

University of Groningen

De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht

Marseille, A.T.; de Waard, B.W.N.; Tollenaar, Albertjan; Laskewitz, P; Boxum, Christian

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:
2015

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

Citation for published version (APA):

Marseille, A. T., de Waard, B. W. N., Tollenaar, A., Laskewitz, P., & Boxum, C. (2015). *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht



Colofon

Deze publicatie is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de publicatie berust bij de auteurs. De inhoud van deze bundel vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tekst

A.T. Marseille
B.W.N. de Waard
A. Tollenaar
P. Laskewitz
C. Boxum

Fotografie

Arenda Oomen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

DGBK/B&I/Interactie
Project Prettig Contact met de Overheid
Postbus 20011
2500 AE Den Haag
www.prettigcontactmetdeoverheid.nl

Uitgave

© 2015 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag

De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht

A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, A. Tollenaar, P. Laskewitz, C. Boxum



De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling door de bestuursrechter is in opdracht van het ministerie van BZK vanuit twee wetenschappelijke disciplines (bestuursrecht en psychologie) onderzocht. Dit onderzoeksrapport bevat een eerste rapportage vanuit bestuursrechtelijk perspectief. Het tweede gedragswetenschappelijke rapport verschijnt in 2016 en bevat een nadere analyse en duiding van de procedurele rechtvaardigheidsaspecten, uitgevoerd door in dat vakgebied gespecialiseerde psychologen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2015



Voorwoord

Aan de totstandkoming van dit onderzoek hebben talloze personen een bijdrage geleverd. Want zelfs als je onderzoekers uit het Noorden (Rijksuniversiteit Groningen: Bert Marseille, Albertjan Tollenaar en Christian Boxum), Zuiden (Universiteit van Tilburg: Bert Marseille en Boudewijn de Waard) en Westen (Advies over onderzoek, Delft: Peter Laskewitz) bij elkaar brengt, is voor de succesvolle uitvoering van een project als het onderhavige de medewerking van nog vele andere personen en instanties noodzakelijk.

In de eerste plaats moeten worden genoemd, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als opdrachtgever van het onderzoek, en de Afdelingen Bestuursrecht van de Nederlandse rechtbanken, die hun medewerking aan het onderzoek hebben geboden.

In de tweede plaats verdient de begeleidingscommissie van het onderzoek vermelding. Daarvan maakten deel uit: Michiel Scheltema (Regeringscommissaris voor de Algemene wet bestuursrecht, voorzitter), Jan Willem van Prooijen (Vrije Universiteit Amsterdam), Eveline Ruinaard (Raad van State), Lynn van der Velden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Suzanne Verberk (Raad voor de rechtspraak) en Jaap de Wildt (Rechtbank Rotterdam). Van de kritische betrokkenheid van de begeleidingscommissie hebben we als onderzoekers zeer geprofiteerd.

In de derde plaats noemen we de zes student-assistenten die een onmisbare bijdragen leverden aan observaties ter zitting en de interviews met partijen, na afloop van de zitting en na afloop van de procedure: Ilona Bierkens, Anne Bulten, Hester ten Cate, Sabrina van Eijs, Tom Kuiper en Sanne Reinders.

In de vierde plaats noemen we de medewerkers van de vijf rechtbanken waar we het onderzoek hebben uitgevoerd. Ze voorzagen ons in de eerste fase van het onderzoek van de zittingslijsten aan de hand waarvan we konden beslissen welke zittingen we zouden bijwonen, en in de laatste fase van het onderzoek van informatie over de afloop van de zaken waarvan we de zitting hadden bijgewoond.

Ten slotte noemen we de bij de bestuursrechtelijke procedure betrokken partijen, waarvan de overgrote meerderheid bereid was onze vragen na de zitting en na afloop van de procedure te beantwoorden, en de rechters die tijd voor ons vrijmaakten om ons deelgenoot te maken van hun visie op en ervaringen met de Nieuwe zaaksbehandeling.

Bert Marseille
Boudewijn de Waard
Albertjan Tollenaar
Peter Laskewitz
Christian Boxum

KA 35
T3
VK
Verlaan Koninging



Inhoudsopgave

1.	Aanleiding onderzoek & onderzoeksopzet	10
1.1	Inleiding	10
1.2	De taak van de bestuursrechter: geschillen tussen overheid en burger beslechten	12
1.3	Twijfel over de effectiviteit van de taakuitoefening door de bestuursrechter	13
1.4	Experimenteren met een andere invulling van de procedure bij de bestuursrechter	14
1.5	Van experiment naar standaardwerkwijze: de Nieuwe zaaksbehandeling	17
1.6	Onderzoek naar de Nieuwe zaaksbehandeling	18
1.6.1	<i>Inleiding</i>	18
1.6.2	<i>Wat houdt de Nieuwe zaaksbehandeling in?</i>	18
1.6.3	<i>Vraagstelling van het onderzoek</i>	24
1.6.4	<i>Uitvoering van het onderzoek</i>	28
2.	Rechters over de Nieuwe zaaksbehandeling	32
2.1	Inleiding	32
2.2	Wie zijn de rechters die de Nieuwe zaaksbehandeling in de praktijk brengen?	33
2.3	Wat is volgens de rechters de essentie van de Nieuwe zaaksbehandeling?	34
2.4	De behandeling van het beroep ter zitting	35
2.4.1	<i>De indeling van de zitting</i>	35
2.4.2	<i>Wel of niet pleiten?</i>	40
2.4.3	<i>Op zoek naar het conflict achter het geschil?</i>	43
2.4.4	<i>Aanhouden van zaken ter zitting voor bewijslevering of overleg</i>	48
2.4.5	<i>Schikken</i>	50
2.4.6	<i>Verwijzen naar mediation</i>	53
2.5	Hoe staan rechters tegenover de Nieuwe zaaksbehandeling, in vergelijking met collega's?	54
2.6	Positieve en negatieve aspecten van de Nieuwe zaaksbehandeling	55
2.6.1	<i>Positieve aspecten</i>	55
2.6.2	<i>Negatieve aspecten</i>	56
2.7	De taakopvatting van de bestuursrechter	59
2.7.1	<i>Omschrijving door rechters van hun taak</i>	59
2.7.2	<i>Reactie van rechters op stellingen over de taak van de bestuursrechter</i>	61
2.8	Analyse	65
2.9	Conclusie	69

3.	De behandeling van het beroep ter zitting	72
3.1	Inleiding	72
3.2	Bijgewoonde zittingen	73
3.3	Kenmerken van de zitting	74
3.4	Opening en agenda	76
	3.4.1 <i>Inleiding</i>	76
	3.4.2 <i>Informatie voorafgaand aan de zitting</i>	77
	3.4.3 <i>Observaties ter zitting</i>	80
	3.4.4 <i>Cijfermatig beeld</i>	82
	3.4.5 <i>Conclusie</i>	85
3.5	De rolverdeling tussen rechter en partijen: wel of niet pleiten?	85
3.6	Op zoek naar het achterliggend belang	88
	3.6.1 <i>Inleiding</i>	88
	3.6.2 <i>Observaties ter zitting</i>	88
	3.6.3 <i>Cijfermatig beeld</i>	90
	3.6.4 <i>Conclusie</i>	91
3.7	Discussie over de feiten	92
3.8	Discussie over het vervolg van de procedure na de zitting	99
	3.8.1 <i>Algemeen</i>	99
	3.8.2 <i>'Wijziging standpunt'</i>	100
	3.8.3 <i>Nadere standpuntbepaling of onderzoek</i>	105
	3.8.4 <i>Cijfermatig beeld</i>	106
	3.8.5 <i>Conclusie</i>	107
3.9	Procedurele rechtvaardigheid	107
3.10	Conclusie	109
4.	Partijen over de procedure	112
4.1	Inleiding	112
4.2	Gegevensverzameling	112
4.3	Partijen over de procedure, direct na de zitting	113
	4.3.1 <i>Algemeen</i>	113
	4.3.2 <i>Procedurele rechtvaardigheid</i>	113
	4.3.3 <i>Andere aspecten van de zitting</i>	115
	4.3.4 <i>Karakterisering van het geschil</i>	116
	4.3.5 <i>Verwachtingen over de uitkomst</i>	117
4.4	Factoren die van invloed zijn op het oordeel van partijen	118
	4.4.1 <i>Ervaren procedurele rechtvaardigheid</i>	118
	4.4.2 <i>Andere aspecten van de zitting</i>	120
	4.4.3 <i>Verwachting uitkomst</i>	125
4.5	Conclusie	125

5.	Het vervolg van de procedure na de zitting	126
5.1	Inleiding	126
5.2	Uitkomst van de procedure	127
5.3	Tijdsduur van de procedure	129
5.4	Tijdsbeslag rechtbank	131
5.5	Hoger beroep	134
5.6	Partijen kijken terug op de procedure	141
	5.6.1 <i>Inleiding</i>	141
	5.6.2 <i>Procedurele rechtvaardigheid</i>	142
	5.6.3 <i>Waardering zitting, uitspraak en procedure in cijfers</i>	144
	5.6.3 <i>Conclusie</i>	145
5.7	Conclusie	146
6.	Conclusie	148
6.1	Inleiding	148
6.2	Onderzoeksresultaten	149
	6.2.1 <i>Interviews met de bestuursrechters</i>	150
	6.2.2 <i>Observaties ter zitting</i>	152
	6.2.3 <i>Interviews met partijen na de zitting</i>	153
	6.2.4 <i>Dossieronderzoek naar het verdere verloop van de zitting</i>	155
	6.2.5 <i>Terugkoppeling naar de veronderstellingen over invloeden, geschetst in hoofdstuk 1</i>	156
	6.2.6 <i>Conclusie</i>	158
6.3	Knelpunten en aanbevelingen	159
7.	Literatuurlijst	166
8.	Observatieformulier & vragenlijsten	172
	Vragenlijst eiser	179
	Vragenlijst (gemachtigde) verweerder	181
	Vragenlijst derde	183
	Formulier vragen telefonisch interview na de uitspraak	185



Aanleiding voor het onderzoek en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

Sinds 1 januari 2012 behandelen de bestuursrechters van rechtbanken de beroepen die bij hen worden ingesteld volgens het model van de Nieuwe zaaksbehandeling. Zaken worden zo snel mogelijk ter zitting geagendeerd. Daar gaat de rechter met partijen in gesprek over hun geschil. Doel is het geschil te behandelen op een wijze die zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van de betrokken partijen. Snelheid, maatwerk en finaliteit zijn daarbij de sleutelwoorden.¹

Veronderstellingen die aan deze wijze van zaaksbehandeling ten grondslag liggen, zijn dat als een zaak op deze manier wordt behandeld, het juridische geschil tussen partijen vaker definitief wordt beslecht, dat partijen tevredener zijn over de uitkomst van de procedure en dat ze de uitkomst van de procedure vaker accepteren.

¹ <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Bestuursrecht/Pages/Wat-waarom-nieuwe-zaaksbehandeling.aspx> (geraadpleegd 20 februari 2015).

Bijna drie jaar na de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling dringt de vraag zich op in hoeverre die nieuwe manier van werken heeft opgeleverd wat er van werd verwacht. Ter beantwoording van die vraag heeft in de periode van juli 2013 tot en met juli 2014 onderzoek plaatsgevonden bij een vijftal rechtbanken.²

Onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Tilburg hebben zo'n 150 zittingen geobserveerd en ruim 300 interviews afgenomen met rechters en procespartijen. Voorts zijn uitspraken van de zaken waarvan de zitting was bijgewoond, geanalyseerd.

Dit rapport bevat de bevindingen van dit onderzoek. Het rapport is als volgt opgebouwd. In dit eerste hoofdstuk zijn de achtergrond en de opzet van het onderzoek aan de orde. Het tweede hoofdstuk focust op de rechters die de Nieuwe zaaksbehandeling in de praktijk brengen. Het is gebaseerd op gesprekken met een aantal van de rechters die we op de door ons bijgewoonde zittingen aan het werk hebben gezien. Het derde hoofdstuk richt zich op het centrale onderdeel van de procedure bij de bestuursrechter: de zitting. Wat wordt daar besproken? Hoe stelt de rechter zich op? Wat is de inbreng van partijen? Het vierde hoofdstuk gaat over het vervolg van de procedure na de zitting. Komt het direct tot een uitspraak of wordt het vooronderzoek na de zitting voortgezet? Wie komt als winnaar van de procedure uit de bus? In welke mate wordt tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep ingesteld? In het vijfde hoofdstuk komen de partijen aan bod. Het hoofdstuk is gebaseerd op interviews die we aan het eind van de zitting hebben gehouden met partijen en hun gemachtigden, en op telefonische interviews met eisers en hun gemachtigden na afloop van de procedure. In het hoofdstuk is de vraag aan de orde hoe tevreden de verschillende bij de procedure betrokken partijen zijn over verschillende aspecten van de procedure als. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag welke factoren van invloed zijn hun tevredenheid en op de beslissing om, als de procedure hun niet heeft gebracht wat ze er van hoopten, al dan niet hoger beroep in te stellen tegen de uitspraak van de rechtbank. In het afsluitende zesde hoofdstuk trekken we een aantal conclusies.

² Het is niet het eerste onderzoek naar de Nieuwe zaaksbehandeling. Waardevolle inzichten over de ervaringen van partijen bij behandeling van zaken onder de Nieuwe zaaksbehandeling is te vinden in: Verkruisen & Doornbos 2014. Zie voorts voor observaties van gemachtigden: Heinrich & Den Herder 2013; Van der Velde 2014. Over het gezichtspunt van de burger: Damen 2014. Over het spanningsveld waarin de rechter door zijn nieuwe rol kan komen te verkeren: Haan 2014.

1.2 De taak van de bestuursrechter: geschillen tussen overheid en burger beslechten³

De bestuursrechter is er om geschillen over overheidsbesluiten te beslechten. Wie belanghebbende is bij een besluit van een bestuursorgaan, kan de bestuursrechter vragen een oordeel te vellen over de rechtmatigheid van dat besluit.

Hoe kan de bestuursrechter zijn taak als geschilbeslechter het beste uitvoeren? Voor een antwoord op die vraag kunnen we terecht bij de wet die het handelen van de bestuursrechter normeert, de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De wetgever had in 1994, bij de totstandkoming van de Awb, een initiatiefrijke rechter in gedachten. Het procesrecht diende gericht te zijn op zo spoedig mogelijke afdoening van bestuursrechtelijke geschillen. Het gezichtspunt van efficiency en effectiviteit werd echte niet louter van belang geacht bij het opstellen van de procesrechtelijke regels, maar ook bij de uitleg en de toepassing ervan door de rechter. Zo mag de bestuursrechter niet buiten de omvang van het voorgelegde geschil treden, maar hij zich wel, zo is in de memorie van toelichting bij de Awb te lezen, actief opstellen en is hij verplicht de rechtsgronden aan te vullen.⁴ Daarnaast wordt hij aangespoord om binnen de grenzen van het geschil te zoeken naar de materiële waarheid, waartoe hem een uitgebreid en divers instrumentarium aan onderzoeksbevoegdheden ten dienste staat. Ten slotte hecht de Awb-wetgever aan doeltreffende geschilbeslechting, wat onder meer tot uitdrukking komt in de bevoegdheid van de bestuursrechter om, als de procedure uitloopt op de vernietiging van het bestreden besluit, partijen zo mogelijk duidelijkheid over hun rechtsverhouding te verschaffen door zijn uitspraak in de plaats te stellen van het vernietigde besluit.

In de discussie die sinds de invoering van de Awb over de taak van de bestuursrechter wordt gevoerd, zijn het belang van het zoeken naar de materiële waarheid en de mogelijkheden van definitieve geschilbeslechting centrale thema's.⁵ Daarnaast is er aandacht voor de tijdigheid van bestuursrechtspraak,⁶ voor de verhouding tussen de uitkomst van het juridische geschil tussen partijen, voor de oplossing van het daaraan ten grondslag liggende conflict tussen bestuur en burger⁷ en voor de acceptatie van de uitspraken van de bestuursrechter.⁸

³ Deze en de volgende paragraaf is mede gebaseerd op Marseille 2010(a).

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

⁵ Zie onder meer: De Bock 2001; Brenninkmeijer e.a. (red.) 2003; Polak 2000; Rop 2007; Schuurmans 2005.

⁶ Marseille 2004.

⁷ Zie onder meer: Brenninkmeijer 1997; De Graaf 2004.

⁸ Laemers, De Groot-van Leeuwen & Fredriks 2007; Marseille 2009(b); Brenninkmeijer 2009.

1.3 Twijfel over de effectiviteit van de taakuitoefening door de bestuursrechter

Een belangrijk moment in de discussie over de taak van de bestuursrechter wordt gevormd door het verschijnen van twee in het kader van de derde Awb-evaluatie opgemaakte onderzoeksrapporten in 2007. Het ene ging over de feitenvaststelling door de bestuursrechter,⁹ het andere over definitieve geschilbeslechting.¹⁰ Beide rapporten, in samenhang bekeken, laten zien dat de problemen met betrekking tot tijdigheid, finaliteit en rechterlijke activiteit sterk met elkaar samenhangen. Tevens komt er uit naar voren dat bestuursrechtelijke procedures langer duren dan wenselijk is, dat er meer mogelijkheden zijn tot definitieve geschilbeslechting dan worden benut en dat de rechter niet erg actief is bij het vaststellen van de feiten die voor zijn beslissing van belang zijn.¹¹

Een van de opvallendste uitkomsten van het evaluatieonderzoek over de feitenvaststelling door de bestuursrechter betreft de onderbenutting van de mogelijkheden die het vooronderzoek en de zitting aan de rechter bieden om het geschil tussen partijen op een bevredigende manier te beslechten. Idealiter gebruikt de rechter het vooronderzoek ter verheldering van geschilpunten die partijen verdeeld houden, van de standpunten die ze innemen en van hun bewijspositie. Hij kan dat doen door een comparitie te beleggen, informatie bij partijen in te winnen of door een deskundige te benoemen. In de praktijk gebruikt de rechter die bevoegdheden, zo blijkt uit het evaluatieonderzoek, niet of nauwelijks.¹² Uit het evaluatieonderzoek naar de feitenvaststelling door de bestuursrechter komt voorts naar voren dat de functie van de zitting in de meeste gevallen beperkt blijft tot het uitwisselen van standpunten door partijen en dat de andere functies die de zitting kan vervullen niet uit de verf komen.¹³

De opvattingen van betrokkenen met wie in het kader van het evaluatieonderzoek van 2007 is gesproken, sluiten aan bij de bevindingen over de invulling van het vooronderzoek en de zitting. Appellanten noemen als een van de grootste manco's van de bestuursrechtelijke procedure het gebrek aan duidelijkheid over hun bewijspositie. Bestuursorganen vinden het onvoorspelbaar welke vragen de rechter voor hen ter zitting zal hebben. Vertegenwoordigers van beide zijden zeggen nauwelijks zicht te hebben op de criteria aan de hand waarvan de rechter beslist om zelf onderzoek naar de feiten te doen.¹⁴

⁹ Barkhuysen, Damen e.a. 2007.

¹⁰ Schueler, Drewes e.a. 2007.

¹¹ Zie daarover voorts: Marseille 2009(a).

¹² Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 217 e.v.

¹³ Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 217 e.v.

¹⁴ Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 293 e.v.

De interviews met procespartijen roepen het beeld op van de procedure bij de bestuursrechter als een black box. Partijen leveren bij de start van de procedure hun standpunten bij de rechter aan en aan het eind vernemen ze of die overtuigend genoeg zijn gebleken om de rechter aan hun kant te krijgen. In de tussentijd zijn er wel mogelijkheden tot aanvulling en/of nadere onderbouwing, maar niet of nauwelijks in dialoog met de rechter.¹⁵

De bevindingen van de derde Awb-evaluatie staan niet op zich. Reeds in 2001 werd in twee VAR-preadviesen gesignaleerd dat de diversiteit van geschillen in beroepsprocedures bij de bestuursrechter vereist dat de rechter bij elke zaak die hem wordt voorgelegd, nagaat op welke manier hij de behandeling ervan zo goed mogelijk kan afstemmen op de specifieke kenmerken van het geschil dat daarin aan de orde is.¹⁶ Naast zaken die zich lenen voor een reguliere behandeling (zo snel mogelijk een zitting met direct daarop een uitspraak) en zaken die met weinig aandacht toekunnen (een uitspraak zonder behandeling van het beroep ter zitting), zijn er ook zaken die extra aandacht van de rechter verdienen (partijen krijgen de ruimte voor nadere standpuntbepaling of bewijslevering, de rechter gaat zelf op feitenonderzoek uit en onderzoekt of achter het juridische geschil over het besluit van het bestuur een conflict tussen partijen schuilgaat dat beter op andere wijze kan worden beslecht dan met een rechterlijke uitspraak).¹⁷

De rode draad van de verschillende analyses over de bestuursrechtspraak lijkt te zijn dat procedure zo moet worden ingericht dat elk van de uiteenlopende geschillen waar de bestuursrechter mee te maken krijgt, wordt beslecht op een manier die is toegesneden op de specifieke kenmerken van het betreffende geschil. Pas als die voorwaarde is vervuld, is effectieve bestuursrechtspraak mogelijk.

1.4 Experimenteren met een andere invulling van de procedure bij de bestuursrechter¹⁸

Welke veranderingen in de procedure bij de bestuursrechter zijn noodzakelijk om die effectiever te maken? Het *Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht*, dat in 2008 van start ging, vormde een eerste aanzet voor daadwerkelijke veranderingen.¹⁹ Het project was gebaseerd op de veronderstelling dat een onderscheid naar werkstromen bijdraagt aan een meer efficiënte inrichting van de procedure bij de bestuursrechter. Maar er was nog geen onderbouwing voor die veronderstelling.

¹⁵ Marseille 2007, p. 423-431.

¹⁶ Van Ettekoven 2001 en Pach 2001.

¹⁷ Van Ettekoven 2001, p. 30-34.

¹⁸ Deze paragraaf is mede gebaseerd op: Marseille 2010(a) en op Marseille & Nihot 2013.

¹⁹ <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/rapporten-en-artikelen/Documents/Eindrapport%20Differentiatie%20Werkstromen.pdf> (geraadpleegd 20 februari 2015).

Om te testen hoe een onderscheid naar werkstromen in de praktijk zou uitpakken, werden vijf modellen uitgedacht.²⁰ De precieze invulling daarvan werd overgelaten aan de betrokken rechtbanken die bereid waren de modellen in een pilot te testen. Dat leidde er toe dat geen sprake was van vijf scherp van elkaar te onderscheiden werkwijzen, maar van een aantal experimenten die met elkaar gemeen hadden dat ze allemaal verschilden van de reguliere werkwijze van de bestuursrechter, en voor het overige in meer of mindere mate ook van elkaar.

Wat waren de resultaten van de pilots? Uit het interne eindrapport en het externe evaluatieonderzoek komt naar voren dat de procedure bij de bestuursrechter er bij gebaat is dat de rechter op een zo vroeg mogelijk moment in de procedure de tijd neemt om met partijen ter zitting te bespreken hoe de zaak het beste kan worden aangepakt.²¹ Bij de twee rechtbanken waar dit recept werd toegepast, ongeacht de aard van de zaak en de inhoud van het geschil (Dordrecht en Roermond), was het resultaat dat in meer dan de helft van de zaken op de vroegtijdig gehouden zitting niet direct een uitspraak volgde.²² In plaats daarvan werd het beroep ter ingetrokken of werd het vooronderzoek heropend, ten behoeve van nadere standpuntonderbouwing of bewijslevering door partijen, of om hen de gelegenheid te geven samen naar een oplossing voor hun geschil te zoeken. Geen differentiatie van werkstromen derhalve (iedere zaak – en niet een selectie van zaken – wordt zo snel mogelijk op een zitting geagendeerd), wel een differentiatie in zaaksbehandeling (de rechter onderzoekt in elke zaak met partijen hoe de zaak het beste kan worden aangepakt).

Uit het externe evaluatieonderzoek bleek dat er grote verschillen waren tussen de wijze waarop de rechters die aan de pilot meewerkten hun zaken ter zitting behandelden. Hoe dat gebeurde, leek niet alleen te worden bepaald door de aard van het ter discussie staande besluit en de geschilpunten tussen partijen, maar ook door de taakopvatting en de persoon van de rechter. Rechters zelf noemden die verschillen in de gesprekken die in het kader van het evaluatieonderzoek met hen werden gevoerd, en ze waren op de zittingen goed te herkennen.²³

²⁰ Het betrof de volgende vijf modellen: 1. alle zaken worden in beginsel binnen een termijn van 2 weken op een comparatiezitting behandeld; 2. alle zaken worden binnen een termijn van 2 weken nadat het dossier is gecompliceerd, op een zitting behandeld; 3. in alle zaken wordt de toestemming verzocht de zitting achterwege te laten (art. 8:57 Awb); 4. in alle zaken wordt bij de ontvangstbevestiging aan partijen de keuze voorgelegd of zij een zitting willen; zo ja; enkelvoudig of meervoudig; of zij prijsstellen op een uitgebreid gemotiveerde uitspraak binnen zes weken of een mondelinge uitspraak binnen twee weken; 5. een selectie van zaken wordt voor een regiezitting geselecteerd; de regiezitting heeft het karakter van een comparatie.

²¹ Zie daarover: Eindrapport Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht, december 2009; Marseille 2010(a); Marseille 2010(b); Nihot 2010.

²² Marseille 2010(a), p. 60-61.

²³ Marseille 2010(a), p. 90-103, p. 128-136 en p. 155-163.

Zo verschilden rechters in de mate waarin ze probeerden te achterhalen of een vergelijk tussen partijen mogelijk was, in hoe royaal ze partijen de gelegenheid gaven nader bewijs te leveren en in de tijd die ze namen om partijen uit te leggen hoe ver de verantwoordelijkheid van de rechter strekt en waar die van hen als partijen ligt.²⁴ De mate van activiteit van partijen in het vervolg op de zitting kan derhalve mede worden toegeschreven aan de opstelling van de rechter.

