



Bestuursrechtspraak; demografie van rechtszaken

Elly Koeijers¹⁾

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, 2005.
Bronvermelding is verplicht. Verveelvoudiging voor eigen gebruik of intern gebruik is toegestaan.

Verklaring der tekens

.	= gegevens ontbreken
*	= voorlopig cijfer
x	= geheim
—	= nihil
—	= (indien voorkomend tussen twee getallen) tot en met
0 (0,0)	= het getal is minder dan de helft van de gekozen eenheid
niets (blank)	= een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
2003–2004	= 2003 tot en met 2004
2003/2004	= het gemiddelde over de jaren 2003 tot en met 2004
2003/'04	= oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz. beginnend in 2003 en eindigend in 2004
2001/'02–2003/'04	= boekjaar enz., 2001/'02 tot en met 2003/'04

In geval van afronding kan het voorkomen dat de totalen niet geheel overeenstemmen met de som der opgetelde getallen.

Verbeterde cijfers in de staten en tabellen zijn niet als zodanig gekenmerkt.

Inleiding

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert jaarlijks de Statistiek Bestuursrechtspraak. Deze statistiek laat zich goed omschrijven als een demografie van bestuursrechtelijke procedures. De term demografie doet in eerste instantie denken aan een statistische beschrijving van een bevolking. In dit artikel wordt de Statistiek Bestuursrechtspraak gerelateerd aan de ontwikkeling van de Nederlandse bevolking. In beide gevallen is sprake van een dynamische populatie.

Het artikel behandelt het gedeelte van de Statistiek Bestuursrechtspraak dat betrekking heeft op de algemene bestuursrechtspraak bij de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken. Dit ging in 2003 om circa 45.000 ingediende procedures. Het doel van het artikel is om de uitkomsten van de statistiek toegankelijker te maken voor hen die zijn geïnteresseerd in de bestuursrechtspraak. Het abstraheren van begrippen uit de rechtspraak en deze bezien vanuit een demografisch perspectief en daarnaast het beschouwen van een model voor een bestuursrechtelijke zaak geeft meer inzicht in het feitelijk verloop van de zaken en de daarop gebaseerde statistiek.

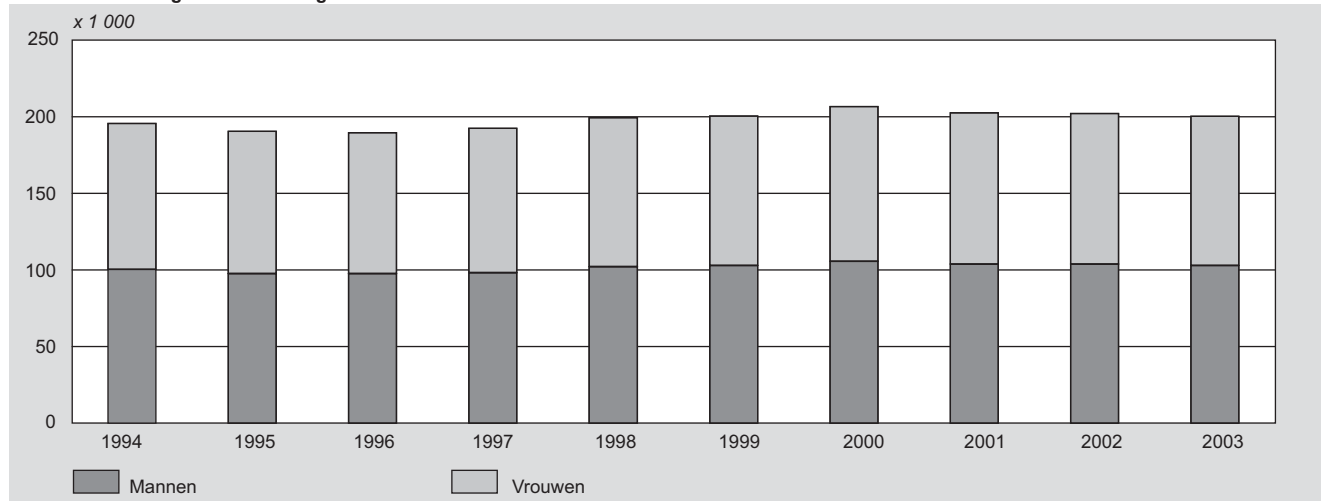
Het artikel is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in paragraaf 1 kort aandacht besteed aan de Nederlandse bevolking. Vervolgens wordt in paragraaf 2 het registreren van een nieuwe bestuurszaak besproken. Daarna wordt in paragraaf 3 het begrip 'aanhangig zijn' en een model gegeven en worden in paragraaf 4 enige uitkomsten over bestuursrechtspraak gepresenteerd. Tenslotte volgt in paragraaf 5 een korte samenvatting. Vreemdelingenzaken blijven in het artikel buiten beschouwing. De over de Nederlandse bevolking gepresenteerde cijfers zijn te vinden op de website van het CBS in de vrij toegankelijke database StatLine. De cijfers over bestuursrechtspraak komen uit het Kwartaalbericht Rechtsbescherming en veiligheid²⁾ en de publicatie Rechtspraak in Nederland³⁾.

