging, in een zeer ruime meerderheid van de zaken die bij de bestuursrechter spelen, burgers gebruikmaken van professionele rechtshulp. Uit onderzoek naar de afhandeling van bouw- en arbeidsongeschiktheidszaken door de bestuursrechter in eerste aanleg komt naar voren dat ruim 80% van de appellanten in arbeidsongeschiktheidszaken procedeert met professionele rechtshulp en dat in bouwzaken ruim de helft van de appellanten zich door een professional laat bijstaan.<sup>44</sup> Worden deze cijfers geëxtrapoleerd naar het geheel van door de rechtbanken behandelde beroepszaken, dan is de conclusie dat – voorzichtig geschat – driekwart van de appellanten procedeert met professionele rechtshulp.

---

40 A.T. Marseille, *Effectiviteit van bestuursrechtspraak*, Den Haag: BJu 2004, p. 50.

41 Marseille 2004, p. 50.

42 Zie artikel 8:41 Awb.

43 Zie bijvoorbeeld: *Gericht verplicht*, Advies van de Commissie Herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging, Den Haag: 1997; R.M. van Male, 'Glazige blikken: het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging', *NTB* 2006, 7, p. 50-51; Marseille, De Graaf & Smit 2007, p. 34-36 en p. 172-173.

44 Marseille 2004, p. 51.

Opmerkelijk is trouwens dat er op het punt van rechtsbijstand geen verschil is tussen de procedure van beroep en die van hoger beroep. Uit onderzoek naar het verloop van hogerberoepsprocedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak en de Centrale Raad van Beroep blijkt dat de overgang van de procedure van beroep naar die van hoger beroep voor appellanten bijna nooit aanleiding is hun beslissing om zich al dan niet te laten bijstaan door een professionele rechtshulpverlener, te wijzigen. Procedeerden ze in beroep zonder professionele rechtshulp, dan doen ze het in hoger beroep bijna zonder uitzondering eveneens zonder professionele hulp.<sup>45</sup> Procedeerden ze in beroep met hulp van een professional, dan doen ze dat in hoger beroep, ook weer bijna zonder uitzondering, eveneens. Voorts geldt dat voor de beslissing om tegen een ongunstige rechtbankuitspraak al dan niet in hoger beroep te gaan, professionele rechtsbijstand geen factor van betekenis is. Burgers die bij de rechtbank met professionele rechtshulp procederen, gaan niet vaker of minder vaak in hoger beroep dan burgers die het zonder die hulp doen.<sup>46</sup>

Al met al kan worden geconstateerd dat, ondanks het ontbreken van een verplichting daartoe, appellanten bij de bestuursrechter zich meestal hebben voorzien van professionele rechtsbijstand.

Een volgende vraag is: heeft het procederen met hulp van een professional toegevoegde waarde? Het antwoord op die vraag luidt bevestigend, zij het dat het verschil niet indrukwekkend groot is.

Over het effect van bijstand door een professionele gemachtigde in bestuursrechtelijke procedures zijn ten minste twee opmerkingen te maken.

Een eerste opmerking betreft onderzoek dat is gedaan naar de kwaliteit van door burgers bij de bestuursrechter ingediende processtukken. Het betrof beroepschriften die in procedures van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak waren ingediend.<sup>47</sup>

In het kader van dat onderzoek zijn 91 beroepschriften geanalyseerd, deels ingediend door een advocaat, deels door een professionele rechtshulpverlener, niet zijnde een advocaat, deels door de appellant zelf. De beroepschriften werden beoordeeld naar 'duidelijkheid'. De mate van duidelijkheid werd aan de hand van drie criteria vastgesteld. Het eerste criterium betrof de vraag of de beroepschriften een overzichtelijke opbouw hadden, het tweede criterium de vraag of de in de beroepschriften gebezigde formuleringen begrijpelijk waren, het derde criterium of de beroepschriften als 'doelgericht' konden worden gekwalificeerd, dat wil zeggen dat ze informatie bevatten die het voor de rechter mogelijk maakte te beoordelen of de vordering voor toewijzing in aanmerking kwam.