De evaluatie van de pilots bracht een aantal kwetsbare aspecten van de nieuwe werkwijze aan het licht. Als een zaak ter zitting werd aangehouden, leidde dat vaak tot een forse vertraging van de afhandeling. Een tweede punt betrof de aanleiding voor de heropening van het vooronderzoek. Als het vooronderzoek werd hervat om de burger de mogelijkheid tot nadere bewijslevering te bieden, bleek dat die bewijslevering bijna nooit succesvol was. Dat deed vermoeden dat rechters ter zitting burgers vaak nogal gemakkelijk de mogelijkheid van nadere bewijslevering gunden.²⁵ De verschillen in de opstelling van de rechters ter zitting zijn al genoemd. Sommige rechters bleken meesters in het peilen bij partijen wat voor soort behandeling van hun zaak zij geboden achtten. Andere rechters bleken op dat punt minder bedreven, soms met als consequentie dat partijen het gebeuren ter zitting als ‘overkill’ ervoeren,²⁶ soms met als consequentie dat kansen op een vergelijk tussen partijen onbenut bleven.²⁷ Het bleek dat het leiden van een vroege zitting waar het geschil tussen partijen in volle omvang aan de orde kan komen andere vaardigheden – met name op het punt van communicatie en flexibiliteit – vereist dan het leiden van een ‘gewone’ bestuursrechtelijke zitting. De evaluatie maakte duidelijk dat niet iedere rechter die vaardigheden in gelijke mate bezit.

Drie belangrijke inzichten die het project opleverden, waren: differentiëren naar werkstromen is niet het recept voor kwaliteitsverbetering van bestuursrechtspraak, een vroeg contactmoment met partijen kan daar wel aan bijdragen, evenals een opstelling door de rechter waarin die handelt volgens kernwaarden van de procedurele rechtvaardigheid. Die houden in dat hij partijen met respect tegemoet treedt, informatie verschaft over alle relevante aspecten van de zitting en laat merken dat hij geïnteresseerd is in het verhaal dat partijen te vertellen hebben.²⁸

²⁴ Zie nader over die verschillen: Marseille 2012, p. 20 e.v.

²⁵ Marseille 2010(c).

²⁶ Marseille 2010(a), p. 207-208

²⁷ Marseille 2010(a), p. 192-193

²⁸ Procedurele rechtvaardigheid is de Nederlandse vertaling van het begrip ‘Procedural Justice’. Het ziet onder meer op de volgende aspecten: beschikken over de goede informatie over de procedure, invloed hebben op de inrichting van de procedure, het zich gezien en gehoord voelen, het eigen verhaal kunnen doen en zich in direct en persoonlijk contact respectvol bejegend voelen. Belangrijke publicaties op het terrein van Procedural Justice zijn: Lind & Tyler 1988; Tyler 2006; Van den Bos 2011; Lind 2013.

1.5 Van experiment naar standaard-werkwijze: de Nieuwe zaaksbehandeling

Alle drie de inzichten, die zowel in het ‘interne’ eindrapport als in het ‘externe’ evaluatieonderzoek terug te vinden zijn, brachten het Landelijk Overleg Voorzitters Bestuurssector (LOVB) er toe de rechtbanken als aanbeveling mee te geven dat de procedure bij de bestuursrechter een vroeg contactmoment met partijen zou moeten bevatten.²⁹ Aan de afzonderlijke (toen nog negentien) rechtbanken werd overgelaten hoe ze die aanbevelingen zouden vertalen in concrete maatregelen.³⁰ De rechtbanken konden in ieder geval profiteren van de diverse stukken (brieven, folders, werkbeschrijvingen) die waren ontwikkeld bij de rechtbanken waar een pilot was uitgevoerd en tevens van de ‘Wenken voor implementatie’ die bij het eindrapport waren gevoegd.³¹

In 2010 werd het gedachtegoed dat ten grondslag lag aan de invoering van een nieuwe werkwijze in het bestuursrecht voorzien van een naam en een afkorting. De naam: Nieuwe zaaksbehandeling. De afkorting: NZB.

Ter implementatie van de nieuwe werkwijze zijn allerlei activiteiten ondernomen. Allereerst heeft een aantal ervaringsdeskundigen een ontwerp gemaakt van een nieuw werkproces dat het mogelijk zou moeten maken zaken binnen dertien weken op een zitting te agenderen.³² De Procesregeling Bestuursrecht is daar op aangepast. Vervolgens is doorgerekend welke capaciteit er bij de rechtbanken nodig was om de nieuwe werkwijze te introduceren. Ook is samen met het opleidingsinstituut van De Rechtspraak een leergang ontwikkeld om zo snel mogelijk alle bestuursrechters en juridische ondersteuners te kunnen trainen in het ter zitting toepassen van de zogeheten conflict diagnose. Daarmee kan worden achterhaald of sprake is van een geschil dat verder strekt dan de rechtmatigheid van het in beroep bestreden besluit en zo ja, of de zitting aan een oplossing daarvoor kan bijdragen, dit alles aan de hand van vragen als: wat speelt er eigenlijk?, in hoeverre zijn partijen op elkaar aangewezen?, hoe zijn partijen tot nu toe met elkaar omgegaan?, wie hebben er last van het conflict?, wie hebben er voordeel bij?, wie of wat kan bijdragen aan een oplossing?

²⁹ Het eindrapport laat open welke vorm dit contactmoment heeft: een comparitie of een (regie)zitting, maar is duidelijk in de constatering dat dit contact op ongeveer drie maanden na het binnenkomen van het beroep zou moeten liggen. Dan is nog sprake van flexibiliteit in de procedure en bij de procespartijen. Het geschil is nog ‘vers’. Als het geschil/conflict veel langer op de plank ligt dan is het ‘koud’ geworden, ‘gestold’. Zie hierover voorts: Allevijn 2011.

³⁰ Binnen de rechtbank Almelo werd een in een aantal opzichten van de Nieuwe zaaksbehandeling afwijkend model ontwikkeld, waarin veel ruimte wordt ingeruimd voor de voorbereiding van de zaak voorafgaand aan de zitting en een zo snel mogelijke afhandeling van de zaak na de zitting. Zie daarover: Jue & Van Wees 2010; Jue 2013(a); Jue 2013(b).

³¹ Eindrapport Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht, 2009.

³² De 13 weken zijn gebaseerd op de constatering in het eindrapport Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht dat het ‘contactmoment’ zou moeten liggen op ongeveer drie maanden na binnenkomst van het beroepschrift.

Een graadmeter van de stand van zaken van de Nieuwe zaaksbehandeling bood een landelijk symposium dat in oktober 2012 werd gehouden en waar zo'n 350 personen – vanuit verschillende posities betrokken bij de Nieuwe zaaksbehandeling – met elkaar over hun ervaringen spraken. De uit dit symposium voortgekomen aanbevelingen, resultaat van de samenspraak tussen de verschillende betrokken partijen, zijn gepubliceerd op rechtspraak.nl.³³

1.6 Onderzoek naar de Nieuwe zaaksbehandeling

1.6.1 Inleiding

Vanaf begin 2012 hebben de afdelingen bestuursrecht van de rechtbanken de wijze waarop ze de bij hen ingestelde beroepen behandelen, ingrijpend aangepast. Ze behandelen hun zaken volgens het model van de Nieuwe zaaksbehandeling.³⁴ In de vorige paragrafen hebben we gezien dat daarmee wordt beoogd zo veel mogelijk recht te doen aan de belangen van de bij de procedure betrokken partijen. Om te weten te komen in hoeverre de met de Nieuwe zaaksbehandeling beoogde doelen worden bereikt, is onderzoek nodig. In deze paragraaf beschrijven we hoe het onderzoek is opgezet.

Daartoe gaan we allereerst in op de vraag wat we ten behoeve van het onderhavige onderzoek onder de Nieuwe zaaksbehandeling verstaan (paragraaf 1.6.2). Immers, om te kunnen vaststellen of de nieuwe werkwijze een succes is, moeten we weten wat die inhoudt en wat er mee wordt beoogd. Vervolgens gaan we in op de vragen die we door middel van het onderzoek willen beantwoorden (paragraaf 1.6.3). Ten slotte behandelen we de opzet en de uitvoering van het onderzoek (paragraaf 1.6.4).

1.6.2 Wat houdt de Nieuwe zaaksbehandeling in?

De Nieuwe zaaksbehandeling volgens 'officiële' documenten

Wat houdt de Nieuwe zaaksbehandeling in? Het ligt voor de hand om ter beantwoording van die vraag allereerst te rade te gaan bij de website van de Rechtspraak. Daar is een korte omschrijving van de Nieuwe zaaksbehandeling te vinden.³⁵

³³ Zie: <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Bestuursrecht/Pages/Uitkomsten-NZB-Symposium-2012.aspx> (geraadpleegd 20 februari 2015).

³⁴ <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Bestuursrecht/Pages/Zitting-nieuwe-stijl-in-het-bestuursrecht.aspx> (geraadpleegd 20 februari 2015).

³⁵ <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Bestuursrecht/Pages/Wat-waarom-nieuwe-zaaksbehandeling.aspx> (geraadpleegd 20 februari 2015).

De Nieuwe zaaksbehandeling wordt gekarakteriseerd door middel van de drieslag: ‘zaken sneller op zitting’, ‘oplossingsgericht’ en ‘rechtspraak op maat’. Ter toelichting wordt vermeld dat zaken in principe 13 weken na binnenkomst van het beroepschrift ter zitting komen. Daar wordt vervolgens geprobeerd ‘zoveel mogelijk in één keer tot een definitieve oplossing van het geschil te komen’, zodat ‘jarenlang procederen wordt voorkomen’.

Over de inhoud van de zitting wordt vermeld dat de rechter met de procespartijen bespreekt wat ‘de meest adequate behandeling van de zaak’ is. Daarbij besteedt de rechter aandacht aan ‘het eventuele onderliggende conflict en de wijze waarop dat kan worden opgelost’. Meer concreet wordt gemeld dat de rechter ter zitting uitleg en inzicht kan geven in ‘de proces- of bewijspositie’ van partijen. Voorts wordt genoemd dat de rechtbank een schikking kan beproeven of met partijen kan bekijken of het geschil buiten de rechter om (bijvoorbeeld door mediation), kan worden opgelost.

Verschillende mogelijke uitkomsten van de zitting worden genoemd. Zo kan de zitting resulteren in afspraken over bewijslevering of over het benoemen van een deskundige. Denkbaar is ook dat de rechter met een tussenuitspraak ‘sturing geeft aan het vervolg van de procedure’. Ten slotte is het mogelijk dat de zaak op de zitting wordt afgedaan en dat de rechter een (mondelinge of schriftelijke) uitspraak doet.

Over de achtergrond van de Nieuwe zaaksbehandeling meldt de website van de Rechtspraak dat met de ‘nieuwe stijl rechtszitting’ tegemoet wordt gekomen aan de kritiek uit de samenleving op de bestuursrechtelijke procedure. Als kern van de kritiek wordt een gebrek aan finale – definitieve – conflict- of geschilbeslechting aangeduid: ‘(...) ook met een mooie, juridisch onderbouwde uitspraak, bleek een mogelijk onderliggend conflict lang niet altijd opgelost’.

Tot slot wordt genoemd dat proefprojecten voorafgaand aan de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling lieten zien dat de doorlooptijd van een zaak werd verkort, dat de klanttevredenheid toenam, dat een groter aantal beroepen werd ingetrokken en dat het aantal hogerberoepszaken afnam.

De omschrijving van de Nieuwe zaaksbehandeling in de literatuur

Een omschrijving van de Nieuwe zaaksbehandeling is, behalve op de site van de Rechtspraak, ook te vinden in publicaties van bestuursrechters zelf. Ook die publicaties zijn relevant om vast te stellen wat onder de Nieuwe zaaksbehandeling moet worden verstaan. Immers, het zijn rechters die de werkwijze in de praktijk toepassen. We gaan nader in op publicaties van Verburg en Nihot. Verburg noemt een zestal elementen van de behandeling van beroepszaken die tezamen de Nieuwe zaaksbehandeling genereren:³⁶

³⁶ Verburg 2013.

- de zaak komt zo snel mogelijk ter zitting, bij voorkeur binnen 13 weken na het instellen van het beroep
- bij zaken die zich daarvoor lenen wordt de zitting benut om, in een zo open mogelijk debat met alle partijen, helder te krijgen wat partijen werkelijk verdeeld houdt, zowel in juridisch opzicht als op het punt van de onderliggende belangen; ten behoeve daarvan wordt dieper gegraven naar het onderliggende werkelijke conflict
- de rechter levert maatwerk, kiest voor een aanpak die past bij de aan de orde zijnde zaak
- op de zitting wordt bezien wat er nog boven tafel moet komen om het geschil werkelijk te beslechten
- middelen om dat doel van finaliteit te bereiken zijn onder meer: de bestuurlijke lus (formeel of informeel), een 'bewijsopdracht' aan de eisende partij (volgend op bewijsvoorlichting door de rechter), alternatieve geschilbeslechtingmodaliteiten, zoals schikking en mediation
- als blijkt dat een uitspraak de beste uitkomst van de procedure is, wordt die zo veel mogelijk mondeling gedaan

Een eerste noodzakelijke voorwaarde om de zitting tot een succes te maken, aldus Verburg, is dat partijen er klaar voor moeten zijn 'een natraject uit te stippelen en daar stappen in te nemen; daartoe moeten ze ter zitting de zaak tot in de finesses kunnen presenteren'. Het realiseren van de doelstellingen van de zitting vereist voorts dat de rechter actief is. Hij begint met het stellen van vragen. In beginsel is er geen ruimte voor het voordragen van pleitnota's. Om door te kunnen dringen tot de kern van de zaak zal hij vooral in gesprek gaan met de rechtzoekende zelf en niet in de eerste plaats met diens gemachtigde.

Verburg noemt 'procedurele rechtvaardigheid' de voor de Nieuwe zaaksbehandeling overkoepelende norm. Het belang ervan is tweeledig:

- als partijen zich gehoord weten en voorgelicht zijn over hun procespositie, zullen ze zich gedurende de procedure coöperatiever opstellen en de rechter van kwalitatief betere informatie voorzien, waardoor de rechter beter in staat is zich een juist oordeel te vormen over de materiële aanspraken de bij de procedure betrokken partijen
- vanwege de rechtvaardige bejegening zal de uitspraak beter geaccepteerd worden

Nihot geeft een omschrijving van de Nieuwe zaaksbehandeling door niet alleen op te sommen wat het wel is, maar ook wat het niet is.³⁷ Kenmerkend voor de Nieuwe zaaksbehandeling is dat:

- snel na instellen van het beroep de zaak op een 'echte' zitting wordt behandeld
- de zitting wordt benut om – door het stellen van open en eerlijke vragen – duidelijk te krijgen wat partijen (werkelijk) verdeeld houdt
- de rechter onderzoekt wat nodig is om het geschil werkelijk te beslechten
- geprobeerd wordt formele vernietigingen te voorkomen, onder meer door onderzoek naar 'losse eindjes' (via bewijsvoorlichting)

³⁷ Nihot 2014.

- de rechter respect toont voor ‘onwetendheid en onvoorbereid zijn op ontwikkelingen ter zitting’
- er ruimte is voor een juiste juridische beslissing (zo nodig met toepassing van de bestuurlijke lus
- er evenzeer ruimte is voor alternatieve oplossingen (schikking, mediation, flankerende maatregelen)
- sprake is van een balans in de belangen van procespartijen

Het lijstje met zaken die niet passen in de Nieuwe zaaksbehandeling bevat onder meer de volgende elementen:

- een standaardmodel waarin minutieus is neergelegd hoe het vooronderzoek, het onderzoek ter zitting en het na-onderzoek plaatsvinden
- een rechter die bij wijze van een voorlopig oordeel laat blijken hoe de juridische kaarten liggen, zonder dat hij partijen heeft gevraagd naar hun belangen
- een gebrek aan ruimte voor partijen om ook buiten de juridische geschilpunten om hun standpunt naar voren te brengen
- rechters die voorbij gaan aan de vraag van partijen om een juridische knoop door te hakken
- de situatie dat partijen geen ruimte hebben hun positie in de procedure toe te lichten
- door de rechter afgedwongen schikkingen
- een rechter die partijen de regie over het oplossen van hun eigen problemen uit handen neemt

Ook Nihot noemt het belang van procedurele rechtvaardigheid en finaliteit. Procedurele rechtvaardigheid duidt hij aan als het ‘zorgen voor concrete directe interactie tussen de rechter en partijen in en rond de rechtszaal en het geven van informatie in een vroeg stadium in de procedure met als uitgangspunt dat partijen invloed kunnen hebben op de procedure’. Finaliteit houdt niet alleen verband met een eenduidige uitkomst van het beroep (geen ‘formele vernietigingen’), maar ook met de beëindiging van het geschil tussen partijen, onder meer tot uiting komend in het achterwege blijven van hoger beroep als de procedure met een uitspraak is geëindigd.³⁸

Uit de toelichting op de website van de Rechtspraak en de uit de publicaties van Nihot en Verburg blijkt dat het bij de Nieuwe zaaksbehandeling gaat om een samenstel van kenmerken van de behandeling van het beroep (met name ter zitting) die er voor moeten zorgen dat het beroep wordt afgehandeld op een wijze die zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van de daarbij betrokken partijen. Maatwerk, snelheid en finaliteit zijn daarbij sleutelwoorden.

³⁸ Dit blijkt bijvoorbeeld waar Nihot de resultaten van de nieuwe werkwijze noemt: ‘De gemiddelde doorlooptijd is met ongeveer vijf maanden afgenomen. In vergelijking met hogerberoepspercentages uit 2007 (dus van voor de pilotfase) is er sprake van bijna een halvering. Dit laatste geeft aan dat er meer sprake is van definitieve geschilbeslissing in eerste aanleg.’

De Nieuwe zaaksbehandeling, zoals opgevat in dit onderzoek

Het onderhavig onderzoek heeft de praktijk van de bestuursrechtspraak onder de Nieuwe zaaksbehandeling als onderwerp. Met de omschrijving, de toelichting en de uitleg door de Rechtspraak zelf en in de literatuur als uitgangspunt, vatten we de Nieuwe zaaksbehandeling in dit onderzoek op als een werkwijze ter realisatie van het ideaal van *snelle* en *finale* geschilbeslechting.³⁹

Bij het begrip finaliteit is van belang dat dit in verschillende betekenissen wordt gebruikt.⁴⁰

- *Duidelijkheid over het besluit dat voor de toekomst geldt*: In de eerste plaats houdt het in dat de procedure bij de bestuursrechter eindigt met duidelijkheid over welk besluit voor de toekomst geldt.⁴¹ Als de rechter het beroep ongegrond of niet-ontvankelijk verklaart, is dat geen kunst, maar wel als het beroep gegrond is, want dan is finaliteit veelal alleen te bereiken door het in stand laten van de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit, door zelf in de zaak te voorzien of door toepassing van de bestuurlijke lus.
- *Aanvaarding van de uitspraak*: Van belang is in de tweede plaats dat als wordt geappelleerd tegen een uitspraak van een rechter in eerste aanleg die het juridische geschil tussen partijen finaal heeft beslecht, het door hem bereikte resultaat op losse schroeven komt te staan. Zo bezien is pas sprake van finaliteit als de rechter niet allen een uitspraak doet die duidelijkheid biedt over het besluit dat voor de toekomst geldt, maar tevens dat die uitspraak door partijen wordt aanvaard, blijkend uit het feit dat de uitspraak niet bij een hogere instantie wordt aangevochten.
- *Oplossing van het conflict*: Het begrip finaliteit kan nog ruimer worden opgevat. Veel geschillen die bij de bestuursrechter terecht komen, kunnen worden beschouwd als gejuridificeerde conflicten. Het conflict wordt gepresenteerd als een meningsverschil over de rechtmatigheid van een besluit, maar er speelt meer – of iets anders.⁴² Een uitspraak van de rechter die duidelijk maakt welk besluit voor de toekomst geldt en die door partijen wordt aanvaard, betekent dan niet noodzakelijk de finale beslechting van het conflict tussen partijen. Wel als het conflict samenvalt met het juridische geschil over het besluit, maar niet zonder meer als het gaat om meer dan de vraag of het besluit juridisch correct is. Dan van finaliteit pas sprake als partijen er in slagen – al dan niet met hulp van de rechter – een oplossing voor hun conflict te vinden.

³⁹ In de teksten van de Rechtspraak, Nihot en Verburg is daarnaast ook het begrip 'snelheid' te vinden. Maatwerk is wat ons betreft geïmpliceerd in het streven naar finaliteit. Immers, het streven naar finale beslechting houdt soms in dat de rechter meer doet dan een juridische knoop ontwarren, soms juist dat hij zich daartoe beperkt.

⁴⁰ Marseille 2013.

⁴¹ Schueler 2009.

⁴² Allewijn 2011, p. 109 en p. 153; Marseille 2012, p. 19.

Een bestuursrechter die er naar streeft de hem voorgelegde geschillen finaal te beslechten, heeft gereedschap nodig dat hem in staat stelt die ambitie te realiseren. De Nieuwe zaaksbehandeling houdt in dat de rechter er naar streeft de behandeling van het beroep ter zitting zo veel mogelijk te laten bijdragen aan de finale beslechting van het geschil – in alle drie de hiervoor genoemde betekenissen.⁴³ Drie elementen van de behandeling van het beroep ter zitting zijn met name van belang.

- De rechter onderzoekt ter zitting allereerst wat partijen verdeeld houdt. Beperkt hun conflict zich tot de onenigheid over de rechtmatigheid van het bestreden besluit of speelt er meer of iets anders? Als de rechter weet wat tussen partijen speelt, kan hij vervolgens met hen bespreken wat er nodig is voor de beslechting van hun geschil en wat zijn bijdrage daarbij kan zijn (finale beslechting in de zin van: oplossing van het conflict).
- Zijn partijen geholpen met een uitspraak, dan is van belang dat ze de kans hebben hun standpunt over het ter discussie staande besluit naar voren te brengen en desgewenst bewijs te leveren. Op de zitting moet de rechter duidelijk maken hoe de bewijslast ligt en met partijen bespreken of het wenselijk en mogelijk is dat zij hun standpunten nader onderbouwen en/of van bewijs voorzien. Hier komt het begrip ‘procedurele rechtvaardigheid’ in beeld. Naarmate partijen meer mogelijkheden hebben hun zaak te bepleiten en de rechter hen beter informeert over de mogelijkheden van de procedure hem van hun gelijk te overtuigen, is de kans groter dat ze zijn beslissing – of die nu positief of negatief voor hen uitpakt – aanvaarden.⁴⁴ Een van de effecten daarvan kan zijn dat hoger beroep achterwege blijft (finale beslechting in de zin van: aanvaarding van de uitspraak).⁴⁵
- Van belang is ten slotte dat als duidelijk is dat het beroep resulteert in een uitspraak daaruit blijkt welk besluit voor de toekomst dient te gelden. Dat kan betekenen dat de rechter het bestuur in staat stelt eventuele gebreken aan zijn besluit te herstellen, al dan niet via een bestuurlijke lus. Is het besluit van het bestuur onherstelbaar gebrekkig, dan zal de rechter bespreken welk besluit het bestuur er voor in de plaats zou willen nemen, zodat hij wellicht zelf in de zaak kan voorzien (finale beslechting in de zin van: duidelijkheid over het besluit dat voor de toekomst geldt).⁴⁶

Voor wat betreft de andere doelstelling van de Nieuwe zaaksbehandeling, snelheid, is van belang dat de bestuursrechters zich ten doel hebben gesteld zaken binnen 13 weken na het instellen van het beroep ter zitting te behandelen. Van belang is voorts dat als het zoeken naar de finale beslechting van een geschil tussen overheid en burger betekent dat de afdoening van de zaak vertraging oploopt, dit afbreuk doet aan het streven om het geschil dat aan de rechter is voorgelegd zo snel mogelijk tot een goed einde te brengen.

⁴³ Nihot 2011; Verburg 2013.

⁴⁴ Zie onder meer: Barendrecht & Gramatikov 2010; Brenninkmeijer 2009; Lind & Tyler 1988; Van der Linden 2010; Tyler 2006; Van Velthoven 2011.

⁴⁵ Finaliteit in de tweede betekenis is geen doelstelling van de rechter (want dat zou betekenen dat hij er naar streeft partijen af te houden van het instellen van hogere beroep), maar het effect van de doelstelling dat partijen de uitkomst van de procedure aanvaarden.

⁴⁶ Verburg 2008, p. 196.

1.6.3 Vraagstelling van het onderzoek

Nu het al weer enige tijd geleden is dat de Nieuwe zaaksbehandeling is ingevoerd, dringt de vraag zich op wat die teweeg heeft gebracht en of de nieuwe werkwijze een succes is.

De vraag naar wat de invoering teweeg heeft gebracht, impliceert een vergelijking in de tijd. Behandelt de bestuursrechter op dit moment zaken anders dan hij vijf of tien jaar geleden deed? Worden zaken sneller afgedaan? Worden geschillen vaker finaal beslecht? Zijn partijen tevredener over de bestuursrechter? Die vraag is alleen goed te beantwoorden door een vergelijking in de tijd te maken. Weliswaar is er eerder onderzoek gedaan naar de wijze waarop de bestuursrechter beroepszaken behandelt,⁴⁷ maar dat levert slechts beperkte mogelijkheden voor vergelijkingen in de tijd.

Mede om die reden richt het onderhavige onderzoek zich primair op de vraag in hoeverre de Nieuwe zaaksbehandeling, gemeten aan wat er mee is beoogd, als een succes kan worden beschouwd. De vraag naar het succes van de Nieuwe zaaksbehandeling impliceert dat theorie en praktijk naast elkaar worden geplaatst. Het model van de Nieuwe zaaksbehandeling bevat een aantal meer of minder expliciete veronderstellingen over de effecten van het behandelen van zaken volgens dat model. We noemen er drie.⁴⁸

- Onderzoek door de rechter naar de vraag of achter het juridische geschil een verderstrekkend conflict tussen partijen schuilgaat, kan er toe leiden dat dat conflict wordt opgelost, waardoor de noodzaak voor de rechter een uitspraak te doen kan komen te vervallen.
- Als de rechter met partijen ter zitting bespreekt wat zij willen en kunnen ondernemen om hun zaak zo goed mogelijk voor het voetlicht te brengen, en de rechter een zo geïnformeerd mogelijke uitspraak kan doen, zal dit er toe leiden dat partijen de gang van zaken in de procedure als 'procedureel rechtvaardig' ervaren, wat de kans vergroot dat zij de uitkomst van de procedure zullen accepteren, met als gevolg dat hoger beroep achterwege blijft.
- Bij de behandeling van de zaak kan blijken dat het besluit van het bestuur gebrekkig is. Als de inzet van de rechter er op is gericht maximaal gebruik te maken van zijn instrumenten ter finale beslechting van het juridische geschil tussen partijen, dan kan dit er toe leiden dat de procedure – ondanks het gebrek in het bestreden besluit – resulteert in duidelijkheid over het besluit dat voor de toekomst geldt.

Door onderzoek kunnen deze veronderstellingen worden getoetst.