Nederlandse bevolking

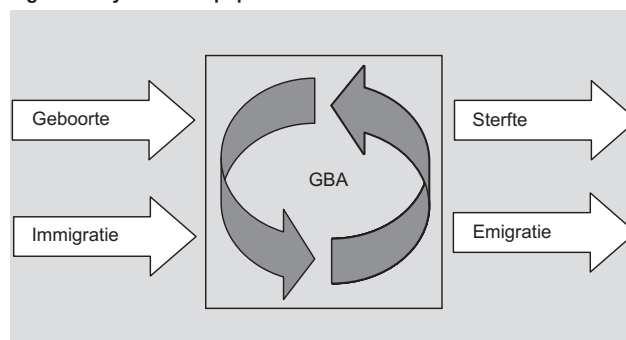
De Nederlandse bevolking bestond in 2003 uit ruim 16 miljoen personen. De bevolking is geen statische verzameling, er komen in de loop van een jaar personen bij en er gaan ook weer personen af. In principe wordt iedereen die voor onbepaalde tijd in Nederland woonachtig is, opgenomen in de Gemeentelijke Basisadministratie (de GBA), het geautomatiseerd persoonsregistratiesysteem van de gemeenten. In figuur 1 is de dynamiek rond de GBA in beeld gebracht.

Wanneer een kind in Nederland levend wordt geboren, dan wordt het kind opgenomen in de GBA van de woongemeente. Een elementair kenmerk is het geslacht van een levendgeborene. Grafiek 1 geeft het aantal levendgeborenen naar geslacht vanaf 1994.

Grafiek 1. Levendgeborenen naar geslacht



Figuur 1. Dynamische populatie



Een meer uitgebreid overzicht, maar dan uitsluitend voor het jaar 2003, geeft tabel 1 hieronder. Dit is als het ware de boekhouding van de GBA. Het aantal aan het begin van 2003 ingeschrevenen plus het aantal levendgeborenen en immigranten min het aantal overledenen en emigranten zou het aantal ingeschrevenen in de GBA aan het eind van 2003 moeten opleveren. Allerlei onvolkomenheden in de administratie maken het echter noodzakelijk om een regel saldo correcties op te nemen. Een nadere toelichting op deze correcties is te vinden op StatLine⁴⁾.

Tabel 1. Bevolking Nederland 2003

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Aan het begin van 2003 in GBA ingeschreven	8 015 471	8 177 101	16 192 572
Levendgeborenen	102 870	97 427	200 297
Overledenen	69 012	72 924	141 936
Immigranten	52 492	52 022	104 514
Emigranten	36 412	32 473	68 885
Saldo correcties	-19 495	-9 035	-28 530
Aan het eind van 2003 in GBA ingeschreven	8 045 914	8 212 118	16 258 032

Registratiesysteem Berber / ReIS

Bij de griffies van de rechtbanken worden gegevens van bestuurszaken bijgehouden in een geautomatiseerd registratiesysteem, genaamd Berber. Qua functie is het systeem vergelijkbaar met de GBA. Berber is landelijk uniform en is in gebruik bij alle negentien rechtbanken. Het systeem dient om de voortgang van zaken te bewaken, maar ook voor het samenstellen van managementinformatie. De Raad voor de rechtspraak onttrekt bijvoorbeeld op gezette tijden gegevens aan het systeem voor de werklasmeting bij de rechtbanken. In dat kader streeft de Raad naar een landelijk eenduidig gebruik van het systeem. Er wordt momenteel aan

gewerkt om het systeem Berber te vervangen door het nieuwe en modernere Rechtspraak Informatie Systeem (ReIS).