De hogerberoepschriften van advocaten kregen in 89% van de gevallen het label 'duidelijk', die van professionele rechtshulpverleners in 75%, maar die van de appel-

---

<sup>45</sup> Marseille, De Graaf & Smit 2007, p. 136-137.

<sup>46</sup> Marseille 2004, p. 154.

<sup>47</sup> Marseille, De Graaf & Smit 2007, p. 143-147.

lanten zelf toch nog altijd in 66% van de gevallen. Er is derhalve wel een verschil in kwaliteit, zij het dat het niet heel groot is.

Een andere indicatie voor de waarde van professionele rechtsbijstand is het succes dat bij de rechter wordt geboekt. Daar is het beeld niet helemaal eenduidig.

Onderzoek van een aantal jaren geleden naar procedures bij de rechtbank liet een duidelijk verschil zien. Appellanten die zonder professionele rechtshulpverlener procedeerden, zagen hun beroep in 29% van de gevallen gegrond verklaard, appellanten die een advocaat of een andere professionele gemachtigde hadden ingeschakeld in 45% van de gevallen.<sup>48</sup>

Echter, meer recent onderzoek naar de gang van zaken in procedures van hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep en de Afdeling bestuursrechtspraak laat een minder eenduidig beeld zien. Bij de Afdeling is wel een verschil te zien, maar bij de Centrale Raad niet. In de onderzochte procedures van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak boekten burgers die met hulp van een professional procedeerden in 20% van de gevallen succes, tegen appellanten die op eigen houtje procedeerden in 13% van de gevallen.<sup>49</sup> Bij de Centrale Raad werden slechts verwaarloosbaar kleine verschillen geconstateerd. Zowel burgers die met hulp van een professional procedeerden als burgers die dat niet deden, boekten in 20% van de gevallen succes.<sup>50</sup>

Wat kan uit al deze cijfers worden geconcludeerd? Een eerste conclusie is dat in het bestuursrecht, ondanks de afwezigheid van verplichte procesvertegenwoordiging, in een zeer ruime meerderheid van de gevallen wordt geprocedeerd met deskundige rechtsbijstand. Invoering van verplichte procesvertegenwoordiging zal alleen al om die reden niet zeer ingrijpende gevolgen hebben.

Een tweede conclusie is dat bijstand door een professionele rechtshulpverlener verschil maakt, zowel voor wat betreft de kwaliteit van het debat als voor wat betreft de uitkomst van de procedure. Echter, juist omdat zo veel appellanten nu al onverplicht gebruikmaken van professionele ondersteuning, en omdat het verschil in kwaliteit ook weer niet spectaculair groot is, valt van de invoering van verplichte procesvertegenwoordiging slechts een gering effect te verwachten.

Een simpel rekenvoorbeeld kan als illustratie dienen. In procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak procedeert 37% van de appellanten zonder professionele rechtshulp, 20% procedeert met hulp van een professional, niet zijnde een advocaat, en 43% met hulp van een advocaat. Als consequentie van de mate waarin burgers er op dit moment voor kiezen zich al dan niet te laten bijstaan (en gezien de keuze voor het soort professional, als ze kiezen voor bijstand door een beroepsmatige rechtshulpverlener), is 78% van de hogerberoepschriften als 'duidelijk' aan te merken.<sup>51</sup>

48 Marseille 2004, p. 61.

49 Marseille, De Graaf & Smit 2007, p. 162-166.

50 A.T. Marseille, 'De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep', *NJB* 2009, p. 1716-1723.

51 De rekensom, verkort weergegeven:  $((37 \times 66) + (20 \times 75) + (43 \times 89)) : 100 = 77,69$ .

Stel dat bijstand door een professional verplicht zou worden, en vervolgens twee derde van de appellanten die nu nog zonder hulp van een professional procederen zou kiezen voor een advocaat en een derde voor een professional, niet zijnde een advocaat. Dat zou ertoe leiden dat het aantal als 'duidelijk' te kwalificeren beroepschriften zou stijgen van 78% tot 84%.<sup>52</sup> Wel een toename, maar slechts een zeer bescheiden toename.