⁴⁷ Zie onder meer: Marseille 2004; Barkhuysen, Damen e.a. 2007; Schueler, Drewes e.a. 2007; Marseille 2009(a).

⁴⁸ Zie daarover: <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Bestuursrecht/Pages/Wat-waarom-nieuwe-zaaksbehandeling.aspx> (geraadpleegd 20 februari 2015).

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Welke factoren bepalen hoe beroepen onder de Nieuwe zaaksbehandeling worden behandeld en wat is de invloed van de wijze van behandeling van beroepen onder de Nieuwe zaaksbehandeling op de effectiviteit (snelheid en finaliteit) van de afhandeling, de tevredenheid bij betrokkenen en de efficiëntie voor de rechtbank als organisatie?

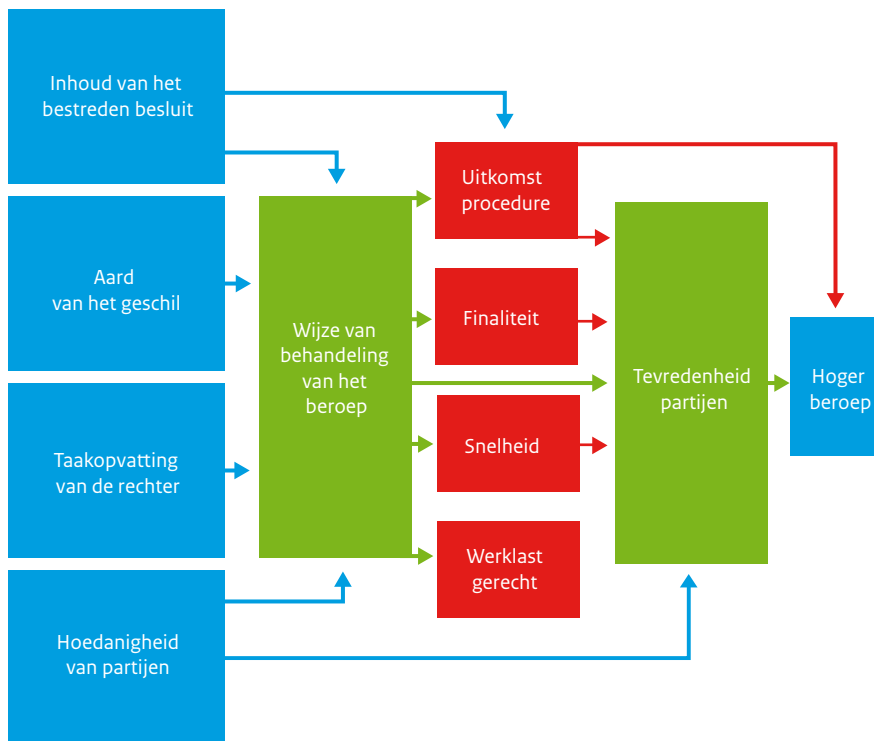
De beantwoording van die vraag vergt dat in kaart wordt gebracht hoe de bestuursrechter op dit moment beroepszaken afhandelt. Door het verzamelen van zo veel mogelijk gegevens over zo'n 150 beroepszaken die in de tweede helft van 2013 door de bestuursrechter ter zitting zijn behandeld, kunnen we iets te weten komen over verschillen in behandeling tussen verschillende op dit moment door de bestuursrechter behandelde zaken.

Houvast bij die zoektocht proberen we te vinden in een model aan de hand waarvan we enerzijds de betekenis proberen vast te stellen van de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de manier waarop zaken worden behandeld en anderzijds de effecten van de wijze waarop zaken worden behandeld in kaart proberen te brengen.

Dat model is gebaseerd op (1) de formele kenmerken van de bestuursrechtelijke beroepsprocedure, (2) kennis die is opgedaan uit eerder onderzoek naar de procedure bij de bestuursrechter⁴⁹ en (3) veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het model van de Nieuwe zaaksbehandeling, waaronder sociaalwetenschappelijke inzichten, met name afkomstig uit de sociale psychologie.⁵⁰

⁴⁹ Zie de in noot 47 genoemde publicaties.

⁵⁰ Zie de in noot 28 genoemde publicaties.



Figuur 1. Model

Centraal in het model staat de wijze waarop het beroep wordt behandeld. We onderscheiden vier factoren die daarop van invloed zijn: de taakopvatting van de rechter, de inhoud van het besluit, de hoedanigheid van partijen en de aard van het geschil tussen partijen.

Vervolgens onderscheiden we een aantal mogelijke – directe en indirecte – effecten van de wijze waarop het beroep wordt behandeld: de snelheid waarmee de zaak wordt afgedaan, de formele uitkomst van de procedure, de mate waarin de procedure leidt tot duidelijkheid over het besluit dat voor de toekomst dient te gelden, de tevredenheid van partijen over (elementen van) de procedure, het instellen van hoger beroep.

Behalve dat we een aantal factoren onderscheiden die van invloed kunnen zijn op de wijze waarop het beroep wordt behandeld, alsmede een aantal effecten van de wijze van behandeling van het beroep, is er een aantal andere mogelijke verbanden die van belang zijn om zicht te krijgen op de werking van de Nieuwe zaaksbehandeling.

We noemen er drie:

- De tevredenheid van partijen kan, behalve door de wijze van behandeling van het beroep, de aanpak van de zaak door de rechter, ook worden beïnvloed door de uitkomst van de procedure, door de vraag of het beroep tot finale beslechting heeft geleid, door de snelheid waarmee de procedure is afgedaan en ten slotte ook door de hoedanigheid van partijen.
- De uitkomst van de procedure kan, behalve door de wijze van behandeling van het beroep, ook worden bepaald door de inhoud van het bestreden besluit.
- Voor de vraag of de procedure tot de finale beslechting van het geschil leidt, geldt evenzeer dat het antwoord daarop, behalve door de wijze van behandeling van het beroep, ook kan worden beïnvloed door de uitkomst van de procedure.

Ten slotte besteden we ook aandacht aan een mogelijk neveneffect: de belasting van de nieuwe werkwijze voor de gerechten. Leidt de wijze van behandeling van het beroep er toe dat de behandeling van de zaak efficiënter of juist minder efficiënt plaatsvindt?

In beginsel geldt voor elk van de elf variabelen waaruit het model is opgebouwd dat we een aantal gegevens moeten verzamelen om te kunnen vaststellen of tussen de verschillende variabelen een verband bestaat. We lichten dat voor elk van die elf variabelen kort toe.

Inhoud van het bestreden besluit

- wat is de aard van de bevoegdheid die wordt uitgeoefend?
- wat is de juridische kwaliteit van het besluit?^{*51}

Aard van het geschil

- hoeveel partijen zijn bij het geschil betrokken?
- betreft het louter een geschil over de vraag of het besluit rechtmatig is, of gaat het geschil tussen partijen over meer of over iets anders?*

Taakopvatting van de rechter

- wat is in het algemeen de taakopvatting van de rechter?
- in hoeverre is de rechter enthousiast over de Nieuwe zaaksbehandeling?

Hoedanigheid van partijen

- procedeert eiser met professionele rechtsbijstand?
- wat is de aard van het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen?

⁵¹ Een asterisk achter een van de elementen van een variabele betekent dat het betreffende element wel geacht kan worden bepalend te zijn voor de samenhang met een of meer andere variabelen, maar dan in het kader van dit onderzoek geen gegevens zijn verzameld op basis waarvan dit kan worden gemeten.

Wijze van behandeling van het beroep door de rechter

- hoe snel wordt een zaak ter zitting gebracht?
- hoe verloopt de zitting, op welke wijze bespreekt de rechter daar (meer dan) het juridische geschil tussen partijen?
- wat wordt besloten over de wijze waarop de behandeling van het beroep wordt vervolgd na de zitting?

Uitkomst procedure

- is de rechter bevoegd, zijn partijen ontvankelijk in hun beroep, wordt het beroep ingetrokken of doorgezet, is het (on)gegrond?

Finaliteit

- staat aan het eind van de procedure vast welk besluit voor de toekomst geldt?
- hebben partijen hun geschil bijgelegd?⁵²

Snelheid

- hoeveel tijd ligt er tussen de start en het einde van de procedure, hoeveel tussen de start en de zitting, hoeveel tussen de zitting en het einde van de procedure?

Werklast

- wat is voor de rechtbank het tijdsbeslag van het behandelen van een beroepszaak?

Tevredenheid

- zijn partijen tevreden over de gang van zaken tijdens de zitting?
- zijn partijen tevreden over de procedure als geheel?
- zijn ze tevreden over de uitkomst?

Hoger beroep

- wordt hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank?

1.6.4 Uitvoering van het onderzoek

Hoe kunnen de ter beantwoording van de onderzoeksvraag benodigde gegevens worden verkregen? Drie verschillende onderzoeksactiviteiten moeten daarvoor worden ondernomen: dossieronderzoek, interviews met betrokkenen en observaties ter zitting.

Kern van het onderzoek is het in kaart brengen van het verloop van zo'n 150 beroepsprocedures bij de bestuursrechter. Daartoe is het in de eerste plaats noodzakelijk de behandeling van het beroep ter zitting bij te wonen. Vervolgens zijn we geïnteresseerd om na afloop van de zitting van partijen te horen hoe ze de gang van zaken ter zitting waarderen.

⁵² Indicatie: het beroep is ingetrokken, maar niet omdat appelland de strijd opgeeft.

In de derde plaats zijn we benieuwd naar de uitkomst van de zaak. Mondt de procedure uit in een uitspraak en zo ja, wat houdt die in? In de vierde plaats zijn we benieuwd hoe eisers na afloop van de procedure terugkijken op het verloop en de uitkomst ervan. In de vijfde plaats willen we weten of de procedure bij de rechtbank tot hoger beroep heeft geleid. Ten slotte zijn we geïnteresseerd in de visie van de rechters waarvan zittingen zijn bijgewoond. Voor elk van de verschillende aspecten van de gegevensverzameling beschrijven we kort hoe die in hun werk zijn gegaan.

Selectie beroepszaken

Ten behoeve van het onderzoek wilden we een zo getrouw mogelijk beeld kunnen schetsen van de behandeling van bestuursrechtelijke zaken anno 2013. Omdat tijd en menskracht uiteindelijk altijd beperkt zijn, hebben we er op ingezet 125 à 150 beroepsprocedures in kaart te brengen. Het bestuursrecht kent diverse soorten procedures die diverse soorten besluiten betreffen. De gegevensverzameling hebben we gericht op de reguliere beroepsprocedure, waarin een alleensprekende rechter beslist op een tegen een bestuursbesluit ingesteld beroep nadat dat ter zitting is behandeld. Dat betekent dat zaken die door een meervoudige kamer van de rechtbank worden behandeld, vereenvoudigd behandelde zaken en voorlopigevoorzieningsprocedures buiten beschouwing bleven. Voor wat betreft het soort zaken hebben we ons op in twee opzichten beperkt: belastingzaken en vreemdelingenzaken hebben we bij de selectie buiten beschouwing gelaten.

Selectie gerechten

Nederland kent elf rechtbanken. We hebben ons onderzoek op vijf daarvan gericht. We hebben geselecteerd op spreiding naar regio en grootte van de rechtbank. De vijf rechtbanken die we in het onderzoek hebben betrokken, zijn gelegen in het noorden, oosten, westen, zuiden en midden van het land. Nadat we de rechtbanken hadden geselecteerd, hebben we contact opgenomen met de afdelingsvoorzitters, om hen om medewerking te vragen bij de gegevensverzameling. Die medewerking bestond er in hoofdzaak uit dat de rechtbanken ons gedurende een periode van een aantal maanden voorzagen van zittingslijsten, waarop vermeld staat welke zaken wanneer door welke rechter ter zitting worden behandeld. Aan de hand van die lijsten konden wij beslissen van welke zaken we de zitting wilden bijwonen.

Bijwonen zittingen

Het bijwonen van zittingen gebeurde steeds door twee personen. Naast de drie senior-onderzoekers hebben zeven student-onderzoekers zittingen geobserveerd. Soms waren de observanten twee senior-onderzoekers, soms een senior-onderzoeker en een student-onderzoeker, soms twee student-onderzoekers. Als regel bezocht een student-onderzoeker pas samen met een andere student-onderzoeker een zitting, nadat hij of zij eerst een aantal keer een zitting samen met een senior-onderzoeker had bijgewoond.

De observaties vonden plaats aan de hand van een observatieformulier. Voordat we dat hebben vastgesteld, hebben we een aantal zittingen bezocht waar we een concept-versie hebben getest. Aan de hand van de daar opgedane ervaringen hebben we het concept-formulier op een aantal punten aangepast. Op het formulier dat we hebben gebruikt voor de observaties ter zitting staat een groot aantal mogelijk door de rechter te verrichten handelingen aangegeven, waarvan kan worden aangekruist of die wel of niet hebben plaatsgevonden. Daarnaast bevat het ruimte voor losse observaties over de gang van zaken tijdens de zitting en voor nadere toelichting.

De zittingslijsten die we van de rechtbank ontvingen, hebben we in een bestand verwerkt waar de zeven observanten toegang toe hadden en waarin zij hun beschikbaarheid om een zitting te bezoeken konden aangeven. Zodra twee observanten zich voor een zitting hadden 'gemeld', kon deze worden bezocht.

Met toepassing van deze werkwijze zijn in de periode van juli tot en met november 2013 in totaal 163 zittingen bezocht. Op twee punten hebben we de selectie van de te bezoeken zittingen gestuurd. Om te garanderen dat we een groot aantal verschillende rechters aan het werk zouden zien, hebben we geen zittingen meer bezocht van rechters waar we al acht keer een zitting van hadden bijgewoond. Om te voorkomen dat we bij een van de rechtbanken veel meer zittingen zouden bijwonen dan bij de andere rechtbanken, zijn we gestopt met het bijwonen van zittingen bij een rechtbank zodra we bij de betreffende rechtbank 40 zittingen hadden bijgewoond, en zijn we doorggegaan met het bijwonen van zittingen bij een rechtbank totdat we ten minste 20 zittingen bij de betreffende rechtbank hadden bijgewoond.

Voor het overige hebben we de keuze van de te bezoeken zittingen volledig laten bepalen door de beschikbaarheid van de observanten, in de veronderstelling – die in de praktijk werd bevestigd – dat dat er toe zou leiden dat de door ons bijgewoonde zittingen een goede afspiegeling zouden vormen van de variëteit van de door bestuursrechters ter zitting behandelde zaken.

Interviews procespartijen direct na de zitting

Voorafgaand aan de behandeling van een zaak ter zitting hebben de observanten partijen (eiser, diens gemachtigde en de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan en, indien het een meer partijengeschild betrof, ook de andere partijen en hun gemachtigden) gevraagd of die bereid waren na afloop van de zitting een aantal vragen te beantwoorden over hun ervaringen ter zitting. Was sprake van één of twee interviews, dan las de interviewer de vragen voor en vulde hij of zij de antwoorden in, terwijl de geïnterviewde over een kopie van de vragenlijst beschikte om mee te kunnen lezen. Was sprake van meer dan twee interviews, dan werd te minste het interview met de eiser op deze manier gehouden. De te interviewen partij waarvoor geen interviewer 'beschikbaar' was (steeds hetzij de gemachtigde van eiser, hetzij de gemachtigde van het bestuursorgaan), kreeg dan een vragenlijst uitgereikt met het verzoek die in te vullen.

Aan het eind van het interview met eiser en dat met diens gemachtigde hebben we hun gevraagd of zij bereid waren om na afronding van de procedure ons telefonisch te woord te staan om nog enkele vragen te beantwoorden over hun ervaringen over de procedure als geheel.

In kaart brengen vervolg procedure na de zitting

Nadat de observaties ter zitting eind november 2013 waren afgerond, zijn we in januari 2014 begonnen met het verzamelen van informatie over het verdere verloop van de procedures waarvan we de zitting hadden bijgewoond. We hebben daartoe de vijf rechtbanken benaderd met de vraag om aan ons door te geven in hoeverre de zaken waren afgedaan, hetzij door intrekking, hetzij met een uitspraak. In dat laatste geval hebben we tevens gevraagd ons de uitspraak te doen toekomen.

Interviews na afloop van de procedure

Op basis van de door de rechtbanken verkregen informatie over de uitkomst van de procedure, hebben we de eisers (en de gemachtigden van eisers) die hadden aangegeven dat wij na afloop van de procedure nog een keer met hen konden spreken, benaderd voor een kort telefonisch interview. Voor zover in de loop van het voorjaar uit de bij de rechtbanken ingewonnen informatie bleek dat bepaalde zaken nog niet waren afgerond, terwijl de (gemachtigde van) eiser in de betreffende procedure had aangegeven dat we hem voor een telefonisch interview konden benaderen, hebben we alsnog contact gezocht met (de gemachtigde van) eiser voor een interview, ook al was de procedure op dat moment nog niet afgerond.

Interviews rechters

In juni 2014 hebben we alle rechters benaderd die we tijdens het onderzoek aan het werk hadden gezien. We hebben 41 rechters bij vijf rechtbanken een e-mail gestuurd met de vraag of zij bereid waren met ons te spreken over hun ervaringen met de Nieuwe zaaksbehandeling. Voor zover we geen reactie ontvingen, hebben we de betreffende rechter na een maand opnieuw benaderd. Uiteindelijk hebben 33 rechters laten weten aan het onderzoek te willen meewerken.

Het lag in de bedoeling de interviews met de rechters steeds door twee onderzoekers te laten afnemen. We gingen er daarbij vanuit dat elk interview ongeveer een half uur in beslag zou nemen. In de praktijk bleek dat veel interviews drie kwartier à een uur duurden. Uiteindelijk is om die reden de meerderheid van de interviews (20 van de 33) door één onderzoeker afgenomen, een minderheid (de overige 13) door twee onderzoekers.

Ten behoeve van de interviews is een lijst opgesteld met vragen die we daar aan de orde wilden stellen. Aan de hand daarvan zijn de gesprekken gevoerd. De gesprekken concentreerden zich op vier thema's. Nadat kort een aantal vragen waren gesteld over de werkervaring van de rechter, spraken we met hen over hun werkwijze ter zitting, hun taakopvatting in het algemeen en hun visie op de Nieuwe zaaksbehandeling.



2 Rechters over de Nieuwe zaaksbehandeling

2.1 Inleiding

Aan de Nieuwe zaaksbehandeling ligt de gedachte ten grondslag dat de behandeling van bestuursrechtelijke beroepszaken er op gericht moet zijn dat zaken zo snel mogelijk worden afgehandeld en dat het geschil tussen partijen zo veel als mogelijk finaal wordt beslecht. Het is primair de bestuursrechter die er voor moet zorgen dat dat doel wordt bereikt. Dat roept de vraag op wat bestuursrechters van de Nieuwe zaaksbehandeling vinden. In hoeverre onderschrijven ze de uitgangspunten ervan, in hoeverre achten ze het doel dat het beoogt te realiseren, haalbaar?

Die vraag is in dit hoofdstuk, dat is gebaseerd op gesprekken met 33 van de bestuursrechters die we tijdens zittingen aan het werk hebben gezien, aan de orde.⁵³ De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2.2 geven we een korte karakteristiek van de rechters die we gesproken hebben. Hoeveel ervaring hebben zij, en hoeveel ervaring in het bestuursrecht? Paragraaf 2.3 behandelt de vraag wat de rechters verstaan onder de Nieuwe zaaksbehandeling.

⁵³ Van de 33 rechters die we hebben geïnterviewd, was er één die we alleen aan het werk hebben gezien bij de behandeling van een voorlopige voorziening. Bij de verslaglegging van de interviews zoals die in dit hoofdstuk is te vinden (de paragrafen 2.2 tot en met 2.7) hebben we het interview met deze rechter betrokken, voor wat betreft de overige analyses hebben we het buiten beschouwing gelaten en baseren we ons op de 32 interviews met rechters die we in bodemprocedures aan het werk hebben gezien.

In hoeverre stemmen de visies van de rechters op wat de essentie van de nieuwe wijze van zaaksbehandeling is met elkaar overeen? Waar liggen onderlinge verschillen? Paragraaf 2.4 behandelt de verschillende aspecten van de behandeling van beroepszaken volgens de Nieuwe zaaksbehandeling. Wat zijn de ervaringen van de rechters? Hoe geven zij invulling aan de nieuwe werkwijze? Paragraaf 2.5 betreft een vergelijking met de werkwijze en opvattingen van collega's, paragraaf 2.6 gaat over de pluspunten en minpunten van de Nieuwe zaaksbehandeling. Waar zit de winst? Waar zijn verbeteringen mogelijk? Paragraaf 2.7 gaat in op de taakopvatting van de rechters. Wat beschouwen zij als de essentie van hun taak? In hoeverre sluit die aan bij wat de Nieuwe zaaksbehandeling van hen verwacht? In paragraaf 2.8. proberen we aan de hand van de interviews de rechters te karakteriseren. Hoe betrokken zijn ze bij de nieuwe ontwikkelingen, hoe enthousiast over de in gang gezette veranderingen? In paragraaf 2.9 trekken we ten slotte enkele conclusies.

2.2 Wie zijn de rechters die de Nieuwe zaaksbehandeling in de praktijk brengen?

De eerste vraag aan de rechters betrof hun ervaring als rechter. Hoe lang werken ze al als rechter, en hoe lang in welke rechtsgebieden? Sommige rechters hebben meer dan 25 jaar ervaring, anderen zijn nog maar één of twee jaar bezig. Gemiddeld hadden de rechters die we spraken bijna tien jaar ervaring als rechter.

Ook de breedte van de ervaring verschilt. Sommige rechters hebben nooit iets anders gedaan dan bestuursrecht, anderen hebben enige of langdurige ervaring als civiele of strafrechter, of als Officier van Justitie.

Als we een bestuursrechter met ten minste vijf jaar ervaring in het bestuursrecht aanmerken als een ervaren bestuursrechter en een rechter met ten minste vijf jaar ervaring in een of meer andere rechtsgebieden als een rechter met veel ervaring buiten het bestuursrecht, dan kunnen we de rechters die we hebben gesproken, indelen in vier groepen:

1. ervaren bestuursrechters met tevens veel ervaring buiten het bestuursrecht (8)
2. ervaren bestuursrechters met weinig ervaring buiten het bestuursrecht (14)
3. onervaren bestuursrechters, maar wel met veel ervaring buiten het bestuursrecht (2)
4. onervaren bestuursrechters met weinig ervaring buiten het bestuursrecht (9)

Van de rechters die wij spraken, wordt de grootste groep gevormd door ervaren bestuursrechters met weinig ervaring buiten het bestuursrecht (14 van de 33). Daarna volgen de onervaren bestuursrechters met weinig ervaring buiten het bestuursrecht (9 van de 33), de ervaren bestuursrechters met veel ervaring buiten het bestuursrecht (8 van de 33) en de onervaren bestuursrechters met veel ervaring buiten het bestuursrecht (2 van de 33).

Twee derde van de door ons geïnterviewde rechters had veel ervaring als bestuursrechter (22 van de 33), iets minder dan een derde had veel ervaring buiten het bestuursrecht (10 van de 33).

2.3 Wat is volgens de rechters de essentie van de Nieuwe zaaksbehandeling?

De eerste inhoudelijke vraag die we de rechters stelden, was hoe zij de Nieuwe zaaksbehandeling in één of enkele woorden zouden karakteriseren. Die vraag leverde een groot aantal, deels uiteenlopende, omschrijvingen van de Nieuwe zaaksbehandeling op. Wat werd als de kern daarvan gezien? Op een na alle rechters gaven daarvan een omschrijving. We sommen ze hieronder op.

- het is informeler
- finale beslechting
- tot de kern van het probleem komen
- actievere houding, doortastender optreden
- burger en bestuur tot een oplossing van hun conflict brengen
- partijen krijgen waar ze recht op hebben
- het door de rechter zo volledig mogelijk benutten van diens afdoeningsmogelijkheden
- niet-formalistisch
- dat ik actiever ben, meer sturing geef
- onmiddellijk tot de kern van de zaak komen
- actief, bewerkelijk en in beperkte mate uit de verf gekomen
- zoeken naar de belangen onder het geschil, dat tot een oplossing brengen en daarbij maatwerk leveren
- partijen voelen zich gehoord en het geschil wordt zo veel mogelijk finaal beslecht
- kijken of er een alomvattende oplossing voor het bredere probleem tussen partijen is
- het werkelijke geschil tussen partijen oplossen
- je voelt je als rechter vrijer en leunt niet achterover
- open houding
- de zaak komt snel op de zitting, waar de rechter zich actief opstelt
- je gaat als rechter op zoek naar waar het partijen echt om gaat
- je bent als rechter benieuwd wat partijen bezig houdt
- de rechter neemt het voortouw ter zitting
- een actieve rechter
- de rechter neemt het initiatief ter zitting
- tot een zo finaal mogelijke oplossing van het geschil komen
- proberen te doen wat in het civiele recht al gebruikelijk is
- met partijen praten over achterliggende aspecten van het geschil en kijken of je er uit kunt komen
- maatwerk leveren
- een heel andere vorm van communicatie met partijen
- tot de kern van het geschil komen
- meer met partijen in gesprek gaan dan afstandelijk luisteren
- procedurele rechtvaardigheid
- kijken of het mogelijk is de zaak op een andere manier dan met een uitspraak op te lossen

Uit al die beschrijvingen komen twee verschillende invalshoeken naar voren. In de eerste plaats wordt de Nieuwe zaaksbehandeling in verband gebracht met de opstelling van de rechter ter zitting, met de houding die hij daar aanneemt, in de tweede plaats wordt een verband gelegd met het doel van de procedure bij de bestuursrechter.

Wordt de Nieuwe zaaksbehandeling in verband gebracht met de opstelling van de rechter ter zitting, dan wordt die opstelling enerzijds omschreven als open, geïnteresseerd, niet formalistisch, informeel en erop gericht dat partijen zich gehoord voelen, anderzijds als actief, initiatiefrijk, doortastend en sturend.

Wordt bij het omschrijven van de kern van de Nieuwe zaaksbehandeling gefocust op waar het in de procedure bij de bestuursrechter om gaat, dan zijn opnieuw twee accenten te onderscheiden. Aan de ene kant wordt genoemd: tot de kern van de zaak of het probleem komen, op zoek gaan naar wat partijen bezighoudt, aan de andere kant wordt als doel omschreven: de finale beslechting van het geschil, de oplossing van het conflict tussen partijen bewerkstelligen.