In registratievoorschriften bij de griffies is vastgelegd welk stuk bij binnenkomst moet worden ingeschreven als een nieuwe zaak. Uitgangspunt hierbij is de volgende definitie:

- een zaak is een beroepsschrift of een verzoekschrift, kennelijk gericht tegen een beweerdelijk besluit als bedoeld in artikel 1:3, juncto artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht.

Ten behoeve van de identificatie in het vervolgtraject krijgt elke zaak een uniek zaaknummer, de identificatiecode van de zaak. Het CBS hanteert voor het begrip 'nieuwe zaak' of 'nieuwe procedure', de volgende op de registratiepraktijk gebaseerde definitie:

- een nieuwe zaak is een beroep in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of een verzoek om voorlopige voorzieningen waaraan een apart zaaknummer wordt toegekend.

De Statistiek Bestuursrechtspraak wordt gemaakt op basis van gegevens uit Berber. De teleenheden in de statistiek zijn de aanhangige beroepsschriften en de verzoekschriften om voorlopige voorzieningen. Hiervoor geldt eveneens dat het een dynamische populatie is, want er komen bij de rechtbanken in de loop van een jaar zaken bij en er gaan weer zaken af. Wanneer een stuk is geregistreerd als een nieuwe zaak, dan is er in demografisch opzicht sprake geweest van een geboorte.

Model van een bestuursrechtelijke zaak en het begrip aanhangigheid

Het procedureverloop van een beroepszaak bij de sector bestuursrecht van de rechtbank is vastgelegd in de Procesregeling bestuursrecht⁵. De regeling bevat richtlijnen voor het behandelen van beroepszaken, met uitzondering van zaken op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Zij is ook niet van toepassing op de behandeling van verzoeken om voorlopige voorzieningen. Het wettelijk kader voor de procesregeling wordt gevormd door de Awb. De regeling heeft een algemener karakter dan de Berber-registratievoorschriften die voornamelijk dienen voor de werklastmeting.

In figuur 2 zijn de mogelijke vormen van het verloop van een beroepszaak geschetst, waarbij ook de verzoeken om voorlopige voorzieningen zijn meegenomen. Iedere bestuursrechtelijke zaak begint in het linkervakje als nieuwe, geopende procedure. Ieder volgend vakje in de figuur betekent een stap vooruit in de tijd. Waar mogelijk is per stap een relevant artikel uit de Awb vermeld. Vanuit sommige vakjes zijn verschillende vervolgstappen mogelijk. Bijvoorbeeld, na een ingesteld verzet zijn er vier alternatieven. De lengte van de pijlen heeft geen relatie met de tijdsduur tussen de stappen. De pijlen wijzen meestal naar rechts om uiteindelijk te eindigen op de rechterlijn. Deze lijn stelt het einde van de zaak voor⁶. De enige pijl die linksom wijst, is gestippeld. Het komt in de praktijk zelden voor dat een zaak volgens dat traject verloopt.

Het model in figuur 2 ligt ten grondslag aan Berber. Bij ieder vakje in het model behoren een of meer statuscodes, zodat een mutatie in het zaakverloop met behulp van een statuscode met de bijbehorende datum bij de griffie kan worden vastgelegd. Het CBS ontvangt ten behoeve van de Statistiek Bestuursrechtspraak per zaak een selectie van statuscodes en datums. In een demografisch onderzoek zouden gegevens in deze vorm 'event history data' worden genoemd⁷.

Het begrip 'aanhangigheid' speelt in de Statistiek Bestuursrechtspraak een centrale rol. Voor het 'aanhangig maken' bestaat een eenvoudige en gangbare definitie: het starten van een procedure bij de rechter. Het al of niet 'aanhangig zijn' is minder gemakkelijk te beschrijven. Om de statistiek te kunnen maken moet dit begrip echter onduidelijk zijn vastgelegd. In figuur 2 is door middel van vet getekende pijlen (inclusief de gestippelde) aangegeven dat het CBS een zaak tussen twee onderling verbonden vakjes als