Tegenover een gering positief effect op de kwaliteit van de procesvoering staat dat een extra drempel tot de toegang tot de rechter wordt opgeworpen. Onbekend is voor welk deel van de appellanten die op dit moment zelfstandig procederen, invoering van verplichte procesvertegenwoordiging reden zal zijn af te zien van het starten van een procedure bij de bestuursrechter.

Wanneer het geringe te verwachten positieve effect wordt afgezet tegen het onbekende negatieve effect, is er alle reden voor de conclusie dat het geen goed idee is de toegang tot de bestuursrechter te beperken door het invoeren van verplichte procesvertegenwoordiging.

#### 4. De toegankelijkheid van de bestuursrechter

Het laatste aspect van de toegang tot de bestuursrechter waarover ik iets wil zeggen betreft de toegankelijkheid van de bestuursrechter, op het moment dat zeker is dat die een inhoudelijk oordeel kan vellen over het aan hem voorgelegde geschil.

Toegankelijkheid heeft vele aspecten. Zo kan de bestuursrechter niet alleen als toegankelijker worden gekenschetst naarmate hij partijen meer mogelijkheden biedt hem van hun standpunten te overtuigen (bijvoorbeeld door soepel te zijn waar het gaat om het naar voren brengen van nadere argumenten en/of nader bewijs), maar ook naarmate hij voor zichzelf een meer actieve rol ziet weggelegd (bijvoorbeeld bij het zoeken naar de materiële waarheid en/of bij zoeken naar een uitkomst van de procedure die het geschil tussen partijen definitief beslecht).

Ik beperk me hier tot het aspect van het zoeken naar de materiële waarheid. Bij de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht heeft de wetgever uitgesproken dat dit een van de centrale functies van de procedure bij de bestuursrechter is.<sup>53</sup> In het afgelopen decennium is dit aspect van de taak van de bestuursrechter echter sterk gerelativeerd. De bestuursrechter is steeds minder gebruik gaan maken van zijn bevoegdheden zelf actief op zoek te gaan naar de feiten<sup>54</sup> en heeft daarnaast expliciet uitgesproken dat het de eigen verantwoordelijkheid is van partijen om hun stellingen over de feiten voldoende aannemelijk te maken en om het daarvoor benodigde bewijsmateriaal aan te dragen.<sup>55</sup>

---

52 De rekensom, verkort weergegeven:  $((0 \times 66) + (33 \times 75) + 67 \times 89) : 100 = 84,38$ .

53 E.J. Daalder, G.R.J. de Groot & J.M.E. van Breugel, *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht, Tweede Tranche*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1994, p. 174-176.

54 Marseille 2004, p. 74-80; T. Barkhuysen, L.J.A. Damen e.a., *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: BJu 2007, p. 199-232.

55 CRvB 1 juni 2005, *JB* 2005/237 m.nt. Wenders. Zie voorts: J.B. Schueler, 'Bewijs in het bestuursprocesrecht', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek* (zesde druk), Deventer: Kluwer 2009, p. 565-580.

Uit onderzoek naar de gang van zaken in de procedure bij de bestuursrechter is echter gebleken dat partijen er behoefte aan hebben te weten hoe het is gesteld met hun bewijspositie. Ze stellen het op prijs van de rechter te horen wie van de bij het geschil betrokken partijen de bewijslast draagt voor welke van de tussen partijen in geschil zijnde feiten. Daarnaast hebben ze er behoefte aan van de rechter te vernemen of het bewijs dat ze ter onderbouwing van hun standpunt naar voren hebben gebracht overtuigend genoeg is, of dat ze er goed aan doen er nog een schepje bovenop te doen.<sup>56</sup>