Het viel ons op dat geen van de rechters er moeite mee had een beknopte aanduiding van de Nieuwe zaaksbehandeling in enkele woorden te geven. De grootste gemene deler van de omschrijvingen lijkt te zijn dat de rechter actief is in plaats van lijdelijk. Wat die activiteit inhoudt en waar die op is gericht, daar leggen de rechters verschillende accenten. Sommige rechters benadrukken de regisserende, sturende en directieve elementen van de activiteit, andere meer de faciliterende kanten ervan. Verschillen zijn er ook in wat er met de activiteit wordt beoogd. Sommige rechters brengen de Nieuwe zaaksbehandeling meer in verband met het proces (zoeken naar wat partijen bezig houdt), andere meer met de uitkomst (finale beslechting).

2.4 De behandeling van het beroep ter zitting

2.4.1 *De indeling van de zitting*

Bestuursrechters hebben in de meeste gevallen tussen de 20 minuten en een uur beschikbaar voor de behandeling van het beroep ter zitting. Op een klassieke bestuursrechtelijke zitting dragen partijen eerst hun pleitnota's voor, waarna de rechter een wisselende hoeveelheid vragen voor partijen heeft. Bij de Nieuwe zaaksbehandeling neemt de rechter de regie. Hoe pakt hij dat aan?

Een aantal rechters vindt het belangrijk te achterhalen of tussen partijen meer speelt dan een juridisch geschil over een besluit van het bestuur. Maar hoe kom je dat te weten? Een rechter:

Hoe kom je op het spoor wat er wel/niet tussen partijen speelt? Door partijen de vraag te stellen wat voor hen belangrijk is, waar het hen om gaat. Dat levert altijd wel wat op, en verder is het belangrijk om de signalen die partijen ter zitting geven, goed te interpreteren. (20)

Hij vervolgt:

Ik lees het dossier helemaal, alles. Hoe beter je het leest, hoe gemakkelijker je ook het gesprek met partijen kunt voeren, want je vindt de info over wat er tussen partijen speelt, en hoe gemakkelijker je ook een mondelinge uitspraak kunt doen. (20)

Twee andere rechters:

Op de zitting gaat het gesprek over waarom we hier met z'n allen bij elkaar zitten. In bijna alle zaken komt dat gesprek op gang, al helemaal omdat we het met partijen voeren. (29)

Ik begin bij eiser: "Hoe is het nu?" Ik vind interessant om te weten hoe het is met mensen. Soms zeggen mensen dingen die je niet verwacht, hoe ze zijn behandeld door de gemeente, daar laat ik de gemachtigde van het bestuursorgaan dan weer op reageren, wat de lucht een beetje kan klaren. (18)

Andere rechters nemen het aangevochten besluit als startpunt van de behandeling van de zaak ter zitting, wat overigens niet betekent dat ze niet geïnteresseerd zijn in een mogelijk achterliggend conflict tussen partijen.

Ik begin niet met de vraag: "Vertelt u eens wat u bezig houdt." Wel: we moeten het hebben over de bijstandsuitkering, en volgens mij gaat het hier om. Een beetje leken-taal, niet te juridisch. Maar ook weer niet te psychologiserend, want als er iets zit (als er meer speelt dan onenigheid over het bestreden besluit), dan komt het sowieso wel naar voren. (8)

Een vraag als: 'wat staat er voor u op het spel?' stel ik eigenlijk nooit. Wel geef ik soms ruimte aan mensen om stoom af te blazen. Dat kan heel belangrijk zijn. (11)

Soms kiest een rechter er heel bewust voor te beginnen bij het ter discussie staande besluit.

Ik ga niet eerst kijken naar het achterliggende belang, maar naar het juridische geschil. Aan het eind van de behandeling kom ik dan alsnog op het achterliggende belang. Je overvalt partijen niet, dit werkt beter. (32)

Het is effectiever de eventuele achterliggende problematiek te benaderen over de band van de behandeling van de beroepsgronden zelf. (9)

Andere rechters hanteren per zaak een andere insteek.

“Wat staat er voor u op het spel?”, of je zo’n vraag stelt, of een vergelijkbare vraag, of juist niet, ook dat is maatwerk. Het hangt af van wie je voor je hebt. Maar die specifieke vraag, daarvan vind ik dat die er te veel vanuit gaat dat je partijen een goed gevoel moet geven. (9)

De cursus die ik heb gevolgd deed voorzag in een stappenplan. Maar dat blijkt in de praktijk moeilijk toe te passen. Collega’s volgen dat ook niet zo. Bij mij hangt het ervan af wie ik voor mijn neus heb; soms ook hoe ik zelf in mijn vel zit. (..)

Ook zijn er rechters die in de beginperiode van de Nieuwe zaaksbehandeling de behandeling ter zitting startten met het verkennen van de achterliggende belangen van partijen, waarbij ze de methode van de ‘conflictdiagnose’ hanteerden, maar dat inmiddels niet meer doen.

Ik ben met frisse moed aan de conflictdiagnose begonnen, maar dat heeft minder opgeleverd dan gehoopt. Het komt niet zo vaak voor dat mensen met een ander belang aankomen, of dat ze met een andere oplossing komen dan het juridische geschil. (32)

Ik heb geen bijzonder assortiment aan vragen. Ik heb het wel geprobeerd, maar dat werkte niet echt. Je krijgt dan mensen die je meewarig aankijken. Ik heb het een keer gedaan bij intervisie; toen is een ervaren rechter in de zaal gaan zitten en toen heb ik volgens het boekje de vragen gesteld. Dat hebben we samen geëvalueerd, en dat was het echt helemaal niet. Ik heb toen alle stappen gezet; gezamenlijk belang genoemd en dergelijke. In geen enkele zaak ging het goed. Het voelde ook heel onnatuurlijk. (19)

Weer andere rechters hebben nooit de poging gewaagd om op onderzoek uit te gaan naar een eventueel onderliggend conflict.

Ik vraag nooit: “Hoe komt het dat u hier zit?” Misschien doe ik dat niet omdat ik er niet goed in ben. Niet goed in het vervolg van het gesprek na zo’n vraag. (6)

Over de methode (de 'conflictdiagnose') die men voorafgaand aan de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling aangereikt heeft gekregen, wordt verschillend gedacht.

De training conflictdiagnose, die was voor velen een eyeopener. (25)

Over conflictdiagnose: ik denk dat het waarde heeft dat te doen, maar niet alle rechters kunnen het, en dat het ook niet in alle zaken meerwaarde heeft. Ik denk dat het in ongeveer één op de tien zaken nut heeft. (24)

Ik heb een cursus conflictdiagnose gevolgd. Interessant, maar je kunt er in het sociale zekerheidsrecht niet zo veel mee. (6)

Bij de cursus dacht ik: partijen hoeven bij mij niet hun hele ziel en zaligheid bloot te leggen. Het is wel rechtspraak. (31)

De cursus waarin het conflicthanteringsmodel werd gepresenteerd, daar ben ik niet geweest. Ik hoorde daar geen goede geluiden over, te vaag. (28)

Dat een rechter niet direct vraagt naar eventuele achterliggende belangen, wil niet zeggen dat ze voor hem geen rol spelen bij de behandeling van de zaak.

Een vraag die ik me wel stel is: waarom wordt er geprocedeerd? Wat is de reden dat hier beroep is ingesteld? Gaat het alleen om de functies waarvoor iemand met een arbeidsongeschiktheidsuitkering geschikt wordt geacht, of gaat het om meer? (30)

Lang niet alle rechters relateerden onze vraag hoe hun aanpak ter zitting is aan het toepassen van de methode van conflictdiagnose. Een rechter:

Elke zaak is anders, en je mogelijkheden als rechter verschillen. Het toverwoord is maatwerk. Wat aan het begin van de zitting goed werkt, is 'gericht ouwehoeren': "Waarom wilt u eigenlijk die vergunning?", "Waarom heeft u die nodig?", "Waarom bent u daar zo tegen?" Soms pak ik het anders aan, bijvoorbeeld als er de vraag is naar het procesbelang, of als uit het dossier blijkt dat emoties een grote rol spelen. (14)

Dezelfde rechter:

Mijn advies aan raio's is: begin de zitting met de vraag naar de situatie op dit moment. Zo'n vraag kan van alles opleveren. Misschien is het procesbelang vervallen. Als voorbeeld: een zaak over de weigering van een WWB-uitkering vanwege het feit dat sprake was van een voorliggende voorziening. Ter zitting bleek: de voorliggende voorziening was twee dagen eerder met terugwerkende kracht ingetrokken; dat veranderde de discussie totaal. (14)

Een vraag die met de introductie van de Nieuwe zaaksbehandeling van belang is geworden, betreft degene met wie je het gesprek voert: de appellant zelf, of diens gemachtigden. Veel rechters richten zich tot appellant, maar niet iedereen.

Met wie ga je in gesprek? Met advocaat of eiser? Ik spreek over het algemeen eerst eiser aan, om uit te leggen dat je met de advocaat spreekt. Als je eiser zelf aanspreekt, in plaats van zijn gemachtigde, dan voelt eiser zich snel geïntimideerd. (3)

Het gevaar van de nieuwe manier van werken is dat je de mensen zelf meer het woord geeft. Voor de gemachtigde kan dat soms vervelend zijn, omdat zijn cliënt iets zegt waarvan zijn gemachtigde had gewild dat hij het niet had gezegd. (4)

Uit de interviews met rechters blijkt dat van een standaard behandelwijze van zaken ter zitting geen sprake meer is. Rechters laten de keuze voor een bepaalde wijze van behandeling van de zaak afhangen van de manier van werken waar zij zich zelf het meest prettig bij voelen en van de aard van de zaak die aan de orde is.

Overigens maakt het voor de vraag hoe rechters de Nieuwe zaaksbehandeling ervaren wel verschil wat hun referentiekader is. Er zijn rechters die de nieuwe werkwijze vergelijken met een procescultuur zoals die vooral voorkwam bij de Raad van State, enige tijd vóór de introductie van de Nieuwe zaaksbehandeling.

Alternatieve beslechting, daar was eerder geen aandacht voor, de bestuursrechter was volstrekt lijdelijk, liet pleidooien over zich heen komen, je moest dan maar afwachten wat er werd beslist. (25)

Een enkele andere rechter lijkt de vergelijking te maken met een procescultuur zoals die langer dan tien jaar geleden vooral voorkwam in zaken over sociale zekerheid en in ambtenarenzaken.

Mij werd verteld: het is actiever, maar ik heb dat niet zo ervaren, want toen ik bestuursrechter was (tot 2003), waren wij ook best actief. Wij vroegen de mensen het hemd van het gat. (23)

2.4.2 Wel of niet pleiten?

Uitgangspunt van de Nieuwe zaaksbehandeling is dat de rechter de regie neemt. Daar lijkt niet goed bij te passen dat hij direct aan het begin van de zitting het heft uit handen geeft om partijen pleitnota's te laten voordragen. Hoe gaat het eigenlijk in de praktijk? Veel rechters merken op dat bij partijen onduidelijkheid heerst over of ze wel of niet geacht worden te pleiten, en of, als ze willen pleiten, de rechter dat wel of niet zal toegestaan.

Er is onzekerheid bij de partijen over de manier de rechter de zitting leidt. De ene rechter wil wel pleidooien de andere niet. (7)

Sommige partijen zijn verrast over hoe de zitting gaat. Partijen krijgen van tevoren geen duidelijke informatie over hoe de zitting verloopt, ze worden daar niet schriftelijk over geïnformeerd. (17)

Het staat niet in de brief die partijen van de rechtbank krijgen, dus sommigen denken dat ze eerst mogen pleiten. (8)

In de brief die partijen krijgen, staat dat de rechter ter zitting *kan* beginnen met vragen. Bij gemachtigden bestaat onduidelijkheid over de vraag in hoeverre ze mogen pleiten. (18)

Overigens wordt bij sommige rechtbanken gewerkt aan een eenduidiger beleid.

Het voornemen is om het in principe niet toe te staan, tenzij de rechtbank er de noodzaak toe ziet. In dat geval zal, zo is de bedoeling, contact met partijen worden opgenomen om dat door te geven.

Omdat rechtbanken niet altijd een duidelijke lijn hanteren, zijn rechters soms onzeker.

Wel of niet pleiten: dat is een groot punt. De een accepteert het wel, de ander niet. Advocaten zijn wisselend, de ene heeft wel, de andere niet een pleitnota. Er heerst onduidelijkheid.

Ik heb zelf op zittingen niet expliciet gezegd dat het niet mocht, en als een partij dan wilde pleiten zei ik dat het niet de bedoeling was, maar ik was niet heel streng. Eigenlijk was dat niet goed, omdat het te onduidelijk was. De brief die we stuurden was ook onduidelijk, omdat daar zo iets staat als: 'schriftelijk is prima'. (32)

Waar ligt de voorkeur van de rechters? Een meerderheid neemt direct de regie.

Ik begin altijd met de vragen die ik heb, dan is er daarna meestal geen behoefte meer aan het voordragen van een pleitnota. Ik verbied het pleiten niet. Andere rechters doen dat wel, ik vind dat een beetje overdreven. (13)

Het mooie van vragen stellen door de rechter is dat partijen meer duidelijkheid hebben over waar het om gaat, dat je geen sfinx meer bent. (10)

Als voordeel van die werkwijze wordt genoemd dat er voldoende tijd is om dieper op de zaak in te gaan.

Er is 45 minuten per zaak beschikbaar; dat is prima. Je hebt wat tijdswinst omdat er geen pleitnota's hoeven te worden voorgelezen, maar het verhaal eromheen kost weer meer tijd. Daar wil je het wel over hebben vanwege de procedurele rechtvaardigheid, maar het is voor de gegrondheid van het beroep niet relevant. (27)

Er zijn ook rechters die het initiatief aan partijen laten.

Ik vind het zelf het prettigst als partijen eerst heel kort vertellen waar het hen om gaat, en dat ik daarna vragen stel. (31)

Meestal begin ik de zitting met te kijken waar het partijen om gaat, ik geef ze daarvoor kort het woord, zodat ze dat in eigen woorden kunnen zeggen. Zo'n eerste algemene vraag aan partijen leidt er soms toe dat ze een pleitnota overleggen. Dat vind ik prima. Als ze die willen voordragen voordat ik met mijn vragen kom, vind ik dat ook goed. (30)

Soms wordt om praktische redenen het initiatief aan partijen gelaten...

In sociale zekerheidszaken komt het ook voor dat ik niet met eigen vragen begin, bijvoorbeeld als betrokkene de Nederlandse taal slecht beheerst. (12)

Taal is een probleem; je doet een concessie aan de Nieuwe zaaksbehandeling als eiser slecht Nederlands spreekt. (32)

... of om dat juist niet te doen.

Ik neem sterk de leiding op de zitting, omdat er maar 20 minuten voor staan. Dat is aan de krappe kant. (23)

Een aantal rechters zegt het van de omstandigheden van het geval te laten afhangen.

In een enkel geval wil een gemachtigde toch heel graag een pleitnota voordragen. Als dat een enorme noodzaak voor partijen lijkt, dan mag dat wat mij betreft. Soms hebben gemachtigden ook het houvast van de pleitnota nodig. Maar als ze die al voordragen, dan alleen punten die nieuw zijn, geen herhaling van wat eerder op de zitting al aan de orde was. (9)

De meerderheid van de geïnterviewden is positief over het feit dat er minder wordt gepleit dan voor invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling.

Mijn indruk is dat partijen wat minder zijn gaan pleiten, het is allemaal wat frisser, je bent zelf ook wat opener over wat je van de zaak vindt. Voor partijen is het ook prettig als je de boel wat op scherp zet, dat ze een beeld hebben van hoe jij tegen de zaak aankijkt. (30)

Maar er is ook scepsis. Twee van de rechters die wij spraken, verwoordden die als volgt.

Ik heb er een voorkeur voor dat partijen werken met pleitnota's. Het niet toestaan is in strijd met art 6 EVRM. Bovendien moet de burger het idee hebben dat zijn zaak wordt bepleit. Als ik meteen begin met het stellen van vragen, zullen ze het gevoel hebben dat ze hun zaak niet kunnen bepleiten. (7)

Net nog had ik met een collega een discussie over de pleitnota. Ik ben weer een beetje terug bij hoe we er in het verleden over dachten. Het betoog, dat is een uitingsvorm die heel goed is, die moet je partijen niet ontnemen. Soms zijn er ook hele goede pleitnota's, die hebben meerwaarde, zorgen ervoor dat jouw kijk op de zaak kantelt. En bovendien: als je als rechter de regie neemt, de zitting stuurt aan de hand van jouw vragen, dat kan ook tot een tunnelvisie leiden. Het dwingt partijen in jouw gedachtegang. Het kan meerwaarde hebben als je tegen partijen zegt: "Zegt u het maar." (28)

Een meerderheid van de rechters hanteert als uitgangspunt dat de zitting er niet primair is om de rechter te laten luisteren naar pleidooien van partijen. Maar wat het beste alternatief is voor die klassieke invulling van de zitting – en of er één beste alternatief is – daar denkt men verschillend over.

2.4.3 Op zoek naar het conflict achter het geschil?

Een van de kernelementen van de Nieuwe zaaksbehandeling is dat de rechter ter zitting aandacht besteedt aan het achterliggende conflict. De gedachte is dat achter het juridische geschil over de rechtmatigheid van het besluit een conflict kan schuilgaan dat verder strekt dan het bestreden besluit of zelfs over iets heel anders kan gaan. Hoe vaak doet zich dat voor? Volgens een aantal rechters in een substantieel aantal gevallen.

In ongeveer tweederde van de zaken speelt er *meer* dan het juridische geschil over het besluit, in minder dan één op de tien zaken gaat het om *iets anders* dan het bestreden besluit. In die laatste categorie zaken is het soms makkelijk tot een oplossing te komen, omdat het besluit er niet toe doet. (20)

In misschien 30% van de gevallen zit er meer omheen dan alleen het besluit; vaak ook in de emotionele sfeer. De rest is gewoon gericht op het besluit zelf. (7)

Vooral in bouw- en bijstandszaken gaat het verder dan de discussie over de rechtmatigheid van het besluit. In arbeidsongeschiktheidszaken minder, maar daar spelen wel bejegeningkwesties. In lokale belastingzaken is de discussie vaak het meest beperkt, daar kom je snel tot de conclusie: we gaan een beslissing nemen. (29)

De inschatting of sprake is van een achterliggend geschil, hangt ook af van hoe je dat begrip definieert. Sommige rechters stellen dat al snel dat er sprake is van een achterliggend geschil.

Ook in de situatie van een burger die een uitkering wil en niet krijgt, is er nog steeds een boze burger. Het kan ook zijn dat de burger het niet begrijpt. Dan heb je ook een verstoring in de samenleving. Het vragen is er dan op gericht om dat te achterhalen. En dan kun je als rechter het bestuursorgaan een platform bieden om het nog eens uit te leggen. (21)

Er zijn ook rechters die het aantal zaken waarin er meer speelt dan de discussie over de rechtmatigheid van het besluit, beperkt acht.

Het komt niet vaak voor dat er meer speelt dan het besluit. Bij burenruzies doet het zich voor. Die vormen ongeveer 10% van de omgevingsvergunningen. (27)

De meeste zaken liggen toch wel erg tegen het juridische aan. Het is een uitzondering als er veel meer speelt, zij het dat wel vaak sprake is van iets van frustratie over het contact met het UWV. (4)

Bij bijstand is er minder ruimte voor de Nieuwe zaaksbehandeling. Die mensen willen gewoon hun geld. (15)

Als er meer of iets anders speelt dan een juridisch geschil, moet de rechter daar dan iets mee? De meningen verschillen. Een aantal rechters vindt van wel.

Vaak gaat het erom dat mensen zich niet serieus genomen voelen. Daar kun je nog wel iets mee. Als je een gemachtigde hebt – als die een beetje meewerkt – dan kunnen die hun motivering wat aanvullen en toevoegen, je hoopt dan dat ze op de zitting iets zeggen dat ze zich de situatie van eiser wel kunnen voorstellen, maar dat gelet op de regels etcetera. Daar is nog wel wat te winnen. (3)

In het socialezekerheidsrecht: daar voelt de appellant zich vaak niet gehoord/gezien. Hij wil erkenning, hij heeft het gevoel dat hij die niet krijgt van het bestuursorgaan, en vervolgens stapt hij naar de rechter. Wat dan al heel veel helpt, is dat ze een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan ter zitting zien, in levende lijve. (10)

Ook bij socialezekerheids- en bijstandszaken is de Nieuwe zaaksbehandeling wel zinvol. Juist omdat er zo'n afhankelijkheidsrelatie is. Juist omdat mensen nog verder met elkaar moeten (met de uitkeringsinstelling). (3)

Een van de geïnterviewde rechters stelde dat als je op zoek gaat naar een achterliggend geschil en dat ook vindt, maar er uiteindelijk niets mee kunt, je wel moet nadenken hoe je dat in de procedure een plaats geeft.

In het begin vergroten we het speelveld, maar zit daar de oplossing niet, dan moeten we ook managen bij partijen dat we weer terug moeten naar het juridische punt en dat we daar dus alleen over kunnen oordelen. Ik probeer dan wel altijd in de uitspraak iets van dat wat ter zitting is besproken terug te laten komen. (21)

De erkenning dat er meer kan spelen betekent niet voor iedere rechter dat hij er ook iets mee moet, al was het maar omdat het materiële belang dominant wordt geacht.

Ik ben geen psycholoog. Echter: dwangmatig juridisch blijven praten terwijl partijen zeggen dat ze heel boos zijn... dat is ook niet goed. Maar uiteindelijk wil men wel een uitkering of een bouwvergunning, of ze nu wel of niet meer boos zijn. Meestal gaat het mensen om heel reële dingen: 'Ik had een wietplantage, en nu is mijn uitkering ingetrokken!' Dat soort dingen. Zelfs bij een burenruzie, bijvoorbeeld over de bouw van een schutting, is dat het geval. Die ruzie hoeft er niet aan af te doen dat dat de buurman er gewoon recht op heeft dat de schutting er komt. (31)

Een andere rechter geeft een voorbeeld over een procedure over een vergunning voor een uitbouw voor een woning:

Dus dan denk je ‘wat moet ik daar nu mee’. Het zou mooi zijn als die burens arm in arm de zittingszaal uitlopen. Maar als je het idee hebt dat ze elkaar zitten te zieken, dan heb je wel de neiging om ze aan te spreken op het feit dat ze burens zijn en nog langer met elkaar door moeten. Maar als ze zich redelijk opstellen dan moet je gewoon het recht toepassen. In beide gevallen verschilt de uitkomst meestal niet: die uitbouw zal er uiteindelijk toch komen. (7)

En is bij een appellant sprake van andere belangen dan de vernietiging van het besluit, dan is niet gezegd dat alles wat die appellant wil, ook is te realiseren:

Maar met die andere zaken, daar kun je vaak weinig mee. Een voorbeeld: een appellant verzocht de bezwaarcommissie uit zijn ambt te ontzetten. Ik zeg dan wel altijd: “Dit kan ik wel, dat kan ik niet doen.” (10)

Veel rechters vinden het moeilijk om het achterliggende geschil op een goede manier te benaderen.

Soms worden wel eens problemen over de bejegening aan de orde gesteld. Dat levert echter niet heel veel op, omdat je dan snel een welles/nietes spelletje krijgt. Soms lucht het op voor de eiser, maar het is daarmee niet uit de wereld geholpen, omdat de gemachtigde van verweerder niet degene is die dat contact heeft vertroebeld. Vaak zie je dan dat de verweerder zich verschuilt, zo van ‘dat blijkt niet uit het dossier’, of iets dergelijks. Namens de gemeente zit er dan gewoon de verkeerde persoon aan tafel. Je kunt er niet zoveel mee. Soms kun je ze als rechter alleen wijzen op een klachtprocedure of iets dergelijks. Het conflict is er niet mee weg. (15)

Of je als rechter mogelijkheden hebt een oplossing voor het achterliggende geschil naderbij te brengen, hangt mede af van de aard van het besluit.

Bij bouwzaken zit de meeste ruimte, tenzij men helemaal verhard is. (31)

Over de kans op succes zijn niet alle rechters even positief.

Soms is de relatie zo verstoord dat het toch niet meer lukt om de relatie weer goed te krijgen. Het lukt eigenlijk vrij zelden om er iets aan te doen, één à twee keer per jaar. (16)

Kans op succes is van meer factoren afhankelijk dan van de aard van het besluit. Vaak wordt genoemd dat de bereidheid van het bestuursorgaan cruciaal is.

De Nieuwe zaaksbehandeling is wel erg afhankelijk van de medewerking van partijen. (3)

Ruimte om meer te doen dan het toetsen van het besluit ontstaat als er iets is misgegaan, als er bijvoorbeeld niet goed is geluisterd naar de burger. Of je dan iets kunt, hangt ook erg af van de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan. (23)

De centrale overheid wordt op dit punt als lastiger gesprekspartner gezien dan de gemeentelijke overheid.

Zaken die ik nu veel doe, daar is de ruimte veel minder groot. Dat heeft ook te maken met het feit dat verweerder vaak de minister is. Ministeries staan verder van de burger af, er is geen directe band met burgers. Men is minder geneigd in oplossingen te denken. (32)

Een meer praktisch argument is dat de tijd ontbreekt om aandacht te schenken aan het achterliggende conflict.

Ter zitting is er de tijd niet. Productie draaien is waar het om gaat. (16)

Ook noemen rechters een gebrek aan vaardigheden.

Er is hier in de rechtbank een rechter die zich ter zitting sterk richt op de belangen van partijen, en van daaruit kijkt of een oplossing voor hun geschil mogelijk is. Die methode is mij nooit aangeleerd, dat zou ik dan moeten leren. Mijn stijl is ook heel direct, ik ben niet heel breedspakig. (13)

Of ik op zoek ga naar een achterliggend conflict? Ik ga niet vaak het probleem afschillen. Soms merk ik wel dat er veel meer achter zit, maar ook dan doe ik dat niet. Het gaat mij niet van nature goed af. Het is van de persoon van de rechter afhankelijk of je het doet. Als ik het probeer, krijg het iets geforceerds. Het hangt ook af van de welwillendheid van partijen. (22)

Een meer principieel argument (dat trouwens weinig wordt genoemd) om geen aandacht te besteden aan het achterliggende conflict is dat het buiten de taak van de rechter valt.