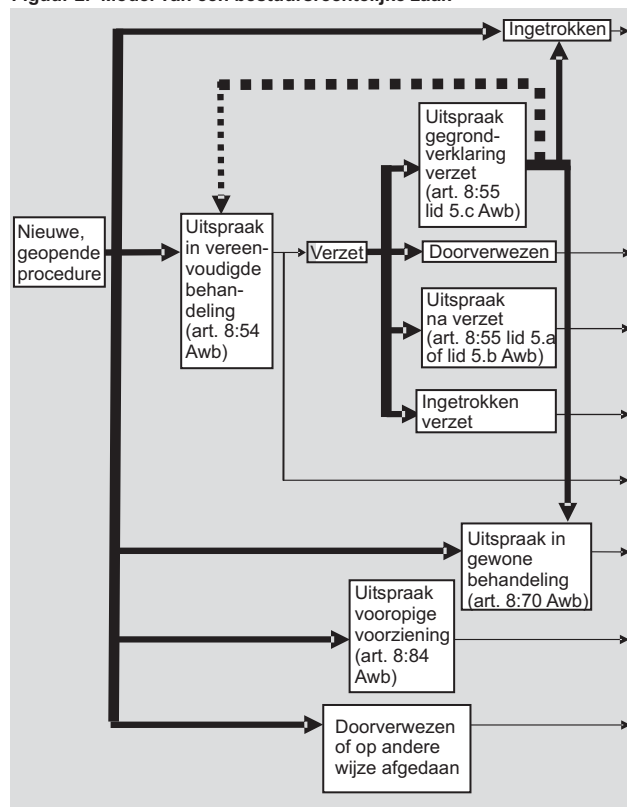
aanhangig beschouwt. Deze keuze is goed te karakteriseren als: een zaak is 'aanhangig' zolang zij bij de rechtbank in behandeling is en deze behandeling nog niet op regelmatige wijze is geëindigd. Uitdrukkelijk wordt hier gesproken van een keuze, want het is niet uitgesloten dat het begrip 'aanhangig zijn' ook op een andere wijze zinvol kan worden geoperationaliseerd.

Wanneer een zaak de rechterlijn in figuur 2 heeft bereikt, is de status van de zaak vanuit demografisch oogpunt te beschouwen als overleden. Dit is bijvoorbeeld het geval als de zaak is ingetrokken of na een uitspraak in een gewone behandeling. Wanneer echter in een zaak een uitspraak in vereenvoudigde behandeling is gedaan, kan deze zaak bij verzet opnieuw als aanhangige zaak terugkomen. De status volgend op een uitspraak in vereenvoudigde behandeling is daarom te beschouwen als geëmmigreerd. Wordt binnen zes weken door geen van de partijen verzet gedaan, dan eindigt (ofwel overlijdt) de zaak. De aanhangigheid was echter al bij de uitspraak geëindigd, dus het stopzetten van de zaak na zes weken vindt plaats buiten de populatie van aanhangige zaken. Deze vorm van beëindiging komt overeen met de situatie van een emigrant die zes weken na zijn uitschrijven uit de GBA overlijdt. Mocht een van de partijen verzet doen, dan wordt bij inkomst van het verzetschrift de zaak heropend. Hiermee start opnieuw een periode van aanhangigheid, waarbij de nieuwe status is te benoemen als geëmmigreerd. Zoals eerder gezegd, kent het zaakverloop na verzet vier alternatieve trajecten.

Uitkomsten Statistiek Bestuursrechtspraak

Elke zaak in de Statistiek Bestuursrechtspraak heeft een eigenschap die 'de regelgeving' wordt genoemd. Voor beroepen is de achtergrond van dit kenmerk als volgt. In een besluit van een bestuursorgaan wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen. Met 'de regelgeving' als kenmerk van een beroepsschrift wordt de wet bedoeld waarop het bestreden besluit berust. Wanneer sprake is van verschillende wetten, wordt de belangrijkste wet gekozen. Met 'de regelgeving' als kenmerk van een verzoekschrift om een voorlopige voorziening wordt de regelgeving van het bijbehorende beroepsschrift

Figuur 2. Model van een bestuursrechtelijke zaak



Tabel 2.
Rechtbanken, sectoren bestuursrecht 2003

	Ambtenaren- zaken	Sociale- verzekerings- zaken	Bijstands- zaken	Bouw- zaken	Overige zaken	Totaal
Aan het begin van 2003 aanhangig	2 001	15 387	2 621	1 971	6 764	28 744
Ingediende zaken	3 000	19 156	4 710	4 249	13 493	44 608
Uitspraken in vereenvoudigde behandeling	196	1 898	464	252	1 413	4 223
Verzetten						
ingesteld	45	399	110	56	247	857
ingetrokken / niet-ontvankelijk / ongegrond	33	300	81	41	198	653
Uitspraken in gewone of versnelde behandeling	1 394	11 814	2 335	1 664	4 977	22 184
Uitspraken in voorlopige voorziening	355	462	919	1 291	2 944	5 971
Ingetrokken / doorverwezen / op andere wijze afgedaan	906	4 243	1 054	1 094	4 052	11 349
Aan het eind van 2003 aanhangig	2 162	16 229	2 589	1 934	6 921	29 835