Illustratief is de verzuchting van een appellant in een procedure bij een rechtbank die in het kader van het Awb-evaluatieonderzoek naar de feitenvaststelling werd geïnterviewd. De appellant, procederend zonder professionele rechtshulp, verkeerde in de veronderstelling dat hij zo'n sterke zaak had dat het niet nodig was zijn standpunt dat het medisch onderzoek van het UWV onder de maat was, van bewijs te voorzien. Toen hij de uitspraak van de rechter onder ogen kreeg, waarin te lezen was dat zijn beroep ongegrond was en dat hij zijn standpunt dat het besluit op een onjuiste vaststelling van feiten was gebaseerd onvoldoende had onderbouwd, was zijn reactie: 'Waarom heeft niemand mij dat verteld? Als ik dat had geweten, was ik zeker met overtuigend bewijs gekomen!'<sup>57</sup>

De traditionele inrichting van de bestuursrechtelijke procedure biedt onvoldoende mogelijkheden voor de rechter om partijen informatie te verschaffen over hun bewijspositie. In theorie vormt de zitting een goed moment om de bewijspositie van partijen aan de orde te stellen. De zitting valt echter op een laat moment in de procedure, zodat de rechter er op dat moment meer op gebrand is zo snel mogelijk met een uitspraak te komen, dan om na de zitting het vooronderzoek te heropenen om partijen de gelegenheid te geven nog met nader bewijs te komen.<sup>58</sup>

Mede om dit probleem op te lossen, is in 2008 en 2009 bij een aantal sectoren bestuursrecht van rechtbanken een experiment gehouden waarbij rechter en partijen op een zo vroeg mogelijk moment in de procedure op een comparitie bijeenkwamen, onder meer om de bewijspositie van partijen te bespreken.<sup>59</sup>

Op de comparities die in het kader van het experiment zijn gehouden, was met regelmaat de vraag aan de orde wie wat zou moeten bewijzen, en het gesprek tussen rechter en partijen leidde veelvuldig tot de vraag van de rechter aan een van de partijen (meestal de appellant): 'Wilt u in de gelegenheid worden gesteld nader bewijs te leveren voor de stellingen die u in uw beroepschrift naar voren heeft gebracht?' Wat gebeurde er als de appellant die vraag bevestigend beantwoordde?<sup>60</sup>

---

56 Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 299-303.

57 A.T. Marseille, 'De bestuursrechter en diens vrijheid. Van actief naar lijdelijk (en weer terug?)', *Trema* 2007, p. 423-431, zie p. 428.

58 Marseille 2007, p. 429.

59 De resultaten van het onderzoek naar het verloop van deze experimenten zijn gepubliceerd in: A.T. Marseille, *Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak*, Groningen: Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde 2010.

60 Zie hierover: A.T. Marseille, 'Effecten van informalisering van bestuursrechtspraak', *NTB* 2010 (nog te verschijnen).

Voor 61 zaken waarin de appellant de kans kreeg om zijn standpunt over de feiten van nader bewijs te voorzien, is nagegaan wat dat heeft opgeleverd. Een eerste vraag is of appellanten die in gelegenheid waren gesteld bewijs te leveren, ook werkelijk met bewijs kwamen. Het bleek dat de appellanten zich in 62% van de gevallen aan hun belofte hielden bewijs te leveren,<sup>61</sup> zij het dat ze behoorlijk vaak met minder kwamen dan beloofd. In een kwart van de gevallen waarin men met bewijs kwam, betrof het minder dan toegezegd.<sup>62</sup>

De cruciale vraag is uiteraard: als een appellant met bewijs komt, maakt dat dan het verschil? Met andere woorden: leidt het aangeleverde bewijs tot de gegrondverklaring van het beroep van de appellant? Dat bleek slechts zelden het geval. Slechts in 5% van de zaken waarin de appellant met nader bewijs kwam, leidde dit bewijsmateriaal ertoe dat de rechter het beroep gegrond verklaarde.<sup>63</sup>

Die uitkomst roept de vraag op of het wel zo'n goed idee is als bestuursrechters zich inlaten met bewijsbeslissingen van partijen. Op het eerste gezicht is er alle reden voor een ontkennend antwoord. Immers, bemoeienis van de rechter resulterend in bewijsleveringsactiviteiten door appellants zorgt voor een verzwaring van de procedure voor alle betrokkenen en verandert per saldo zelden iets aan de uitkomst. Bovendien bestaat het gevaar dat de partij die bewijs gaat leveren, (extra) teleurgesteld is als hij merkt dat zijn inspanningen geen resultaat hebben.