Je wordt gelegitimeerd door het besluit. Al het overige waar ik me mee bezig houdt, heeft eigenlijk geen basis. (7)

Een andere rechter:

Ik ben geen mediator, ik vind ook niet dat de rechter dat moet doen. Mijn hoofdtaak is het geven van een antwoord op de juridische vraag die partijen mij voorleggen. (18)

Maar dezelfde rechter zegt verderop in het interview ook:

Het is wel mooi meegenomen als de procedure helpt om een verstoorde verhouding tussen bestuur en burger wat te verbeteren of dat partijen er samen uitkomen. (18)

Soms noemen rechters zowel praktisch als principiële bezwaren. Zo zegt een rechter:

Ik zou wel op zoek willen naar achterliggende zaken, maar daar is weinig tijd voor, een half uur is te kort, en er is ook meer training voor nodig. Ik doe dat dus alleen als wat mensen vertellen er aanleiding toe geeft. (13)

... en verderop in het interview:

Ik ben geen maatschappelijk werker/psycholoog. En er zijn ook grenzen. Het juridische probleem kan ik oplossen, maar het werkelijke probleem kan ik niet oplossen. (13)

Als reden om het achterliggende conflict te laten voor wat het is, wordt ten slotte genoemd dat partijen er niet altijd op zitten te wachten dat de rechter het aansnijdt.

Als partijen een uitspraak willen, dan krijgen ze een uitspraak. Willen ze praten, dan gaan we dat bekijken. Voor ieder wat wils, maar ik ga geen tijd steken in zaken waar partijen zelf niets hebben gedaan en waarbij ze niet van goede wil zijn. (16)

Maar op de civiele manier zoeken naar onderliggende zaken, dat doe ik niet, en dat is ook niet vaak aan de orde. Wat vaak speelt: er is geen vertrouwen in de juistheid van het bestreden besluit. De reden dat beroep wordt ingesteld, is dat men wil weten of het besluit klopt. Ze willen van de rechter een overtuigend oordeel, ze willen juridisch duidelijkheid. (13)

Ik heb niet in de pure Nieuwe zaaksbehandeling-vorm gewerkt. Mensen willen dat helemaal niet, volgens mij. Ze willen dat je als rechter knopen doorhakt, ze willen niet in gesprek met de gemeente, maar gewoon duidelijkheid. (7)

Uit de interviews blijkt dat er bij rechters verschillende opvattingen leven over de waarde die het heeft om te onderzoeken of sprake is van een verderstrekkend conflict tussen partijen. Sommige rechters redeneren dat het altijd zin heeft en het eigenlijk altijd wel wat oplevert. Een meerderheid van de rechters benadrukt echter – in verschillende gradaties en toonaarden – dat er aan die exercitie nogal eens wat haken en ogen kleven. Dat leidt tot een wisselende mate van terughoudendheid.

2.4.4 *Aanhouden van zaken ter zitting voor bewijslevering of overleg*

De Nieuwe zaaksbehandeling nodigt rechters uit maatwerk te leveren en daartoe in voorkomend geval gebruik te maken van de bevoegdheid zaken ter zitting aan te houden, om partijen de gelegenheid te geven hun standpunten nader te onderbouwen of om ze de kans te geven een oplossing voor hun geschil te vinden.

We hebben rechters gevraagd hoe vaak en om welke reden ze van die bevoegdheid gebruik maken. Sommige rechters stelden dat je die vraag in een breder kader moet zien. De rechter heeft namelijk niet alleen de mogelijkheid om na de zitting het vooronderzoek te hervatten, maar ook om *voorafgaand* aan de zitting van zijn onderzoeksbevoegdheden gebruik te maken. Het kan lonen om voor de zitting al actie te ondernemen.

Zaken worden regelmatig aangehouden, wat soms te voorkomen was geweest als voor de zitting al vragen aan partijen waren gesteld. (11)

Anders dan veel andere rechters stel ik in veel zaken (in 1 op de 5 à 6 zaken van een zitting) voorafgaand aan de zitting vragen aan partijen, zodat de discussie ter zitting meer inhoud heeft. Maar ik ben zo ongeveer de enige die dat structureel doet. (14)

Voor wat betreft het aanhouden zijn er grote verschillen tussen rechters. Sommigen houden zelden of nooit een zaak aan, anderen zeer regelmatig.

In de eerste plaats zijn er rechters die het om pragmatische redenen zo weinig mogelijk doen

Aanhouden? Dat doe ik zelden. Wij hadden hier achterstanden. Als je gaat aanhouden, werk je die niet weg. (23)

Aanhouden? Dat doe ik wel eens, hoewel ik mijzelf daarmee in de problemen breng, vanwege tijdgebrek. (6)

Voor andere rechters staan inhoudelijke argumenten voorop. Reden om aan te houden is veelal dat partijen de gelegenheid krijgen hun standpunt nader te onderbouwen of van bewijs te voorzien.

Als partijen van mening verschillen over de juistheid van de feitenvaststelling door het bestuur, stelt de rechter dan de bewijslastverdeling en bewijslevering ter zitting aan de orde? Sommige rechters hebben daar duidelijke opvattingen over.

Als een partij een bepaalde stelling over de feiten inneemt, vraag ik altijd: kunt u dat onderbouwen? De procedure bij de rechtbank is vaak het eerste moment waar de bewijslastverdeling aan de orde komt, dus partijen hebben er recht op te weten hoe die ligt. Maar waar ze mee komen, dat moeten ze zelf weten. Dat is het risico van mensen die gaan procederen. (18)

Hoe expliciet ik dat met partijen bespreek, hangt af van of er een advocaat is. Als bewijslastverdeling, bewijswaardering en bewijslevering aan de orde zijn, zeg ik soms: “Wilt u een kijkje in mijn hoofd?”. Meestal ben ik op dat punt vrij expliciet. Als ik vind dat het bewijs dat partijen hebben geleverd, niet volstaat, dan zeg ik dat, en ik zeg het ook als ik twijfel. (20)

De bewijspositie stel ik ter zitting aan de orde. In veel gevallen worden eisers bijgestaan door een advocaat, die weten dat ze met iets moeten komen, sturen ook wel wat in. Ik laat dan vaak impliciet merken wat ik er van vind: “Ik zie dat u iets heeft geleverd, maar ik vraag me af of dat voldoende is.” De advocaat moet dan als het ware in dat gat springen. (30)

De beslissing om het vooronderzoek te hervatten ten behoeve van bewijslevering wordt niet altijd ter zitting genomen.

Als partijen een bewijsaanbod doen, zeg ik soms: “Ik ga de zitting sluiten, ik ga er over nadenken en ik bericht u of ik u nog de gelegenheid geeft bewijs te leveren.” Het hangt er dan vanaf of het punt waarover men bewijs wil leveren beslissend is voor de beoordeling van de zaak. (9)

Een rechter schetst de dilemma’s die zich aandienen als je het gesprek over de bewijspositie van partijen begint.

Als er een rechtshulpverlener is, laat je wel eens vallen dat er nog geen tegenbewijs is ingebracht. Maar ik vind dat altijd erg lastig. Als je mensen voor het blok zet, dan moeten ze om hun gezicht te redden alsnog een tegenrapport indienen; dan jaag ik ze op kosten terwijl ik niet op voorhand weet of dat rapport hen helpt. (7)

Opvallend is dat meerdere rechters noemen dat bij het bespreken van de bewijspositie van partijen ter zitting van belang is dat partijen voorafgaand daaraan de kans hebben gehad bewijs te leveren en dat dit kan betekenen dat er op of na de zitting geen mogelijkheid meer voor is.

In beroep heb je al twee rondes achter de rug waarin je is verteld dat je iets moest leveren. (10)

In de brief die partijen krijgen staat dat ze nog met bewijs willen komen, ze dat zo snel mogelijk moeten doen. Die kans heb je voor de zitting, dus als je er pas ter zitting mee komt, is dat te laat. (28)

De rechters die dit soort procedurele argumenten hanteren, lijken te impliceren dat een discussie ter zitting over bewijslevering niet in de rede ligt, omdat bewijslevering al voorafgaand aan de zitting zou moeten hebben plaatsgevonden. Uit de eerder weergegeven opmerkingen van andere rechters blijkt dat deze er vaak van uitgaan dat bij de Nieuwe zaaksbehandeling past dat ter zitting juist nog wel gesproken kan worden over de vraag of bepaalde nadere stukken of ander bewijsmateriaal nodig is.

Concluderend kan worden gesteld dat veel rechters die wij spraken, bewust nadenken over de vraag in welke situatie het geboden is de zaak ter zitting aan te houden. Voor wat betreft de keuzes die rechters daarover maken, is sprake van grote onderlinge verschillen.

2.4.5 Schikken

Iedere rechter met wie we hebben gesproken, kon wel een voorbeeld geven van een zaak waarin hij of zij het afgelopen jaar een schikkingspoging had gedaan. Maar het viel op dat het niet om veel zaken ging en dat de pogingen lang niet altijd succesvol waren. Gevraagd naar percentages, zeiden de meeste rechters dat het aantal zaken waarin een schikking wordt bereikt, ruim onder de 5% ligt.

Schikking komt eigenlijk niet zo veel voor. Ik probeer het wel eens in zaken waar voor de gemeente een klein financieel belang op het spel staat en het verwijt dat de belanghebbende is gemaakt niet van kwade opzet getuigt. Dan wil ik nog wel eens een voorzet doen om elkaar halverwege te treffen. Maar het hangt af van de flexibele of starre houding van het bestuursorgaan. De eisende partij gaat altijd wel mee; want die krijgt erkenning. Maar de opstelling van de gemeente en diens gemachtigde varieert nogal. Je ziet bij gemachtigden een neiging om extra werk te voorkomen, dan hebben ze liever een uitspraak. En anderen zijn onzeker of zijn bang om thuis te horen: 'Wat heb je nou gedaan?' Daarbij komt dat soms de bevoegdheid ontbreekt. (16)

De bevoegdheid van de gemachtigde van het bestuursorgaan is echter niet allesbepalend.

Het ontbreken van mandaat wordt vaak als probleem genoemd, maar in de praktijk blijkt dat de ene gemachtigde met hetzelfde mandaat veel meer ruimte heeft of vindt of neemt dan de andere. (1)

Van belang is daarnaast met welk bestuursorgaan je te maken hebt.

Opvallend is, bij besluiten van bestuursorganen van de rijksoverheid, dat men daar juist niets wil. Een voorbeeld zijn de WAV-boetes en de verklaringen omtrent gedrag. Die besluiten zijn soms buiten elke redelijkheid, maar elke poging om daar iets aan te veranderen stuit bij de gemachtigde van zo'n ministerie altijd op een 'nee'. (28)

Bij de vraag of een schikking mogelijk is, spelen veel verschillende aspecten een rol. Een rechter noemt er een aantal:

De burger denkt ergens recht op te hebben, maar heeft dat niet gekregen. Dan kun je het bestuursorgaan soms mee krijgen door na te gaan hoe de burger dat wat hij wilde realiseren kan realiseren.

Je hebt steeds meer dat de voorprocedure al erg gericht is op het verkennen van alle mogelijkheden. Het gevolg is dat als beroep is ingesteld, er eigenlijk niet zoveel mogelijkheden meer zijn. Je kunt dan soms profiteren dat de partijen bij de rechter in een andere setting zitten. Het is dan soms toch zinvol om nog eens te kijken of er beweging in die zaak zit.

Als een bestuursorgaan vindt dat het alles heeft gedaan en er geen ruimte meer in ziet, dan heb ik het liefst dat men dat meteen aangeeft. Dan kan ik de vraag stellen wat er dan allemaal is gedaan, om te kijken of er toch nog muziek in zit. (21)

Rechters die positief zijn over de mogelijkheden te schikken, stellen dat die zich op verschillende deelterreinen van het bestuursrecht voordoen.

Je ziet hier, bij deze rechtbank, niet zoveel verschillen tussen sociale zekerheid en omgevingsrecht. Eigenlijk kun je in alle rechtsgebieden allemaal schikken. Bij sociale zekerheid wordt meer geschikt, omdat je dan de situatie bereikt dat de eiser begrijpt dat zijn beroep geen zin heeft en zijn beroep intrekt. (21)

Sommige rechters vragen zich af of het feit dat er mogelijkheden lijken een schikking te treffen, ook betekent dat je een poging moet wagen.

Je merkt wel eens dat de relatie slecht is. Je ziet veel dat de uitkeringsgerechtigde een jonge man is die sterk achter de broek wordt gezeten door de gemeente. Kan zijn dat de gemeente dat gewoon goed ziet. Maar daar kun je verder toch niet veel aan doen. (16)

De beperkte tijd die voor een zitting beschikbaar is, werkt niet bevorderlijk.

Je hebt ook maar 20 minuten dat helpt ook niet echt. (16)

Hoe vaak er wordt geschikt, hangt ook af van wat onder het begrip 'schikking' wordt verstaan. Veel rechters denken aan de situatie dat partijen een compromis sluiten, met de intrekking van het beroep als consequentie. Maar het begrip schikking wordt ook breder worden opgevat.

Wat betreft het schikken, veel bestuursrechters hebben daar een verkeerde voorstelling van. Ze denken dat alleen sprake is van schikken als een compromis tussen partijen is bereikt. Maar elke regeling die er toe leidt dat het beroep wordt ingetrokken kun je als schikking zien. Als eiser tot het inzicht komt dat hij geen zaak heeft en het beroep intrekt, of als verweerder met instemming van eiser beslist dat hij zijn besluit zal wijzigen en eiser toezegt in reactie daarop zijn beroep te zullen intrekken, dat zijn ook schikkingen. (14)

Een schikking hoeft niet per se ter zitting plaats te vinden. Wat ook voorkomt, is dat partijen de tijd wordt gegund na te denken over een mogelijke schikking, en/of om nog met elkaar in overleg te gaan.

We sturen partijen wel eens naar huis in de hoop dat het goed komt, dus met de mededeling: "Er ligt iets tussen u, mogelijk kunt u dat onderling oplossen, het zou mooi zijn als dat lukt." (4)

Rechters realiseren zich dat er risico's kleven aan schikkingspogingen. Sommigen verbinden daar verstrekkender conclusies aan dan anderen.

Rechters die het kunnen, stellen vragen als: heeft u mij nodig om er uit te komen? Wilt u een voorlopig oordeel? Maar ik probeer wel te waken om tegen partijen te zeggen: 'Dit is een goede schikking.' Zo nodig geef ik partijen bedenktijd, en krijgt een ambtenaar met onvoldoende mandaat de gelegenheid te overleggen over het bereikte resultaat. (25)

Een gevaar: schikken uit gemakzucht, omdat je dan geen uitspraak meer hoeft te schrijven.

Eisers kunnen gemakkelijk meegaan met de emotie van de zitting, het gevaar is dat ze iets doen wat niet in hun eigen belang is.

Je moet voorzichtig zijn met schikken. Je houdt eiser van hoger beroep af. (31)

Schikken, daar moet je mee oppassen. Je kunt partijen laten zeggen wat je wilt, maar het gaat er om wat zij willen. Ik ben een verklaard tegenstander van schikken ter zitting (ook in het strafrecht trouwens: daar ter zitting afstand van hoger beroep doen, vind ik helemaal verkeerd). Je moet mensen de tijd gunnen er over te denken. (28)

Uit de interviews komt naar voren dat alleen bij uitzondering de zitting als uitkomst heeft dat de zaak wordt geschikt. Ook hier is weer te zien dat de handelwijze en de opvattingen van de verschillende bestuursrechters sterk uiteenlopen. Het ene uiterste wordt gevormd door rechters die stellen dat elke afspraak of regeling die er toe leidt dat het beroep wordt ingetrokken, als een schikking kan worden beschouwd. Als zij daar de mogelijkheid toe zien, bespreken ze met partijen of zo'n afspraak kan worden gemaakt of dat zo'n regeling kan worden getroffen. Aan het andere uiteinde bevinden zich rechters die stellen dat schikkingspogingen met zo veel risico's zijn omgeven, dat op dat punt uiterste terughoudendheid is geboden.

2.4.6 Verwijzen naar mediation

De rechter wordt in de in Nieuwe zaaksbehandeling aangespoord aandacht te besteden aan de vraag of sprake is van een geschil dat verder strekt dan het in beroep bestreden besluit. Het kan voorkomen dat hij geconfronteerd wordt met een geschil waar het van meerwaarde kan zijn als er een mediator bij wordt betrokken. We hebben de rechters gevraagd hoe vaak het zich voordoet dat met partijen de mogelijkheid van mediation wordt besproken. Bij de meeste rechters is weinig enthousiasme voor mediation te bespeuren.

Mediation pas ik eigenlijk nooit toe. Partijen hebben al zo veel met elkaar meegemaakt, als ik dan zeg: “Voelt u voor mediation?” dan zeggen ze: “Nee, u moet de knoop doorhakken.” Mediation heeft eerder zin in de bezwaarprocedure. (1)

Ik heb ze wel eens de mediation in gestuurd, maar dat was in de tijd dat dat werd gesubsidieerd. (16)

Mediation leeft hier totaal niet. (13)

Waarom is men niet enthousiast over mediation? Verschillende redenen worden genoemd, waaronder de kans op succes, de kosten en het tijdstip (als de zaak bij de rechter ligt, is het al te laat).

Als er mediationmogelijkheden zijn, dan is het meestal al eerder geprobeerd. Vaak gaat het om een geschil waarin men een uitspraak wil. Partijen geven dat beiden aan: we willen een uitspraak. Soms heeft de gemeente het al geprobeerd, maar als de rechter het noemt, dan kan het wel een andere impact hebben. Je merkt dus op de zitting of er iets mogelijk is. (9)

Met mediation heb ik zelf geen goede ervaringen. Aanvankelijk werd het kosteloos aangeboden. Toen heb ik er een aantal zaken naar verwezen. Maar er werd slecht teruggekoppeld, het duurde lang en het loste niets op. (22)

Wanneer mediation? Dat zou je eigenlijk in de screening van de zaak voorafgaand aan de zitting moeten bekijken. Als je er ter zitting mee komt, ben je eigenlijk al te laat. (14)

Het is niet vaak gebeurd dat ik zaken naar mediation heb verwezen: in totaal nog maar vier keer, en van de drie ervan die inmiddels zijn afgerond, was er geen enkele keer sprake van succes. (20)

2.5 Hoe staan rechters tegenover de Nieuwe zaaksbehandeling, in vergelijking met hun collega's?

Om een beeld te krijgen van wat rechters van de Nieuwe zaaksbehandeling vinden, hebben we hun niet alleen gevraagd hoe zij zaken ter zitting behandelen, maar ook hoe zij zich zien in vergelijking met hun collega's. Zijn zij relatief enthousiast, of juist relatief sceptisch? Op de vraag aan de rechters wat hun opvatting over de Nieuwe zaaksbehandeling is en hoe zij zaken ter zitting behandelen, in vergelijking met hun collega's, werd opvallend vaak geantwoord dat men niet zo'n goed beeld had van de werkwijze en opvattingen van hun collega-rechters. Veel rechters zeggen dat ze vermoeden dat de onderlinge verschillen niet zo groot zijn en dat zij, in vergelijking met hun collega's, niet uitgesproken enthousiast of sceptisch zijn.

Onderling wordt er niet veel over gesproken, je bent als rechter heel vrij in wat je doet in een zaak. (25)

Toch zijn er ook meer uitgesproken opvattingen te vernemen.

Onder de collega's zit veel verschil, van enerzijds zeer pro en anderzijds zeer traditioneel. (7)

Je hebt voorvechters, die willen alle problemen op de zitting oplossen. Ik ben wat behoudender, uiteindelijk zit je er als rechter om het geschil over het besluit te beslechten. (30)

Mijn indruk is dat de meesten vrij beperkt Nieuwe zaaksbehandeling toepassen; het is ook een hele cultuurwijziging ten opzichte van voorheen. (7)

Dat rechters ondanks hun veelal genuanceerde uitlatingen toch de indruk hebben dat sprake is van aanzienlijke onderlinge verschillen, blijkt als ze het hebben over collega's die een andere opvatting hebben of een andere insteek hanteren.

Een kwetsbaar punt bij de Nieuwe zaaksbehandeling is de persoon van de rechter. Ik heb in de praktijk hier gemerkt dat je als rechter met ervaring buiten de rechtspraak veel meer oplossingen ziet dan iemand die hier al dertig jaar zit. (25)

Als ik in een meervoudige kamer zit, denk ik wel eens, als ik een andere rechter bezig zie: waarom geef je niet wat meer ruimte en aandacht voor wat die partij wil zeggen? (9)

Er zijn hier grote verschillen: sommigen zijn heel enthousiast. Een paar kamers verder zit er zo een, altijd met de bestuurlijke lus in de weer. (24)

De verschillen doen niet af aan het optimisme dat valt te bespeuren bij leidinggevende rechters die we spraken.

Het aantal rechters dat vertrouwt raakt met de nieuwe manier van werken groeit. We hebben besloten het dit jaar speerpunt te maken, in het najaar gaan we intervisie organiseren met video-opnamen onder begeleiding van een psycholoog. (29)

2.6 Positieve en negatieve aspecten van de Nieuwe zaaksbehandeling

Nadat in het interview met de rechters de verschillende aspecten van de behandeling van het beroep ter zitting aan de orde waren geweest, vroegen we hun wat zij als het meest positieve en het meest negatieve aspect van de Nieuwe zaaksbehandeling beschouwden.

2.6.1 *Positieve aspecten*

Het positieve aspect van de Nieuwe zaaksbehandeling dat het vaakst wordt genoemd, is dat geschillen vaker finaal worden beslecht. Sommige rechters doelen met name op de beslechting van het juridische geschil.

Dat je de zaak zo veel mogelijk kunt afdoen. (27)

Minder standaard vernietigingen. (4)

Andere rechters gaan een stap verder.

Soms kun je iets bereiken waar partijen meer aan hebben dan als je het louter formeel had aangepakt. (12)

Het gaat sneller. Je probeert meer tot praktische oplossingen te komen. (28)

Er zijn meer mogelijkheden om tot een oplossing van het geschil te komen. (31)

Dat je het idee hebt dat je bijdraagt aan de oplossing van de zaak. (19)

Daarnaast worden aspecten van de zaaksbehandeling genoemd die in verband kunnen worden gebracht met de doelstelling van procedurele rechtvaardigheid.

De sfeer op de zitting is informeler. (31)

Burgers vinden het prettig als ze direct door de rechter worden aangesproken (hun gemachtigden vinden dat soms trouwens minder prettig). (3)

Als je mensen persoonlijk aanspreekt en ze betreft bij de discussie, is de kans groter dat je overeenstemming bereikt; en ze voelen zich in ieder geval gehoord. (26)

Actieve houding, laten zien wat je doet. (6)

Je kunt mensen procedurele rechtvaardigheid bieden, ze aanvaarden de uitkomst beter omdat ze een stem hebben gehad.

Ten slotte noemen rechters als voordeel dat hun werk prettiger is geworden.

Het werk als rechter wordt prettiger. Je kunt meer sturen. Het moet wel bij je persoon passen. (3)

Het minder formele karakter van de zitting: toen ik een paar jaar geleden als jurist bij een hogerberoepsinstantie werkte, heb ik me vaak opgevrotten vanwege het formele gebeuren. (31)

De zittingen worden leuker, het samenspel met de gemachtigden is interessanter. (8)

Een algemene indruk naar aanleiding van de reacties op vraag wat de positieve aspecten van de Nieuwe zaaksbehandeling zijn, is dat het rechters weinig moeite kost positieve aspecten op te sommen, maar dat ze wat langer nadenken voordat ze de vraag naar de negatieve aspecten beantwoorden.

2.6.2 *Negatieve aspecten*

Het vaakst genoemde negatieve aspect van de NZB is praktisch van aard: de behandeling van zaken neemt meer tijd in beslag. Rechters die dit een nadeel van de nieuwe werkwijze vinden, zeggen:

De werkdruk: iedere aanhouding die je doet: extra werk. (11)

Het kost meer tijd en energie. (5)

Het kost tijd en geld. (15)

Het duurt langer. (19)

‘Tijd’ kan betekenen: het aantal uren dat de rechter(lijke organisatie) in een zaak steekt, maar ook: de snelheid waarmee een zaak wordt afgehandeld. Twee rechters noemen specifiek dat laatste aspect.

Veel meer aanhoudingen. (31)

De zaken komen sneller ter zitting, maar blijven vervolgens langer in de kast. (26)

Waar wordt het probleem door veroorzaakt?

Rechters krijgen de tijd niet. Het komt bovenop het werk. Met de mond wordt de Nieuwe zaaksbehandeling beleden, maar flankerend beleid ontbreekt. (16)

De tijd die is uitgetrokken voor een zaak (voorbereiding en behandeling ter zitting) is hetzelfde gebleven. Daar zit een knelpunt, soms is een half uur voor het behandelen van een zaak op de zitting te kort. (12)

De voorwaarden zijn niet goed vervuld. Je wilt de instroom kunnen bijhouden, maar dat lukt zo niet. (6)

De Nieuwe zaaksbehandeling is bedrijfseconomisch minder efficiënt. Wij waren als bestuursrechters het ‘efficiënte’ vonnis, we willen naar het ‘relevante’ vonnis, maar dat betekent wel: meer voorbereiding, meer zittingstijd, meer nawerk. (14)

En wat zijn de gevolgen?

Misschien dat, omdat het zo veel tijd kost, het daarom in deze rechtbank niet zo is geïmplementeerd als bedoeld. (12)

Als je er naar vraagt zal iedereen zeggen dat kwaliteit voorop staat, maar in werkelijkheid gaat het hier over het punt dat we vijftig zaken achter liggen. Je probeert mensen recht te doen, maar bij de keuze van afdoeningsmodaliteiten kijk je ook naar jezelf; kan je verantwoordelijk hoe veel tijd je in de zaak steekt. Mensen gaan toch in hoger beroep; dan kun je net zo goed uitspraak doen.

Een tweede negatief aspect dat wordt genoemd, is dat de behandeling van zaken ter zitting ingewikkelder is geworden. Een van de rechters noemt dat op verschillende momenten in het interview.

De Nieuwe zaaksbehandeling brengt allerlei nieuwe dilemma’s met zich mee. Je kunt wel die buurman vragen om het lager te doen, proberen daarop te sturen. Maar aan de andere kant: het kan zijn dat hij gewoon recht heeft om die uitbouw te bouwen. (7)

Het wordt nog ingewikkelder, tijdrovender en duurder. Foutenmarges worden ook steeds groter; omdat de processen op de zitting plaatsvinden, kun je je sneller vergissen. (7)

Een andere rechter:

Het is soms zwemmen ter zitting. Wat kan ik wel en niet zeggen? Soms ben ik bang dat ik te veel zeg. Hoor en wederhoor is ingewikkelder geworden, vroeger was dat gemakkelijker. (32)

Een enkeling noemt het risico van klachten.

Zelf zie ik dat nadeel niet, maar een collega vindt de Nieuwe zaaksbehandeling gedoe dat kan leiden tot klachten van procespartijen. (5)

Andere rechters vragen aandacht voor de persoon van de rechter.