bedoeld (c.q. bezwaarschrift, indien nog geen beroep is ingesteld). Uitgaande van de regelgeving onderscheidt het CBS vijf hoofdgroepen van zaken: ambtenarenzaken, sociale verzekeringszaken, bijstandszaken, bouwzaken en overige zaken. De hoofdgroepen zijn elk op StatLine verder onderverdeeld. De regelgeving kenmerkt een zaak op soortgelijke wijze als het geslacht een persoon kenmerkt. Regelgeving en geslacht veranderen gedurende de levensduur van de zaak of persoon niet of slechts bij hoge uitzondering. Grafiek 2 is daarom vergelijkbaar met grafiek 1.

Een meer uitgebreid overzicht, maar dan uitsluitend voor het jaar 2003, geeft tabel 2 hieronder. De begin- en eindstand en de stromen zouden in principe een boekhoudkundig kloppend systeem moeten vormen. Met andere woorden, de stand van het aantal aanhangige zaken aan het begin van 2003 plus de in- en de uitstroom gedurende het jaar zou de eindstand van 2003 moeten geven. Onder de instroom wordt in dit kader verstaan het aantal ingediende zaken plus het aantal ingestelde verzetten. De overige rubrieken tussen begin- en eindstand in tabel 2 vormen samen de uitstroom. Door onvolkomenheden klopt de boekhouding niet helemaal. Niet zichtbaar in tabel 2, maar wel in de statistiek op StatLine, is dat de tellingen in twee opeenvolgende jaren niet altijd precies op elkaar aansluiten. Evenals in tabel 1 zou een regel met saldo correcties misschien op zijn plaats zijn.

Samenvatting

De Nederlandse bevolking en de Statistiek Bestuursrechtspraak van het CBS zijn naast elkaar gezet. Het 'ingeschreven zijn in de GBA' en het 'aanhangig zijn' van een bestuurszaak zijn voor het maken van een statistiek vergelijkbare begrippen. Het 'aanhangig zijn' is gedefinieerd aan de hand van een model. De demografische overeenkomst is ter afsluiting van dit artikel nog eens samengevat.

Bevolking Nederland 2003	Rechtbanken, sectoren bestuursrecht 2003
--------------------------	--

Aan het begin van 2003 ingeschreven in GBA Levendgeborenen Emigranten Immigranten Overledenen	Aan het begin van 2003 aanhangig Ingediende zaken Uitspraken in vereenvoudigde behandeling Verzetten ingesteld ingetrokken/niet-ontvankelijk / ongegrond
Overledenen	Uitspraken in gewone of versnelde behandeling
Overledenen	Uitspraken in voorlopige voorziening
Overledenen	Ingetrokken/doorverwezen/ op andere wijze afgedaan
Aan het eind van 2003 ingeschreven in GBA	Aan het eind van 2003 aanhangig

Noten

- 1) Ir C.A.J. Koeijers is statistisch onderzoeker bij de afdeling Rechtsbescherming en veiligheid van het CBS. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.
- 2) Kwartaalbericht Rechtsbescherming en veiligheid, CBS-publicatie over de jaren 1988-1998.
- 3) Rechtspraak in Nederland, CBS-publicatie, verschenen over de jaren 1999, 2001, 2002 en 2003, waarvan de versies 2001, 2002 en 2003 als pdf-file zijn te vinden op www.cbs.nl.
- 4) CBS-StatLine, te bereiken via www.cbs.nl.
- 5) Procesregeling bestuursrecht, gepubliceerd in de Staatscourant 2003, nummer 206.
- 6) Heropening vanwege schadevergoeding/kostenveroordeling wordt buiten beschouwing gelaten.
- 7) Trussell, J., Hankinson, R., Tilton, J. (red.), Demographic Applications of Event History Analysis, Clarendon Press, Oxford, 1992.

Grafiek 2. Ingediende zaken naar regelgeving, excl. vreemdelingenzaken