Bij nader inzien moet het antwoord wellicht toch iets genuanceerder zijn. Daarvoor zijn twee redenen. In de eerste plaats de reactie van appellanten op de behandeling van hun beroep ter comparitie door de rechter. Uit de interviews die zijn gehouden in het kader van het onderzoek naar de in 2008 en 2009 bij de sectoren bestuursrecht gehouden comparities, komt naar voren dat partijen de opstelling van de rechter ter comparitie zeer waarderen. Door de informatie die hij daar geeft weten ze beter waar ze aan toe zijn en wat er voor nodig is de rechter aan hun kant te krijgen.<sup>64</sup> Appellanten denken dan ook niet: 'Als ik met dat bewijs kom, zal de rechter ongetwijfeld mijn kant kiezen', maar veeleer: 'Zonder dat bewijs zal de rechter zeker niet mijn kant kiezen, met dat bewijs wellicht wel.'

Dit beeld – waardering van appellanten voor het feit dat de rechter hen op het spoor zet van bewijslevering, ook als dit niet het gewenste resultaat heeft – wordt bevestigd als wordt gekeken naar de mate waarin de uitkomst van de procedures waarin een comparitie is gehouden, in hoger beroep ter discussie wordt gesteld. Dat gebeurt minder dan in procedures waarin geen comparitie is gehouden.<sup>65</sup>

Derhalve is er reden om te concluderen dat, ook al is het directe effect van het gelegenheid bieden tot bewijslevering gering, sprake is van een indirect positief effect, dat zowel betrekking heeft op de door appellanten ervaren informatieve rechtvaardigheid (waarbij onder meer de uitleg aan partijen over hun rechten en opties in de

---

61 38 van de 61.

62 10 van de 38.

63 2 van de 38.

64 Marseille 2010, p. 73-90.

65 Marseille 2010, p. 72-73.

procedure van belang is) als op de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid (die onder meer wordt bepaald door de mogelijkheden van partijen de uitkomst van de procedure te beïnvloeden).<sup>66</sup> Vanwege het positieve indirecte effect is er aanleiding niet al te zwaar te tillen aan het geringe directe effect en valt de toegankelijke opstelling van de bestuursrechter op het punt van de bewijslevering positief te waarderen.

## 5. Conclusie

Ik kom tot een afronding. Kort samengevat luidt die als volgt. Elk systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming is per definitie onvoltooid en imperfect. Het loont daarom de moeite te bedenken waar wijzigingen zouden kunnen worden aangebracht, zeker als dat gebeurt aan de hand van informatie over het feitelijke functioneren van de procedure bij de bestuursrechter. Op basis van de kennis die beschikbaar is over het in Nederland fungerende systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming lijkt voorzichtigheid op z'n plaats voor wat betreft de invoering van een relativiteitseis, verdient de generositeit waarmee bestuursrechters verzoecken om voorlopige voorziening onthalen en de intensiteit waarmee ze die beoordelen heroverweging, zou de discussie over de wenselijkheid van invoering van een verlofstelsel kunnen worden geopend, de discussie over de verruiming van bezwaar- en beroepstermijnen kunnen worden voortgezet en die over verplichte procesvertegenwoordiging (voor zover gevoerd!) kunnen worden gesloten. De meeste aandacht verdient echter de toegankelijkheid van de bestuursrechter. Op dat punt doen zich interessante en veelbelovende ontwikkelingen voor die zonder meer aanmoediging verdienen.

---

<sup>66</sup> Zie over beide begrippen recentelijk: J.M. Barendrecht & M.A. Gramatikov, 'Aanvaardbaarheid van rechtspleging. Toegankelijkheid en rechtvaardigheid als gezien door gebruikers', *NJB* 2010, p. 1102-1110.