Een kwetsbaar punt van de Nieuwe zaaksbehandeling is de persoon van de rechter. Ik heb in de praktijk hier gemerkt dat je als rechter met ervaring buiten de rechtspraak veel meer oplossingen ziet dan iemand die hier al 30 jaar zit. (25)

Het vergt vaardigheden waar niet iedere rechter per se over beschikt. Er wordt wel wat op getraind, maar ik weet niet hoe dat bij partijen overkomt. (27)

Ook zijn er rechters die er aan twifelen of de ambities die met de Nieuwe zaaksbehandeling zijn verbonden, wel kunnen worden waargemaakt.

Ik vind het moeilijk om de juiste verwachtingen te wekken; soms maak je partijen blij met een dode mus; je wekt verwachtingen die je in de uitspraak niet waar kunt maken. (7)

Wij zeggen tegen partijen: komt u vooral naar de zitting, en: we pakken zaken anders aan. Dat wekt verwachtingen. Maar: 80% van de beroepen is ongegrond. (28)

Een laatste punt dat wordt genoemd, betreft de 'institutionalisering' van de Nieuwe zaaksbehandeling.

Het rare van dat project Nieuwe zaaksbehandeling is dat het ingezet is als een allesoverheersend format van hoe je zaken op zitting moet doen; dat is belachelijk. (7)

Het gevaar is dat je er een vast systeem van maakt, van alles vastlegt, terwijl de kracht juist zou moeten zijn dat je als rechter maatwerk levert. Om dat te realiseren, moet je flexibel kunnen zijn. (9)

De vraag naar de negatieve aspecten van de Nieuwe zaaksbehandeling leidt tot suggesties over hoe het beter zou kunnen.

Nieuwe zaaksbehandeling is erg het 'ding' van de Rechtspraak. We moeten veel meer op zoek gaan naar wat gemachtigden vinden, wat hun wensen zijn. Wellicht schiet hun bijdrage aan het tot een succes maken van de Nieuwe zaaksbehandeling tekort, maar de vraag is ook: hebben wij wel voldoende de dialoog gezocht? (14)

Ik vind dat er wel een keuze moet worden gemaakt als management. Je moet een kader geven. Samen vaststellen wat je in ieder geval minimaal binnen de Nieuwe zaaksbehandeling moet doen. Bepaalde uitgangspunten vaststellen; waar het kan zus of zo en daar moeten mensen zich ook aan committeren. (3)

In het algemeen valt op dat rechters bij de vraag naar de negatieve aspecten van de Nieuwe zaaksbehandeling de nadruk leggen op praktische belemmeringen en tekortschietende vaardigheden. Principiële bezwaren worden aanzienlijk minder vaak genoemd. Daarnaast is opvallend dat tamelijk veel rechters uit zichzelf de vraag aansnijden hoe de problemen die zij signaleren, kunnen worden opgelost.

2.7 De taakopvatting van de bestuursrechter

Aan het eind van het interview hebben we de rechters gevraagd kort te omschrijven wat zij als taak van bestuursrechter zien en hebben we hun drie stellingen voorgelegd over hun taakopvatting.

2.7.1 Omschrijving door rechters van hun taak

In reactie op onze vraag: 'Wat ziet u als de belangrijkste taak van de bestuursrechter? Hoe zou u die omschrijven?', namen de meeste rechters relatief lang de tijd voor het formuleren van een antwoord. De antwoorden die we hebben opgetekend luiden als volgt.

- grootste deel van de zaken binnen korte tijd afdoen en individuele aandacht voor de zaak
- geschillen oplossen
- het oplossen van het juridische geschil, met oog voor wat partijen zelf willen
- geschillen beslechten
- finale geschilbeslechting
- burger beschermen tegen de overheid; geven waar hij recht op heeft en liefst een beetje meer
- geschillen beslechten (waarbij beide termen breed moeten worden opgevat)
- in ieder geval de oplossing van het juridische geschil tussen partijen en zo mogelijk de finale oplossing van hun probleem en dat alles aansluitend bij de verwachtingen van partijen

- ongelijkheidscompensatie
- toetsen op rechtmatigheid en partijen het gevoel bezorgen dat hun recht is gedaan
- in ieder geval een juridisch oordeel geven, en zo mogelijk het conflict tussen partijen oplossen
- beslissingen nemen
- geschillen op effectieve wijze beslechten
- zorgen dat er een juridisch correcte beslissing komt die een eind maakt aan het geschil
- geschillen oplossen en daarbij maatwerk leveren
- controleren of het bestuur het goed heeft gedaan, met oog voor de positie vd burger in de procedure
- geschillen oplossen
- meehelpen aan het oplossen van het geschil tussen partijen
- dat aan de orde komt waar het partijen echt om gaat; zo mogelijk de finale geschilbeslechting
- het geschil zo finaal mogelijk te beslechten
- oplossen van geschillen en daarbij recht doen aan de belangen van partijen
- het verhelderen en verduidelijken van standpunten en de toetsing van het besluit
- een goed (wijs) oordeel geven waar mensen mee vooruit kunnen
- procedurele rechtvaardigheid realiseren
- recht doen, rekening houdend met beide partijen
- beslissingen nemen, liefst rechtvaardige beslissingen waar iedereen zich in kan vinden
- geschillen oplossen
- een verstandige oplossing voor het geschil, gerelateerd aan wat partijen verwachten
- geschillen beslechten
- zorgvuldige (breed opgevat) bestuurlijke besluitvorming bevorderen door goede rechtspraak
- oplossen van het geschil tussen burger en bestuursorgaan

Is er een grootste gemene deler in de antwoorden te ontdekken? Opvallend is dat een meerderheid van de rechters als belangrijkste taak van de bestuursrechter het beslechten van geschillen ziet. Wel verschillen de formuleringen. Er zijn rechters die spreken over ‘beslechten’, anderen over ‘finaal beslechten’ of ‘zo finaal mogelijk beslechten’, weer anderen over ‘oplossen’. Daarnaast valt op dat sommigen het laten bij een bondige omschrijving, terwijl anderen nog het een en ander toevoegen aan de omschrijving die ze geven (‘in ieder geval het juridische, en zo mogelijk het achterliggende geschil’ of: ‘met oog voor wat partijen zelf willen’).

Opvallend is voorts dat wat traditioneel als taak van de bestuursrechter wordt gezien, het toetsen van de rechtmatigheid van het besluit van het bestuur, maar weinig wordt genoemd.⁵⁴

⁵⁴ Hoewel de term geschilbeslechting dermate ruim is dat ook de toetsing van het besluit, resulterend in een uitspraak waarin een oordeel wordt gegeven over de rechtmatigheid ervan, als geschilbeslechting zou kunnen worden gezien (immers, voor zover het geschil tussen partijen gaat over de vraag of het besluit van het bestuur rechtmatig is, is dat beslecht), wordt de term ‘geschilbeslechting’ veelal een bredere betekenis toegekend.

Voor zover het toetsen van overheidsbesluiten en het nemen van beslissingen daarover als taak wordt genoemd, voegt men daar meestal iets aan toe om aan te geven dat de taak van de bestuursrechter niet te beperkt moet worden opgevat. Voorbeelden van toevoegingen zijn: ‘met het oog op de positie van de burger in de procedure’, en: ‘liefst rechtvaardige beslissingen waar iedereen zich in kan vinden’.

Naast het veelgenoemde ‘geschillen beslechten’ en het met enige regelmaat genoemde ‘toetsen’, noemen enkele rechters ongelijkheidscompensatie, één rechter noemt procedurele rechtvaardigheid en één rechter het bevorderen van zorgvuldige besluitvorming. Ten slotte is er een rechter die het heel algemeen houdt door de taak van de bestuursrechter te omschrijven als: het geven van een wijs oordeel.

Al met al komt uit de omschrijvingen duidelijk naar voren dat rechters hun taak breder opvatten dan het louter toetsen van besluiten op rechtmatigheid.

2.7.2 *Reactie van rechters op stellingen over de taak van de bestuursrechter*

Aan het slot van het interview hebben we de rechters drie stellingen voorgelegd over hun taakopvatting. De eerste stelling luidde:

De bestuursrechter is er primair om de rechtmatigheid van het bestreden besluit te toetsen.

De tweede:

Onderzoeken wat er speelt tussen partijen, is een essentieel onderdeel van de zitting.

De derde:

De rechter is er primair voor partijen, dus als hun conflict verder gaat dan het bestreden besluit, vind ik het geen probleem me daar mee bezig te houden.

In hoeverre waren de rechters het met die stellingen eens?

De eerste stelling

In reactie op de eerste stelling die we de rechters voorlegden (‘De bestuursrechter is er primair om de rechtmatigheid van het bestreden besluit te toetsen’) zeiden vijftien rechters het met die stelling eens te zijn. Veertien rechters waren het oneens met de stelling, twee maakten geen duidelijke keuze. Uit die getallen lijkt te kunnen worden opgemaakt dat de rechters hopeloos verdeeld zijn, maar als ook wordt gekeken naar de toelichtingen die de rechters bij hun reactie gaven (wat 21 keer het geval was⁵⁵), dan blijkt sprake van een aanzienlijke mate van consensus.

⁵⁵ Tien keer door rechters die het met de stelling eens waren, negen keer door rechters die het oneens waren met de stelling en twee keer door de rechters die geen duidelijke keuze maakten.

Die houdt in dat de taak van de rechter meer inhoudt dan het toetsen van de rechtmatigheid van het bestreden besluit.

Sommige rechters die antwoorden dat ze het met de stelling eens zijn, voegen er aan toe: maar...

... wel met het oog op de burger. (10)

... als partijen een uitspraak willen, dan krijgen ze een uitspraak. Willen ze praten, dan gaan we dat bekijken. Voor ieder wat wils. (16)

... uiteindelijk wel. Maar: als je het goedschiks kunt oplossen, moet je het niet nalaten. (18)

... het is een beetje beperkt, het is wel wat je moet doen. Rechtmatigheid is alleen materieel, daarom moet het ook zorgvuldig zijn. (31)

Anderen laten in hun reactie doorschemeren dat ze weliswaar vinden dat het toetsen van de rechtmatigheid van het bestreden overheidsbesluit de primaire taak van de bestuursrechter is, maar dat er meer is:

Ja, rechtmatigheid van besluiten toetsen is een belangrijke taak. (6)

Ja, daar begint het wel mee. (30)

Nog weer anderen wekken de indruk dat ze 'eens' zeggen omdat de toetsing door de rechter van het bestreden besluit de bodem, het fundament, van de rechterlijke activiteit is, zij het niet de enige activiteit.

(na lang nadenken): Het besluit, dat is hetgeen waar we er voor zitten. (3)

Ja, toch wel. (11)

Uiteindelijk wel. (27)

Rechters die zeggen het met de stelling oneens te zijn, hebben soms behoefte te laten merken dat ze de toetsing van de rechtmatigheid van het besluit van het bestuur wel een heel belangrijke taak vinden.

Heel wezenlijk, maar te beperkt. (14)

'Primair' gaat mij te ver, het is toch meer dan dat. (23)

Wel belangrijk, maar niet het enige. (24)

De rechter doet meer dan dat. (26)

Het gaat verder: geschillen oplossen. (28)

Anderen nuanceren hun afwijzende reactie op de stelling.

Niet primair, maar soms is dat wel wat er gebeurt. (12)

Nee, maar het komt er in de praktijk vaak wel op neer. (22)

Al met al komt uit de reacties op de stelling als beeld naar voren dat een zeer ruime meerderheid van de rechters die wij spraken, vindt dat de taak van de bestuursrechter wezenlijk meer omvat dan het toetsen van besluiten.

De tweede stelling

In reactie op de tweede stelling ('Onderzoeken wat er speelt tussen partijen, is een essentieel onderdeel van de zitting') zeiden twintig rechters dat ze het met de stelling eens waren, drie waren het met de stelling oneens en acht gaven geen duidelijk oordeel. In de helft van de gevallen motiveerden de rechters hun oordeel.

De rechters die het eens zijn met de stelling, motiveren hun oordeel slechts af en toe. In de drie gevallen waarin het gebeurt, komen de motiveringen sterk met elkaar overeen. Uit de toelichting blijkt dat men, ondanks het antwoord 'eens', sceptisch is over wat je er mee kunt bereiken.

Een rechter vraagt zich af:

Ja, maar heeft het zin? Als je meer gevonden hebt, lost dat soms niets op. (22)

Een andere rechter zegt dat zij altijd een poging doet, maar voegt er aan toe:

Het is afhankelijk van de zaak, partijen begrijpen elkaar niet altijd, vanwege de taal, en het hangt ook van de bereidheid van partijen af. (32)

Van de drie rechters die het met de stelling oneens zijn, is er een die dat oordeel motiveert, door te zeggen dat in de socialezekerheidszaken die zij behandelt, het probleem niet zo erg speelt.

Veel van de rechters die het noch eens, noch oneens zijn met de stelling, zeggen dat ze soms wel onderzoeken wat er speelt tussen partijen, maar soms ook niet.

Het hangt van de zaak af. Je kunt het van te voren wel inschatten: sommige conflicten zijn heel zakelijk. (7)

Soms meen ik te weten wat er speelt, en dan besteed ik er geen extra aandacht aan. (16)

In kant-en-klaar-zaken ga ik er niet extra naar vragen, alleen als het ter zitting blijkt. (18)

Uit de toelichtingen die de rechters geven, blijken twee verschillende strategieën. Sommige rechters gaan ter zitting niet actief op zoek naar wat er speelt tussen partijen, vragen er niet direct naar, maar als het ter zitting spontaan opkomt, gaan ze er wel op in. Andere rechters laten zich leiden door de bestudering van de zaak ter voorbereiding van de zitting. Blijkt dan dat er meer speelt en acht de rechter het van meerwaarde het ter zitting aan de orde te stellen, dan doet hij dat. Zo niet, dan niet.

Het is opvallend dat slechts een klein deel van rechters die wij spraken het oneens is met de stelling dat een essentieel onderdeel van de zitting is om te onderzoeken wat er speelt tussen partijen. Bijna alle rechters vinden dat het tot hun taak kan behoren dat te doen. Het woordje 'kan' is trouwens cruciaal, want behalve de twintig rechters die zich achter de stelling schaalden, waren er acht die een voorbehoud maakten.

De derde stelling

In reactie op de derde stelling ('De rechter is er primair voor partijen, dus als hun conflict verder gaat dan het bestreden besluit, vind ik het geen probleem me daar mee bezig te houden') zeiden achttien rechters het met de stelling eens te zijn, vier waren het oneens met de stelling, negen gaven geen duidelijk oordeel. De overgrote meerderheid van de rechters gaf een motivering bij de reactie op de stelling.⁵⁶

Opvallend is het grote aantal 'ja, maar'-reacties. Rechters die het met de stelling eens zijn, hebben heel vaak behoefte te laten weten dat hun instemming niet onvoorwaardelijk is.

Ja, als maar wel duidelijk is wat ik er aan kan doen. (3)

Ja, maar de mogelijkheden zijn beperkt. (4)

Als partijen willen dat ik er iets van vind: O.K. Maar dat is niet afdwingbaar. (7)

Ja, maar binnen grenzen. (16)

Ik kijk wat ik er mee kan. (13)

Maar er zijn grenzen. (19)

Slechts twee keer is sprake van een motivering van de instemmende reactie waarin geen sprake is van reserve.

In beginsel, want we zijn er voor partijen, en het is niet erg om buiten het kader van het besluit te gaan. Als je het maar niet te ver oprekt. In een burengeschil kun je op je klompen aanvoelen dat niemand daar blij van wordt, dus als er een mogelijkheid is dat in het kader van de procedure op te lossen, zal ik dat doen., zij het dat ik geen bindende beslissingen kan nemen over civielrechtelijke geschilpunten tussen partijen. (9)

Als je partijen verder kunt helpen, moet je dat vooral doen. (14)

⁵⁶ Elf van de achttien rechters die het met de stelling eens waren, alle vier rechters die het met de stelling oneens waren en alle negen rechters die geen duidelijk oordeel gaven.

Van de rechters die het niet eens zijn met de stelling, is er maar één die expliciet is over zijn reserves.

Bij voorkeur niet: je kunt er zo weinig mee. (15)

Een andere rechter zegt:

Nee, maar je stuurt ze soms wel door. (2)

Nog weer een ander benadrukt de beperkte mogelijkheden van de rechter.

Het juridische probleem kan ik oplossen. Het werkelijke probleem niet. (24)

Dat geldt ook voor de rechters die op de stelling noch met een duidelijk 'eens', noch met een duidelijk 'oneens' reageren. Veelal gaat het om een 'ja, mits' (en derhalve evenzeer om een 'nee, tenzij').

Al met al bestaan er bij de door ons geïnterviewde rechters weinig principiële bezwaren om, als het conflict van partijen verder gaat dan het bestreden besluit, zich daar mee bezig te houden, maar bestaat er wel veel scepsis over de mogelijkheden die de rechter daartoe heeft.

Overzien we het geheel van de reacties van de rechters op de drie stellingen, dan kan worden geconcludeerd dat ze veeleer als pragmatisch dan als dogmatisch zijn te karakteriseren, maar dat de rechters sceptisch zijn over de mogelijkheid om in een substantieel aantal zaken meer voor partijen te doen dan hun te voorzien van een gedegen juridisch oordeel over het besluit waar het beroep tegen is gericht.

2.8 Analyse

In de vorige paragrafen hebben we een overzicht gegeven van de uiteenlopende opvattingen van rechters over de Nieuwe zaaksbehandeling en van de verschillende manieren waarop zij zaken behandelen. Daaruit bleek dat op veel punten sprake is van een grote mate van overeenstemming, op andere punten van duidelijke verschillen.

In deze paragraaf proberen we enige lijn in die overeenkomsten en verschillen te brengen.

Overeenkomsten

Op ten minste drie punten is sprake van een grote mate van overeenstemming tussen de rechters.

1. Een eerste punt betreft het feit dat men zonder uitzondering de Nieuwe zaaksbehandeling als een gegeven beschouwt. In de interviews hebben we geen van de rechters opmerkingen horen maken in de trant van 'het is allemaal gebakken lucht', 'het waait wel weer over' of 'dat is iets van het management, ons gaat het niet aan'. Over wat de Nieuwe zaaksbehandeling inhoudt, denkt niet iedereen hetzelfde, maar dat sprake is van een andere wijze van werken die als Nieuwe zaaksbehandeling kan worden aangeduid, daarover is iedereen het wel eens.
2. Opvallend is ook dat pragmatisme de boventoon voert als rechters gevraagd wordt naar hun taakopvatting. Eigenlijk niemand heeft er principiële bezwaren tegen om meer te doen dan het geven van een oordeel over de rechtmatigheid van overheidsbesluiten, als partijen daar mee geholpen zijn. Praktische belemmeringen worden wel genoemd, maar dat doet niet af aan het ontbreken van principiële bezwaren.
3. Een laatste overeenkomst betreft het feit dat – ook al ging het in de interviews met grote regelmaat over de waarde van procedurele rechtvaardigheid – de term zelf door bijna niemand werd genoemd. Bijna alle rechters die we spraken, lieten op enig moment in het interview merken dat ze zich realiseren dat partijen ter zitting hun verhaal moeten kunnen doen en dat ze de rechter moeten kunnen voorzien van alle informatie die van belang is om een goede uitspraak te doen, dat partijen weten wat de mogelijkheden en beperkingen in de bestuursrechtelijke procedure zijn en dat het van belang is dat ze er van overtuigd zijn dat hun zaak in handen is van een onbevangen en deskundige rechter, maar die noties worden slechts door een enkeling gekoppeld aan het begrip 'procedurele rechtvaardigheid'.

Verschillen

Behalve overeenkomsten zijn er ook verschillen. Wanneer we het geheel van de in de interviews verzamelde informatie overzien, zijn er op ten minste acht punten opvallende verschillen tussen rechters te zien.

1. Een eerste verschil heeft te maken met hoe men de veranderingen ten opzichte van de gang van zaken voorafgaand aan de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling beschrijft. Een deel van de rechters benadrukt de praktische en organisatorische verschillen (zaken komen sneller op zitting, als rechter ben je actiever ter zitting). Anders gezegd: het gaat niet per se fundamenteel anders dan vroeger, zij het dat de nadruk meer ligt op de finale beslechting van het juridische geschil. Andere rechters benadrukken dat sprake is van een fundamenteel andere benadering van het geschil tussen partijen, meer gericht op wat er tussen partijen speelt en met meer nadruk op de wensen en behoeften van partijen.
2. Een tweede verschil betreft de manier waarop men spreekt over de veranderingen die de Nieuwe zaaksbehandeling teweeg heeft gebracht. Sommige rechters spreken er over als iets wat hen is overkomen, anderen als iets waar men actief aan deelneemt en bij betrokken is.

3. Een derde verschil betreft de reikwijdte van de nieuwe manier van werken. Sommige rechters benadrukken dat één van de met de Nieuwe zaaksbehandeling verbonden idealen – het bereiken van overeenstemming tussen partijen – in een substantieel aantal zaken is te realiseren, andere rechters zijn sceptischer, en geven te kennen dat dat ideaal maar in relatief weinig zaken is te realiseren.
4. Een vierde verschil heeft te maken met waar men bij de beoordeling van de veranderingen de nadruk op legt. Sommige rechters benadrukken de kansen die de nieuwe werkwijze biedt (je kunt meer doen voor partijen, meer voor ze betekenen, ze verder helpen), bij anderen klinkt meer scepsis door over het realiteitsgehalte van de aan de Nieuwe zaaksbehandeling ten grondslag liggende doelstellingen (niet alle zaken lenen zich ervoor, ik ben geen maatschappelijk werker/psycholoog, je moet oppassen met schikken, partijen hebben meestal gewoon behoefte aan duidelijkheid).
5. Een vijfde verschil betreft de mate waarin rechters de nadruk leggen op belemmeringen om de Nieuwe zaaksbehandeling een succes te maken. Een aantal rechters noemt allerlei tekortkomingen en gevaren (er is te weinig tijd op zitting, de werklast is te hoog, gemachtigden hebben geen mandaat om te onderhandelen, ik zou een cursus moeten doen voordat ik de conflicthanteringsmethode zou kunnen toepassen, ik snijd me in de vingers als ik meer tijd in een zaak stop, heropenen leidt tot veel vertraging, mediation heeft geen toegevoegde waarde), terwijl andere rechters daar nauwelijks of niet over reppen.
6. Een zesde verschil heeft er mee maken of men de werkwijze van de Nieuwe zaaksbehandeling labelt als ‘echt iets nieuws’ of als ‘alleen maar de nieuwe kleren van de keizer’ of zelfs ‘oude wijn in nieuwe zakken’.
7. Een zevende verschil betreft de mate waarin rechters zeggen van verschillende bevoegdheden gebruik te maken om zaken snel en/of finaal te beslechten. Sommige rechters zeggen regelmatig gebruik te maken van de mogelijkheid de zaak ter zitting aan te houden, zo nu en dan een zaak te schikken met enige regelmaat mondeling uitspraak te doen. Andere rechters maken van al die bevoegdheden niet of nauwelijks gebruik.
8. Een achtste verschil ten slotte betreft de vraag hoe rechters zich zien in vergelijking met hun collega's. Een aantal rechters geeft aan niet goed te weten hoe hun collega's precies werken, maar regelmatig wordt ook opgemerkt dat er duidelijke verschillen zijn. Sommige rechters beschouwen zich als enthousiaster over de Nieuwe zaaksbehandeling dan hun collega's, andere juist als sceptischer.

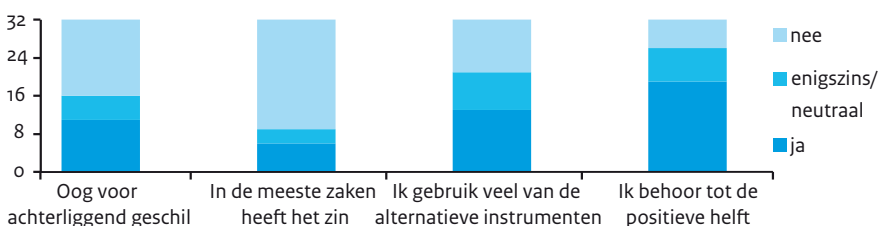
Verschillen in enthousiasme tussen rechters

Al deze punten laten iets zien over het enthousiasme van rechters voor de Nieuwe zaaksbehandeling. Ze zeggen iets over de vraag in hoeverre de rechter de nieuwe wijze van het behandelen van zaken als verbetering en verrijking beschouwt ten opzichte van hoe de bestuursrechter in het verleden zaken behandelde en daarnaast over de mate waarin, ook al is men wellicht niet in alle opzichten positief over de nieuwe werkwijze, de bereidheid bestaat mee te denken over hoe de bestuursrechter zijn taak zo goed mogelijk kan vervullen en over verbeteringen in de huidige werkwijze die daaraan kunnen bijdragen.

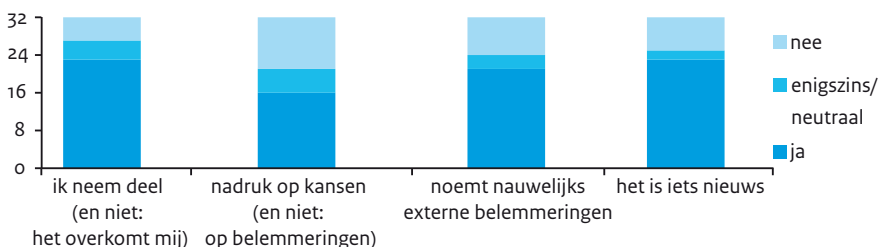
Het enthousiasme voor de Nieuwe zaaksbehandeling kan worden gemeten door de scores op de acht aspecten die we hiervoor hebben onderscheiden samen te voegen, zij het dat dit enkel mogelijk is als ze betrekking hebben op één enkel concept, zodat met de totaalscore één onderliggend construct wordt gemeten. Dat blijkt het geval te zijn. Een betrouwbaarheidsanalyse van de scores van de geïnterviewde rechters op de acht aspecten laat zien dat die sterk met elkaar samenhangen.⁵⁷

Hoe scoren de rechters op de verschillende aspecten van enthousiasme? In de onderstaande twee figuren is dat te zien.

Figuur 2.1a Aspecten van enthousiasme voor de NZB (n=32)⁵⁸



Figuur 2.1b Aspecten van enthousiasme voor de NZB (n=32)



De twee figuren laten zien dat rechters uiteenlopend scoren op de verschillende aspecten die tezamen hun enthousiasme voor de Nieuwe zaaksbehandeling bepalen. Opvallend is met name dat een ruime meerderheid van de rechters die we hebben gesproken vindt dat het bij de Nieuwe zaaksbehandeling om iets nieuws gaat, zichzelf karakteriseert als iemand die 'er aan deelneemt', niet de nadruk legt op externe belemmeringen en zich rekent tot de helft van de rechters die het meest positief is over de Nieuwe zaaksbehandeling. Komt het op praktisch handelen aan, dan zijn rechters veelal sceptischer. Opvallend is vooral dat een ruime meerderheid van de rechters zegt dat het slechts in een minderheid van de zaken zin heeft om op zoek te gaan naar een achterliggende conflict tussen partijen.

⁵⁷ Cronbach's Alpha = .81.

⁵⁸ Bij één van de geïnterviewde rechters bood het verslag van het interview onvoldoende aanknopingspunten om scores op de acht onderscheiden aspecten vast te stellen.

Ervaring van rechters en enthousiasme over de Nieuwe zaaksbehandeling

De constatering dat rechters in wisselende mate enthousiast zijn over de Nieuwe zaaksbehandeling, roept de vraag op welke factoren bepalend zijn voor hun enthousiasme. Een mogelijke verklaring zou kunnen worden gevonden in de ervaring van rechters. Zijn rechters met meer ervaring (in andere rechtsgebieden) meer of minder enthousiast over de Nieuwe zaaksbehandeling dan rechters met minder ervaring?

Eerder hebben we de bestuursrechters met wie is gesproken in vier groepen onderverdeeld: 1. ervaren bestuursrechters met veel ervaring buiten het bestuursrecht, 2. ervaren bestuursrechters met weinig ervaring buiten het bestuursrecht, 3. onervaren bestuursrechters met veel ervaring buiten het bestuursrecht en 4. onervaren bestuursrechters met weinig ervaring buiten het bestuursrecht. Opvallend is dat bestuursrechters met weinig ervaring buiten het bestuursrecht (de groepen 2 en 4) duidelijk enthousiaster zijn dan de rechters met veel ervaring buiten het bestuursrecht (1 en 3). Dat is des te opvallender, omdat men zou kunnen verwachten dat rechters die werkzaam zijn geweest in het civiele recht, extra enthousiast zijn omdat de Nieuwe zaaksbehandeling zich deels laat inspireren door de gang van zaken op civiele comparities.

Maakt het voor het enthousiasme van de rechters voor de Nieuwe zaaksbehandeling nog uit hoe lang iemand al als rechter werkzaam is? Verondersteld zou kunnen worden (op grond van het idee dat jongeren meer openstaan voor vernieuwing dan ouderen) dat geldt: hoe jonger, hoe enthousiaster en meer betrokken. Dat blijkt te kloppen. Er is een significant verband tussen het aantal jaren dat een rechter als rechter werkzaam is en diens enthousiasme voor de Nieuwe zaaksbehandeling.⁵⁹ Daarbij geldt: hoe korter werkzaam als rechter, hoe enthousiaster over de Nieuwe zaaksbehandeling.

2.9 Conclusie

Uit de interviews met de bestuursrechters waar in dit hoofdstuk verslag van is gedaan, blijkt zowel van grote verschillen als van een behoorlijke mate van overeenstemming. De verschillen betreffen de wijze waarop de rechters hun werk verrichten. De overeenkomsten betreffen de taakopvatting. In paragraaf 2.4 bleken vooral de verschillen. Als je ruim 30 verschillende bestuursrechters vraagt hoe zij hun zaken behandelen, wat zij ter zitting doen en nalaten en hoe zij tegen allerlei concrete aspecten van hun taakuitoefening aankijken, blijkt sprake van grote onderlinge verschillen. In paragraaf 2.7 vallen vooral de overeenkomsten op. Wordt rechters meer in algemene termen gevraagd naar hun taakopvatting, dan blijkt dat ze zich in grote meerderheid zien als geschilbeslechtters die op een pragmatische wijze gebruik maken van hun bevoegdheden, om de hun toebedeelde zaken zo snel en finaal mogelijk af te handelen.

⁵⁹ $r = -.30, p < .10$.

Voor wat betreft de houding ten opzichte van de Nieuwe zaaksbehandeling kan worden geconstateerd dat het enthousiasme voor de Nieuwe zaaksbehandeling uiteen loopt. Enkele van de rechters die wij spraken toonden zich zeer enthousiast, enkele anderen behoorlijk sceptisch. De meerderheid van de rechters die we hebben geïnterviewd neemt een tussenpositie in. Kort maar goed: rechters staan in het algemeen open voor de Nieuwe zaaksbehandeling, maar verschillen in hun inschatting over de toegevoegde waarde ervan.

Meer concreet hebben wij, in steekwoorden, bij de bestuursrechters de volgende geluiden opgevangen.

- De bestuursrechters geven aan dat de zaken sneller ter zitting komen dan vóór invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling. Op die zitting neemt de rechter het initiatief. Hij begint met zijn eigen vragen.
- Wordt er helemaal niet meer gepleit? Daar is nog wel verschil van aanpak. Sommige rechters stellen zich op het standpunt dat pleiten na invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling is 'verboden'. Andere rechters zijn daar niet zo strikt in en geven er (na de vragenronde) nog wel gelegenheid voor. Enkele rechters stellen zich uitdrukkelijk op het standpunt dat aan partijen die een pleidooi willen houden de gelegenheid daartoe niet mag worden onthouden.
- Lang niet alle rechters gaan in hun aanpak uit van de methode van de conflictdiagnose. Dat kan zijn omdat de methode hen niet erg aanspreekt, of omdat men vindt dat deze zich niet leent voor algemene toepassing. Een aantal zegt in ieder geval niet te beginnen met een vraag als: 'Wat staat er voor u op het spel?'
- De bestuursrechters gaan niet altijd op zoek naar een eventueel achterliggend conflict. Wel geeft een aantal rechters (ook als zij niet de methode van conflictdiagnose toepassen) ruimte om een achterliggend conflict naar voren te laten komen. Andere rechters lijken daar slechts bij uitzondering aanleiding voor te zien.
- Over de reden om niet op zoek te gaan naar een achterliggend conflict of naar achterliggende belangen geven sommige rechters redenen op die met hun taakopvatting te maken hebben ('het is wél rechtspraak'; 'ik ben geen psycholoog'). Andere noemen meer persoonlijke redenen, namelijk dat zij niet goed in zijn in een dergelijke aanpak.
- Komt er toch een achterliggend conflict naar boven, dan geven rechters soms aan dat het niet altijd gemakkelijk is daar recht aan te doen. Ook als men best bereid is over achterliggende kwesties te praten, zeggen rechters wel dat de rechtszaak niet altijd een goede setting is om dergelijke conflicten op te lossen. Het is dan de vraag of je er goed aan doet om die conflicten wel naar boven te halen.
- Over het vragen van informatie of het inbrengen van gegevens die als bewijs kunnen dienen, bestaan verschillende opvattingen. Enkele rechters zeggen dat het de efficiëntie ten goede zou komen als vóór de zitting (schriftelijk) vragen aan partijen worden gesteld. Slechts enkele van de rechters doen dat.
- Een aantal rechters geeft aan dat zij terughoudend zijn met het aanhouden van zaken. Het tijdverlies dat het gevolg is van aanhouden, wordt meer dan eens als reden genoemd, net als de omstandigheid dat de rechter er onvoldoende tijd voor heeft/krijgt.

- Soms zijn minder positieve ervaringen voor een rechter aanleiding om terughoudender te worden met het aanhouden van zaken om bewijslevering mogelijk te maken. Aanhouding geeft aan degene die in de gelegenheid wordt gesteld nadere gegevens in te brengen het idee dat deze de zaak zal winnen als hij gevolg geeft aan de suggestie van de rechter en de gegevens voldoende overtuigend zijn. Over het inbrengen van een contraexpertise merkt een rechter op dat de rechter een partij eigenlijk alleen zou moeten stimuleren een dergelijk rapport op te laten stellen, als de rechter de kans reëel acht dat hij door aanlevering daarvan alsnog overtuigd zou kunnen worden van het gelijk van de betreffende partij.
- Opvallend is het geluid, van méér dan één rechter, dat eisers (te) laat zijn, als ter zitting blijkt dat zij bepaalde informatie nog niet geleverd hebben.
- De geïnterviewde rechters zijn niet allemaal erg gericht op het treffen van schikkingen. Men zegt ook dat lang niet alle zaken zich er voor lenen en dat het in een niet zo groot aantal zaken tot een schikking komt (minder dan 5%). In de interviews zijn verschillende argumenten genoemd om terughoudend te zijn met schikkingen. De argumenten variëren: daar is op zitting te weinig tijd voor; je mag partijen niet teveel onder druk zetten; het risico bestaat dat partijen onbedoeld de indruk krijgen dat de rechter zijn oordeel al klaar heeft over wie in de zaak het gelijk het meest aan zijn zijde heeft.
- Verschillende rechters geven aan dat zij niet erg positief oordelen over het verwijzen naar mediation. Vaak is het te laat in het proces. Daarnaast waren de ervaringen met verwijzen ook niet altijd goed.



De behandeling van het beroep ter zitting

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de behandeling van het beroep ter zitting aan de orde. In de Nieuwe zaaksbehandeling speelt de zitting een cruciale rol. Ter zitting bespreekt de rechter met partijen hoe hun zaak het beste kan worden behandeld. Hij onderzoekt of hun geschil er mee gebaat is dat hij zo snel mogelijk uitspraak doet, of dat het de voorkeur verdient dat de zaak na de zitting op een andere manier wordt voortgezet. In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de gang van zaken ter zitting bij de bestuursrechter. Het is gebaseerd op gegevens die zijn verzameld tijdens het bijwonen van ruim 150 bestuursrechtelijke zittingen in de periode van juli tot en met november 2013. Zie over de wijze van gegevensverzameling paragraaf 1.6.4.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.2 wordt een overzicht gegeven van het aantal zittingen dat we bij verschillende rechtbanken hebben bijgewoond en van de aard van de zaken die daar aan de orde waren. Paragraaf 3.3 behandelt een aantal kenmerken van de zitting. Wie waren er aanwezig? Hoeveel tijd nam de zitting in beslag? Vervolgens richten we onze blik op de behandeling van het beroep ter zitting. In de paragrafen 3.4 tot en met 3.8 komen achtereenvolgens aan de orde: de introductie van de zitting (par. 3.4), de rolverdeling tussen rechter en partijen, waarbij met name de vraag aan de orde is in hoeverre partijen de gelegenheid krijgen te pleiten (par. 3.5), het inventariseren van de achterliggende belangen van partijen (par. 3.6), de discussie over bewijsvragen (par. 3.7) en het gesprek over hoe de procedure na de zitting zal worden voortgezet (par. 3.8).

Tot slot komt de vraag aan de orde in hoeverre het optreden van de rechter kan worden gezien als bevorderlijk voor de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid (par. 3.9). Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies (par. 3.10).

3.2 Bijgewoonde zittingen

We hebben 164 zittingen bij vijf rechtbanken bijgewoond. Doel was het bijwonen van enkelvoudige zittingen in reguliere bestuursrechtelijke zaken (derhalve, zoals aangegeven in paragraaf 1.6.4: geen voorlopige voorzieningen en geen vreemdelingen- of belastingzaken). In tabel 3.1 is te zien hoeveel van wat voor soort zittingen bij welke rechtbanken zijn bijgewoond.

Tabel 3.1 Soort zitting dat is bijgewoond

Soort zitting	Regulier	Voorlopige voorz.	Vreemdelingen	Totaal
Rechtbank				
I	31	0	0	31
II	39	0	0	39
III	27	1	0	28
IV	29	7	0	36
V	22	5	3	27
Totaal	148	13	3	164

In de tabel is te zien dat het overgrote deel van de bijgewoonde zittingen een reguliere zitting betrof. De over de overige zittingen verzamelde gegevens blijven in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

Wat voor soort zaken waren aan de orde op de zittingen die we hebben bijgewoond? We maken een onderscheid tussen socialezekerheidszaken, socialevoorzieningszaken, omgevingsrechtelijke zaken, ambtenarenzaken en overige zaken.

Tabel 3.2 Soort zaak waarvan de zitting is bijgewoond

Rechtbank	I	II	III	IV	V	Totaal
Sociale verzekeringen	45%	51%	33%	31%	50%	43%
Sociale voorzieningen	32%	23%	37%	38%	9%	28%
Omgevingsrecht	3%	8%	0%	10%	14%	7%
Ambtenarenzaken	3%	5%	4%	7%	5%	5%
Overig	16%	13%	26%	14%	23%	18%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	31	39	27	29	22	148

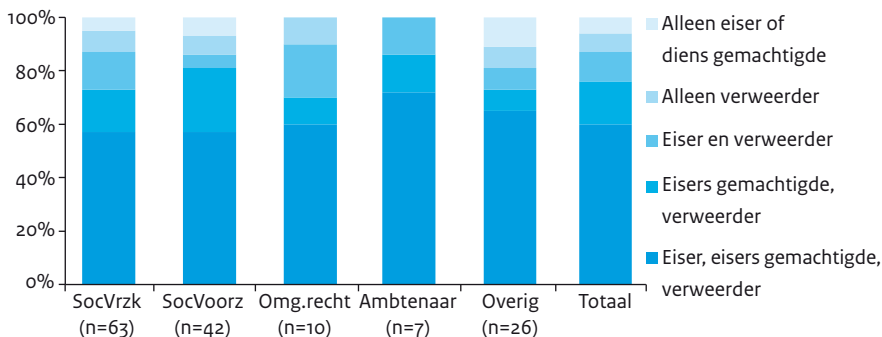
Ruim twee derde van de zaken waarvan we de zitting hebben bijgewoond, betrof socialezekerheidszaken (socialeverzekerings- of socialevoorzieningszaken). In 7% van de gevallen betrof het een omgevingsrechtelijke zaak, in 5% een ambtenarenzaak. De categorie ‘overig’ bedroeg 17% van de ter zitting geobserveerde zaken. De verschillen tussen de rechtbanken zijn aanzienlijk, zij het dat bij alle rechtbanken (op een uitzondering na) alle soorten zaken zijn geobserveerd.

3.3 Kenmerken van de zitting

Aanwezigheid partijen

In hoeverre waren partijen aanwezig ter zitting? We bezien dat voor de vijf categorieën zaken die we hebben onderscheiden.

Figuur 3.1 Wie zijn ter zitting aanwezig?

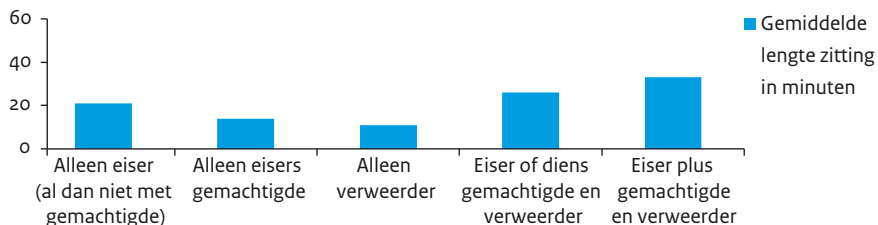


In de figuur zijn veel verschillende gegevens te vinden. Het meest relevante onderscheid betreft zittingen waar slechts een van de partijen aanwezig of vertegenwoordigd was versus zittingen waar beide partijen aanwezig of vertegenwoordigd waren. In de meest rechtse kolom is te zien dat op 13% van de zittingen slechts een van de partijen vertegenwoordigd was (bovenste twee rijen) en op 87% van de zittingen beide partijen aanwezig of vertegenwoordigd waren (onderste drie rijen). De verschillen tussen de verschillende categorieën zaken zijn niet groot. Voor alle categorieën zaken geldt dat steeds in ongeveer een even groot percentage zaken beide partijen aanwezig of vertegenwoordigd zijn. Alleen de ambtenarenzaken – de kleinste categorie, met slechts zeven zaken – wijken enigszins af: daar zijn steeds beide partijen aanwezig dan wel vertegenwoordigd.

Lengte zitting

Hoe lang duurt een zitting? De gemiddelde lengte van de zittingen die we hebben bijgewoond, bedroeg 29 minuten. Voor de lengte van de zitting maakt het uit wie er aanwezig zijn en wat voor soort zaak er wordt behandeld.

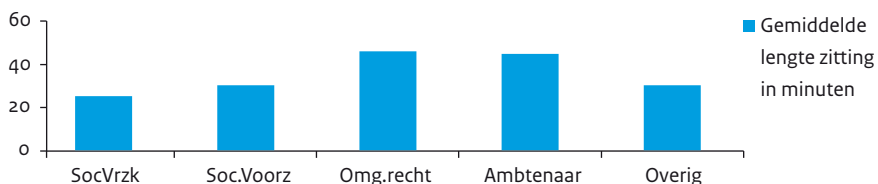
Figuur 3.2 Gemiddelde lengte zitting (wie zijn ter zitting aanwezig?)



In figuur 3.2 is te zien dat het voor de lengte van de zitting nogal uitmaakt wie er aanwezig zijn. Is alleen verweerder aanwezig, dan is de zitting in gemiddeld 11 minuten voorbij. Zijn beide partijen aanwezig en heeft eiser een gemachtigde meegenomen, dan duurt de zitting gemiddeld drie keer zo lang: 33 minuten.⁶⁰

Maakt het voor de lengte van de zitting nog uit wat voor soort zaak daar wordt behandeld? Dat is in figuur 3.3 te zien.

Figuur 3.3 Gemiddelde lengte zitting (wat voor zaak is aan de orde?)

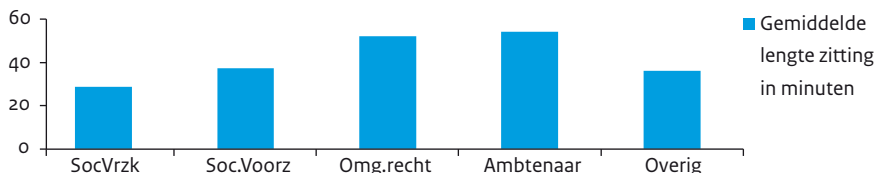


Uit de figuur blijkt dat het voor de lengte van de zitting nogal uitmaakt wat voor soort zaak wordt behandeld. De behandeling van socialeverzekeringszaken duurt het kortst: gemiddeld 24 minuten. Ambtenarenzaken en omgevingsrechtelijke zaken duren bijna twee keer zo lang: gemiddeld 44 en 43 minuten. De socialevoorzieningszaken en de 'overige' zaken zitten precies op het gemiddelde: 29 minuten.

Verskillende soorten zaken kunnen van elkaar verschillen voor wat betreft de mate waarin partijen ter zitting aanwezig zijn. We kijken daarom opnieuw naar de duur van de zitting, maar nu alleen voor de zittingen waar eiser, diens gemachtigde en verweerder aanwezig waren.

⁶⁰ Vergelijken we de lengte van de in 2013 bijgewoonde zittingen met die van de zittingen van 2002, dan blijkt dat de lengte met een kwart is toegenomen. In 2002 bedroeg de gemiddelde lengte 23 minuten.

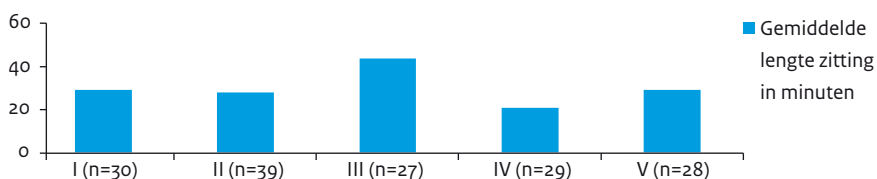
Figuur 3.4 Lengte zitting (alleen zittingen waar eiser, diens gemachtigde en verweerder aanwezig zijn)



De verschillen die in figuur 3.3 waren te zien, zijn figuur 3.4 nog steeds te zien. De behandeling van omgevingsrechtelijke en ambtenarenzaken duurt het langst, die van socialeverzekerings- en socialevoorzieningszaken het kortst.

Tussen rechtbanken onderling zijn duidelijke verschillen te zien.

Figuur 3.5 Lengte zitting (verschillen tussen rechtbanken)



De verschillen tussen de rechtbanken zijn groot. De rechtbanken I, II en V zitten om en nabij het gemiddelde (29 minuten), de rechtbanken III en IV wijken daar sterk van af. Bij rechtbank III duren zittingen bijna de helft langer dan het gemiddelde (42 minuten), bij rechtbank IV een derde korter (20 minuten). Het verschil tussen de rechtbanken III en IV is groot: zittingen bij rechtbank III duren gemiddeld meer dan twee keer zo lang als zittingen bij rechtbank IV (42 versus 20 minuten).⁶¹

3.4 Opening en agenda

3.4.1 Inleiding

Een zitting bij de bestuursrechter kan worden gezien als een bijeenkomst, waar partijen onder voorzitterschap van de rechter hun geschil bespreken. Er zijn talloze manieren waarop de rechter die bespreking met partijen kan inrichten. Een eerste aspect van de zitting betreft de introductie. Heet de rechter partijen welkom? Stelt hij zich voor?

⁶¹ De verschillen zijn worden niet verklaard door wie er ter zitting zijn en om wat voor soort zaak het gaat.

Wordt vergeleken tussen de rechtbanken voor alleen socialezekerheidszaken waar eiser, diens gemachtigde en de gemachtigde van verweerder aanwezig waren, dan is de gemiddelde zittingsduur als volgt: Rb I: 30, Rb II: 32, Rb III: 42, Rb IV: 20, Rb V: 26.

Schetst hij in algemene bewoordingen waar het geschil over gaat? Vertelt hij hoeveel tijd er voor de behandeling van de zaak beschikbaar is? Vertelt hij hoe hij de zitting wil indelen? Hij kan dat allemaal doen en nalaten.

Op een klassieke bestuursrechtelijke zitting geeft de rechter na de opening eerst eiser het woord, daarna verweerder en stelt hij vervolgens een wisselend aantal vragen aan partijen, waarna die in een tweede ronde opnieuw aan het woord komen. Toen de bestuursrechtelijke zitting nog standaard volgens dit stramien verliep, was er voor de rechter hoogstens de noodzaak om aan het begin van de zitting uit te leggen hoe de zaak ter zitting zou worden besproken, als eiser een *one shotter* was die niet werd bijgestaan door een ervaren rechtshulpverlener. Immers, de gemachtigden van eiser en verweerder wisten als *repaet player* wat hen te wachten stond.

Sinds de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling ligt het anders. De rechter wordt geacht ter zitting de regie te nemen. Hij moet beslissen hoe de tijd die voor de behandeling van de zaak beschikbaar is, het beste kan worden besteed. Het is dan ook te verwachten dat de rechter de aanwezigen aan het begin van de zitting vertelt hoe hij de zaak wil behandelen. Denkbaar is dat daarop van invloed is hoeveel informatie partijen voorafgaand aan de zitting van de rechtbank hebben gekregen over de gang van zaken ter zitting.

3.4.2 Informatie voorafgaand aan de zitting

Voordat de zitting wordt gehouden, is er in iedere zaak al het een en ander aan correspondentie gewisseld tussen de rechtbank en partijen. Elk van de rechtbanken waar we zittingen hebben bijgewoond, verschaft partijen informatie over de zitting. De informatie kan zich zowel bevinden in brieven die de rechtbank partijen stuurt over de voortgang van de behandeling van het beroep, maar het kan ook gaan om algemene informatie die wordt verstrekt aan alle partijen die een procedure bij de rechtbank hebben lopen. Het verschilt hoe gedetailleerd die informatie is.

Zo stuurt rechtbank IV partijen in elke zaak een informatieblad waarin over allerlei aspecten van de behandeling van het beroep het een en ander wordt vermeld. Over de zitting is het informatieblad niet heel uitvoerig:

Zitting

Na het vooronderzoek houdt de rechtbank meestal een zitting. U en de andere partij(en) ontvangen daarvoor uiterlijk drie, maar meestal zes weken van tevoren een uitnodiging. Weet u nu al dat u voor een langere periode verhinderd zult zijn, laat dit de rechtbank dan weten.

Bij rechtbank III is de informatie uitvoeriger. Partijen krijgen een informatieblad toegestuurd waarin kort op zo'n twintig verschillende aspecten van de procedure wordt ingegaan. Over de zitting wordt het volgende vermeld.

Zitting

Tijdens de zitting bespreekt de behandelend rechter met partijen wat de geschilpunten zijn en wat er moet gebeuren om deze te kunnen berechten of op te lossen. Voorop staat dat er zoveel mogelijk na de behandeling ter zitting een definitief einde komt aan het geschil.

Aanwezigheid

De rechtbank kan het beroep en het verdere verloop van de procedure alleen met partijen bespreken als die op de zitting aanwezig zijn. De rechtbank raadt u daarom aan naar de zitting te gaan.

Hoe verloopt de zitting?

Een zitting wordt meestal gehouden door één rechter. De rechter leidt de zitting. De rechter bespreekt op de zitting met partijen wat de geschilpunten zijn en wat er moet gebeuren om deze te kunnen berechten of op te lossen. Als er geen oplossing wordt gevonden, kunnen partijen hun standpunten toelichten. Het kan zijn dat de rechter de eisende partij, u dus, als eerste het woord geeft. Als uw toelichting op papier staat, maakt u dan vooraf minstens twee kopieën. Op de zitting geeft u een kopie aan de griffier en een kopie aan de andere partij.

Daarna mag het bestuursorgaan de zaak toelichten. Na de eerste ronde zal de rechter eventueel aanvullende vragen kunnen stellen, maar de rechter kan dat ook tussendoor doen.

In de tweede ronde mogen alle partijen nog kort hun standpunten toelichten.

De rechter bepaalt hoeveel tijd daarvoor is.

De rechter bespreekt met partijen of er nog nader onderzoek of nader overleg nodig is. Aan het einde van de zitting wordt besproken of op het beroep uitspraak kan worden gedaan, dan wel dat de procedure een vervolg moet krijgen.

Als uitspraak kan worden gedaan dan sluit de rechter het onderzoek op de zitting. Als de procedure een vervolg moet krijgen, dan worden daarover afspraken gemaakt. Meestal is een tweede zitting niet nodig.

Uit de citaten uit het informatieblad blijkt dat in algemene bewoordingen wordt geschetst wat de reden is dat de zaak ter zitting wordt behandeld en wat partijen ter zitting kunnen verwachten. In het onderdeel 'Hoe verloopt de zitting?' wordt onder meer ingegaan op de mogelijkheid ter zitting pleitnota's voor te dragen. De lijn die de rechtbank hanteert, is: als de rechter in samenspraak met partijen de geschilpunten heeft geanalyseerd en dat er niet toe heeft geleid dat er een oplossing is gevonden, is er de mogelijkheid pleitnota's voor te dragen.

In de brief van Rechtbank III waarin aan partijen wordt bericht wanneer de zaak ter zitting wordt behandeld, wordt vermeld hoe lang de zitting ongeveer zal duren en wordt partijen aangeraden ter zitting aanwezig te zijn.

Rechtbank V stuurt partijen bij de uitnodiging voor de zitting een tamelijk uitvoerige brief waarin wordt uitgelegd wat er ter zitting aan de orde komt en hoe de procedure na de zitting kan worden vervolgd.

Zitting

De zitting is er op gericht om tot een definitieve oplossing van het geschil te komen. De rechter zal de zitting meestal beginnen met het bespreken van de geschilpunten en het stellen van eventuele vragen aan partijen. Daarna krijgen partijen het woord voor een korte toelichting op hun standpunt.

Tijdens de zitting kan bijvoorbeeld aan de orde komen:

- de inhoud van het bestreden besluit: kleven aan het besluit gebreken en lenen die zich eventueel voor herstel in beroep?;*
- het onderzoek in de zaak: moeten er nog stukken komen, is er reden een getuige te horen of een deskundige te raadplegen, moet het bestuursorgaan nader onderzoek verrichten?;*
- de uitkomst van de zaak: is er een uitspraak nodig of kunnen partijen onderling tot overeenstemming komen?*

Pleitnota's

De zitting is niet bedoeld om standpunten te herhalen die de rechter al in de stukken heeft gelezen. Als de rechtbank een pleitnota nodig vindt, krijgt u daarvan van tevoren bericht. Het op de zitting voordragen van pleitnota's waar de rechtbank niet om heeft verzocht, is in beginsel niet toegestaan.

Het verdere verloop van de procedure

Aan het einde van de zitting geeft de rechter aan of hij uitspraak doet of dat de procedure een vervolg moet krijgen.

Als de procedure een vervolg krijgt, maakt de rechter daarover afspraken met u. (...)

Aan de toelichting op de gang van zaken ter zitting is te zien dat de rechtbank probeert zo duidelijk mogelijk te maken wat partijen van de zitting kunnen verwachten. Desondanks vormt de tekst niet een blauwdruk van het gebeuren ter zitting. Al in de tweede zin is te lezen dat de zitting 'meestal' zal beginnen met het stellen van vragen, in het onderdeel over de pleitnota wordt vermeld dat het voordragen daarvan als de rechtbank daar niet om heeft verzocht, 'in beginsel' niet is toegestaan.

Al met al zijn er aanzienlijke verschillen in hoe uitvoerig rechtbanken partijen informeren over wat hen ter zitting te wachten staat. Het blijkt daarnaast onmogelijk om partijen zekerheid te verschaffen over wat er op de zitting staat te gebeuren. Bepalend daarvoor is uiteindelijk ook de keuze van de rechter die de zaak behandelt.

3.4.3 Observaties ter zitting

Hoe start de rechter de behandeling van de zaak ter zitting? Het blijkt dat dit op zeer uiteenlopende manieren gebeurt en dat de rechter lang niet altijd aan het begin van de zitting aan partijen vertelt hoe hij de zaak wil behandelen. De observatieverslagen bieden talloze voorbeelden.

Nadat partijen zijn gaan zitten, begint de rechter de zitting met een samenvatting van de relevante feiten en omstandigheden. Hij lijkt het aanvankelijk kort te houden, maar het wordt uiteindelijk een tamelijk lang verhaal, ook omdat hij tussendoor bij de gemachtigde van eiser checkt of het klopt wat hij zegt. Vervolgens vraagt hij aan de gemachtigde van eiser of die daar nog iets aan toe wil voegen, wat uitmondt in een gesprek tussen de rechter en de gemachtigde (...). (23)

In zekere zin is wat deze rechter aan het begin van de zitting doet, gewoon van wal steken, zonder partijen duidelijk te maken waar hij naartoe wil.

Als de rechter aan het begin van de zitting geen duidelijkheid biedt over hoe hij de zaak zal behandelen, leidt dat er bij partijen soms toe dat ze onzeker zijn of ze de mogelijkheid zullen krijgen een pleidooi te houden, met als consequentie dat ze loeren op het moment dat ze het woord kunnen nemen om hun visie op de zaak uiteen te zetten.

Nadat de bode de zaak heeft uitgeroepen, vertelt de rechter dat de zaak eerder ter zitting is geweest en dat de behandeling vandaag wordt voortgezet.

Als de rechter dat heeft gezegd, stelt de gemachtigde van eiser haar de vraag of de vertegenwoordigers van verweerder die ter zitting aanwezig zijn, wel bevoegd zijn.

De rechter speelt de vraag door aan de gemachtigden van verweerder: 'Bent u bevoegd? Waar blijkt dat uit?' Nadat dat punt is afgehandeld, vertelt ze het een en ander over wat er aan deze zitting vooraf is gegaan. Vervolgens stelt ze enkele vragen aan de gemachtigde van eiser, die daar antwoord op geeft. De gemachtigde leest in reactie op een vraag van de rechter voor uit een papier dat hij voor zich heeft. Daaruit blijkt dat verweerder weliswaar stelt het bestreden besluit te hebben ingetrokken, maar dat dit door eiser niet als zodanig wordt beschouwd. Het voorlezen door de gemachtigde mondt uit in een pleidooi. (9)

Ook in deze zaak ontvouwt de zitting zich volgens het stramien: we kijken wel hoe het loopt. De regie van de rechter houdt niet meer in dan dat zij in algemene zin in de gaten houdt of partijen kunnen zeggen wat zij naar voren willen brengen en of zij zelf al haar vragen aan partijen heeft kunnen stellen. Het verloop van de zitting ligt niet vast en hangt mede af van de mate waarin partijen zich afwachtend of assertief opstellen.

Dat de rechter aan het begin van de zitting niet duidelijk aangeeft hoe de zaak zal worden behandeld, is minder bezwaarlijk als snel blijkt dat hem of haar voor ogen staat de zitting – ondanks de Nieuwe zaaksbehandeling – volgens het klassieke model te laten verlopen.

De rechter: ‘Welkom. Dan gaan wij nu behandelen, de zaak van mevrouw X, uw dochter.’ De rechter zegt waar de zaak over gaat, een indicatiebesluit. De rechter praat zacht en bedachtzaam, kijkt heel vriendelijk naar de vader van eiseres (eiseres zelf is niet aanwezig). De rechter zegt, ook heel vriendelijk, dat het een juridische toets is. ‘Juristen kijken beperkt naar zaken’ (hij maakt een gebaar met zijn handen dat zijn observatie ondersteunt).

De gemachtigde van eiseres krijgt het woord. Die licht de zaak kort toe. Daarna krijgt de vader van eiseres het woord. Die zegt: ‘Mijn dochter zit met vragen: waarom kan iets wel of juist niet; ze vraagt mij, wil je dat aan de rechter voorleggen?’ De vader vertelt zijn verhaal als een reeks vragen die zijn dochter had, en die hij niet kon beantwoorden.

De rechter zegt: ‘Ik vind dat u het goed heeft verwoord, maar om te kijken of ik u goed heb begrepen, loop ik uw opmerkingen toch nog even langs.’

Naar aanleiding van wat de rechter zegt, voegt de vader van eiseres nog iets aan zijn betoog toe. De rechter legt uit welke vragen wel en niet aan de orde zijn. De zaak van 2010 waar de vader het over heeft, ligt bij de appelrechter. De rechter zegt daarna: ‘Laten we eens luisteren naar wat de gemachtigde van verweerder zegt.’ (10)

In het bovenstaande voorbeeld heeft de rechter niets verteld over hoe de zaak zal worden behandeld. Echter, omdat hij zijn introductie kort houdt en snel het woord aan de gemachtigde van eiseres geeft, kan worden vermoed dat hij van plan is de zitting op deze manier te laten verlopen, door eerst de gemachtigde van eiseres en haar vader aan het woord te laten en vervolgens de gemachtigde van verweerder.

Het komt uiteraard ook voor dat rechters die voor een traditionele behandeling kiezen, dat wel direct aan het begin van de zitting melden.

De rechter vat aan het begin van de zitting het verloop van de procedure samen. Daarna vraagt hij aan partijen of die een pleitnota hebben voorbereid. ‘Zo ja, dan wil ik u deze mogelijkheid niet onthouden.’ (13)

De rechter: ‘Welkom allemaal. Ter behandeling is het beroep van (...). Eiser is verschenen. Namens verweerder is verschenen (...).’ De rechter vervolgt: ‘Ik heb alle stukken gelezen, verweerder heeft een verweerschrift ingediend, dus het lijkt me het meest voor de hand liggend als u (ze kijkt naar de gemachtigde van eiser) uw standpunt nader toelicht.’ (70)

Een dergelijke introductie zorgt voor duidelijkheid. Dat is echter anders als partijen er vanuit gaan dat het, vanwege de Nieuwe zaaksbehandeling, juist niet de bedoeling is dat er wordt gepleit.

De rechter heet partijen welkom en zegt wat in deze procedure de hamvraag is: wat kan er nog aan de terugvordering in de weg staan, nu het herzieningsbesluit onherroepelijk is? Hij geeft vervolgens het woord aan de gemachtigde van eiser om diens standpunt toe te lichten.

Die beperkt zich tot de opmerking dat hij zijn standpunt in het beroepschrift uiteen heeft gezet en dat hij zich heeft gericht naar wat in de uitnodiging voor de zitting stond, namelijk dat de rechtbank vragen zou stellen. In reactie op die opmerking van de gemachtigde stelt de rechter enkele korte vragen over elementen van stellingen van eiser. (10)

Rechters die zijn afgestapt van de traditionele wijze van behandeling van de zaak ter zitting, vertellen partijen regelmatig expliciet hoe de zaak zal worden behandeld:

De rechter: 'Ik stel aan de orde, het beroep van (...).' De rechter inventariseert wie er aanwezig zijn en zegt welk besluit aan de orde is. Vervolgens zegt ze: 'Ik wil de zaak graag bespreken aan de hand van vragen die ik heb.' (70)

Af en toe is te zien dat de rechter meer doet dan uitleg geven over de wijze waarop hij de zaak wil behandelen. Hij neemt de tijd om te vertellen wie hij is, te vragen wie hij voor zich heeft en te uitgebreid bespreken wat er ter zitting te gebeuren staat.

De rechter: 'Ik begrijp dat uw man er ook bij is. Hij mag naast u zitten. Welkom bij de rechtbank, uw man ook welkom. Namens het Uwv is de heer X er, ook welkom. Dan zal ik mezelf voorstellen, ik ben mevrouw Y, naast mij zit de griffier.' De rechter legt uit wat diens functie is.

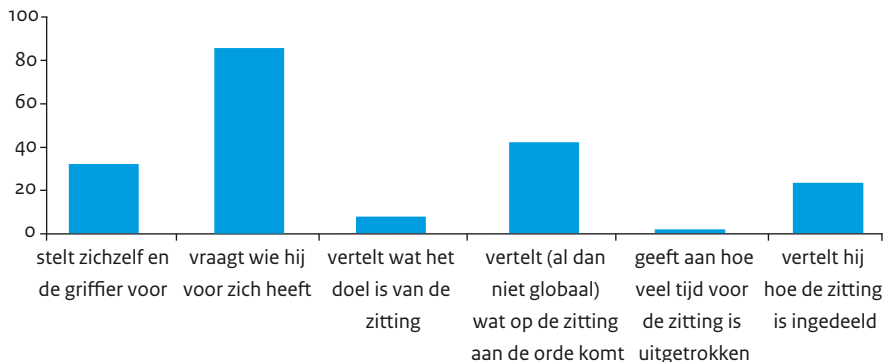
De rechter: 'Ik wil het als volgt aanpakken. Ik heb een aantal vragen, daarna heeft u de gelegenheid zaken die nog niet naar voren zijn gebracht te zeggen. Het kan zijn dat we tot de conclusie komen dat u een uitspraak wilt, maar het kan ook anders lopen.'

In dit laatste voorbeeld is sprake van een rechter die aan het begin van de zitting partijen op bijna alle punten duidelijkheid biedt over hoe de zaak wordt behandeld. Het is echter nogal uitzonderlijk als een zitting zo van start gaat.

3.4.4 Cijfermatig beeld

We hebben gezien dat de variatie in de wijze waarop rechters de zitting openen, groot is. In de onderstaande figuur is te zien hoe vaak de rechter welke activiteiten tijdens de introductiefase van de zitting wel en niet verricht.

Figuur 3.6 Activiteiten van de rechter tijdens de introductiefase van de zitting.⁶²

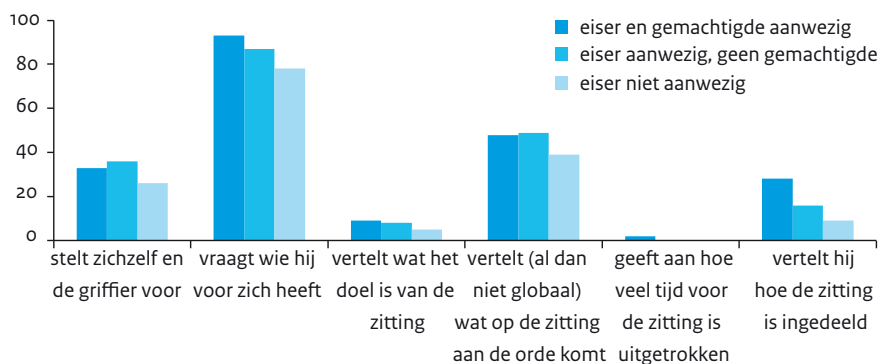


Uit de figuur blijkt dat de rechter bijna altijd vraagt wie er aanwezig zijn. Maar de overige aspecten van de introductiefase waren nooit in meer dan in de helft van de bijgewoonde zittingen aan de orde. In ruim de helft van de gevallen vertelt de rechter niet wat er ter zitting aan de orde zal komen, in twee derde van de gevallen stelt hij zich niet voor, in driekwart van de gevallen vertelt hij niet hoe de zitting is ingedeeld. Het doel van de zitting komt in minder dan een op de tien gevallen ter sprake. Hoeveel tijd er voor de behandeling van de zaak is uitgetrokken, wordt zo goed als nooit genoemd. Opmerkelijk is vooral dat de rechter in de overgrote meerderheid van de gevallen niet vertelt de hoe de zitting is ingedeeld, terwijl kenmerkend voor de Nieuwe zaaksbehandeling is dat is afgestapt van een vaste indeling van de zitting en het dus voor de hand ligt om juist over dat punt partijen aan het begin van de zitting duidelijkheid te bieden.

⁶² Alle zittingen zijn door twee onderzoekers geobserveerd. Als regel hebben de onderzoekers na afloop van de zitting met elkaar over hun observaties gesproken, wat in een aantal gevallen tot een gewijzigde invulling van de observatielijsten leidde. Desondanks stemmen de observatielijsten niet in alle gevallen geheel met elkaar overeen. Bij verschillen is de volgende handelwijze gevolgd. Voor zover de observanten werd gevraagd activiteiten van de rechter te scoren op een schaal van 1-5, is het gemiddelde van de scores genomen als de scores één punt van elkaar verschilden (bijvoorbeeld: observant A kende de rechter op een bepaald aspect van diens handelen een 4 toe, observant B een 3; de score werd dan 3,5). Verschilden de scores van de observanten meer dan één punt van elkaar, dan is de score van de meest ervaren observant genomen. Bij verschillen tussen de observanten bij aspecten van het optreden van de rechter die alleen met ja/nee of wel/niet konden worden gescoord, is bij verschillen gekozen voor de score van de meest ervaren observant. Overigens deden zich bij deze aspecten veel minder vaak verschillen voor dan bij de observaties die op een schaal van 1-5 moesten worden gescoord.

Maakt het, voor de informatie die de rechter geeft, nog uit wie er ter zitting aanwezig zijn? Denkbaar is dat de rechter het van de ter zitting aanwezige partijen laat afhangen hoe uitgebreid hij de gang van zaken ter zitting bespreekt. In figuur 3.7 worden drie soorten zittingen vergeleken: zittingen waar eiser vergezeld wordt door een gemachtigde, zittingen waar eiser wel aanwezig is, maar niet wordt bijgestaan door een gemachtigde en zittingen waar eiser niet aanwezig is.⁶³

Figuur 3.7 Hoe vaak verricht de rechter een van de volgende activiteiten?



Uit de tabel blijkt dat het enig verschil maakt of eiser, al dan niet met zijn gemachtigde, ter zitting aanwezig is. Is eiser aanwezig, dan is de rechter tijdens de introductie op bepaalde punten iets scheutiger met informatie, maar op andere juist niet. Geconcludeerd moet dus worden dat ook in de situatie dat informatie over de zitting het meest geboden is (als eiser zonder gemachtigde ter zitting is), deze in de meeste gevallen niet wordt gegeven.

Maakt het, voor wat betreft de informatie die de rechter geeft, nog uit bij welke rechtbank een zaak wordt behandeld? Als we kijken naar wellicht het belangrijkste onderdeel van de introductie – de indeling van de zitting – dan blijkt dat de rechtbanken elkaar niet veel ontlopen. Alleen rechtbank IV loopt uit de pas. Daar vertelt de rechter slechts in 5% van de zaken (tegenover het gemiddelde van 24% van het geheel van de zittingen) hoe de zitting is ingedeeld.⁶⁴

⁶³ Bij die laatste categorie betreft het zowel zittingen waar eiser in het geheel niet is vertegenwoordigd, als zittingen waar wel de gemachtigde van eiser aanwezig is.

⁶⁴ Enthousiasme voor de Nieuwe zaaksbehandeling en ervaring van de rechter doen evenmin ter zake, met één een uitzondering: enthousiaste rechters stellen zich vaker voor.

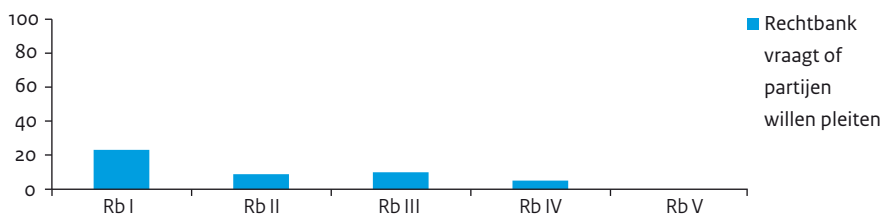
3.4.5 Conclusie

Eén van de uitgangspunten van de Nieuwe zaaksbehandeling is dat de rechtbank de behandeling van de zaak ter zitting afstemt op de aard van het geschil tussen partijen. Dat betekent dat er veel variatie kan bestaan tussen verschillende zittingen. Uit de observaties blijkt inderdaad dat zittingen sterk van elkaar verschillen. Opvallend is echter dat het maar weinig voorkomt dat de rechter aan het begin van de zitting met partijen bespreekt wat er op de zitting aan de orde is en hoe hij de zaak met partijen wil bespreken. Partijen weten daardoor in de meerderheid van de gevallen niet wat ze van de zitting kunnen verwachten. Met name is onduidelijk welke rol de rechter voor partijen in gedachten heeft. Is het de bedoeling dat zij zich beperken tot het beantwoorden van vragen die de rechter heeft, of krijgen ze op een gemarkeerd moment de gelegenheid een pleidooi te houden en zo ja, wanneer is dat dan? Op de overgrote meerderheid van de zitting vertelt de rechter daar niets over en wordt dat pas in de loop van de behandeling van de zaak ter zitting duidelijk.

3.5 De rolverdeling tussen rechter en partijen: wel of niet pleiten?

Traditioneel hebben partijen ter zitting bij de bestuursrechter de mogelijkheid een pleitnota voor te dragen. Bij de Nieuwe zaaksbehandeling is dit geen vanzelfsprekendheid meer. We hebben voor wat betreft het pleiten in de eerste plaats gekeken hoe vaak de rechter partijen expliciet vraagt of ze een pleitnota hebben en of ze die willen voordragen. Zoals was te verwachten, gebeurt dit niet vaak: slechts in één op de tien zittingen. Er zijn wel verschillen tussen de verschillende rechtbanken te zien.

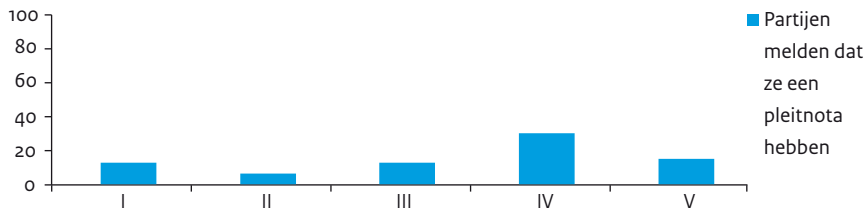
Figuur 3.8 Vraagt de rechter partijen of die een pleitnota hebben die ze willen voordragen?



Het opvallendst zijn de verschillen tussen de rechtbanken I, IV en V. Bij rechtbank I wordt nog met enige regelmaat naar pleitnota's gevraagd (23%), bij de rechtbanken IV en V zelden of nooit (respectievelijk 5% en 0%).

Dat de rechter partijen niet om een pleitnota vraagt, wil niet zeggen dat er niet wordt gepleit. Het kan ook zijn dat partijen uit eigen initiatief melden dat ze een pleitnota hebben die ze willen voordragen. Ook dat gebeurt niet vaak, in 14% van de gevallen. Op dit punt zijn eveneens verschillen tussen rechtbanken te zien.

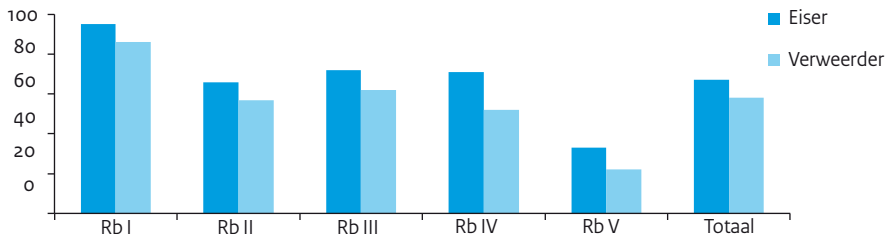
Figuur 3.9 Melden partijen dat ze een pleitnota willen voordragen? (verschil tussen rechtbanken)



Opvallend is dat bij de twee rechtbanken waar het minst vaak naar pleitnota's wordt gevraagd, partijen het vaakst zelf melden dat ze een pleitnota hebben die ze willen voordragen (bij rechtbank IV in 28% van de gevallen, bij rechtbank V in 14% van de gevallen).

Behalve hoe de interactie tussen de rechter en partijen over het pleiten verloopt, is ook van belang hoe vaak er tijdens de zitting een gemarkeerd moment is – hetzij op uitnodiging van de rechter, hetzij in reactie op een verzoek van partijen, hetzij spontaan – waarop partijen hun standpunt toelichten. Het blijkt dat, ondanks het feit dat de rechter daar niet vaak expliciet de gelegenheid toe geeft, partijen op ruim de helft van de zittingen uiteindelijk toch (materieel) een pleidooi houden. De verschillen tussen de rechtbanken zijn aanzienlijk.

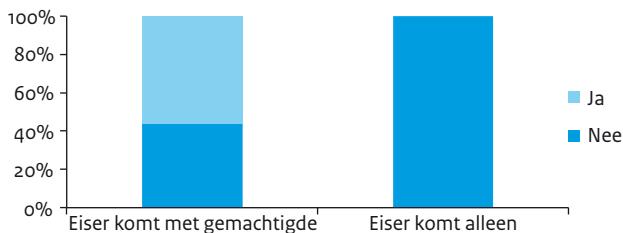
Figuur 3.10 Houden partijen een pleidooi? (vergelijking tussen rechtbanken)



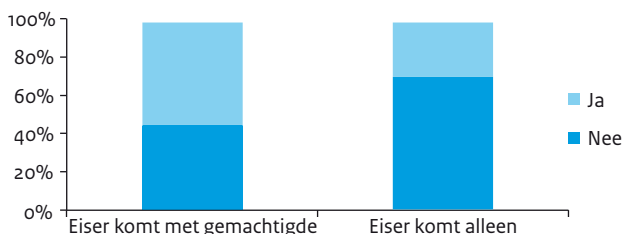
Uit de figuur blijkt in de eerste plaats dat eisers iets vaker de gelegenheid krijgen of nemen een pleidooi te houden dan verweerdere: 67% tegen 58%. Daarnaast valt op dat de percentages per rechtbank sterk verschillen. Opvallend is rechtbank I, waar partijen bijna altijd een pleidooi houden, maar met name ook rechtbank V, waar het duidelijk minder vaak voorkomt dat partijen een pleidooi houden dan bij de andere rechtbanken.

Welke factoren zijn van invloed op de vraag of de rechter een partijen de gelegenheid geeft te pleiten? Een factor van betekenis is de aanwezigheid van een gemachtigde.

Figuur 3.11 Vraagt rechtbank eiser(s gemachtigde) of die wil pleiten?⁶⁵



Figuur 3.12 Heeft eiser(s gemachtigde) een pleidooi gehouden?⁶⁶



In de figuren valt te zien dat als eiser met een gemachtigde naar de zitting komt of zich door een gemachtigde laat vertegenwoordigen, hij vaker de mogelijkheid heeft te pleiten (of voor zich te laten pleiten) dan als hij zonder gemachtigde naar de zitting komt.

Verondersteld zou nog kunnen worden dat de vraag of de rechter partijen in de gelegenheid stelt te pleiten, samenhangt met hoeveel informatie de rechter aan het begin van de zitting geeft over het verloop ervan. Een rechter die de traditionele indeling van de zitting aanhoudt, zou wellicht minder de behoefte voelen om uitgebreid uit te leggen hoe hij de gang van zaken ter zitting voor zich ziet. Immers, door (de gemachtigde van) eiser te vragen of hij een pleitnota heeft en hem het woord te geven, laat hij impliciet weten wat partijen op dat punt kunnen verwachten, terwijl partijen op een zitting waar de rechter begint met het stellen van vragen, nog kunnen denken: in hoeverre krijgen we nog de gelegenheid om ons standpunt aan de hand van een pleitnota toe te lichten?

Echter, er is geen verband tussen de frequentie waarmee de rechter informatie geeft over de indeling van de zitting en de mate waarin hij partijen in de gelegenheid stelt een pleidooi te houden. Anders gezegd: rechters die niet een traditionele volgorde van de zitting hanteren, zijn niet scheutiger met informatie over de indeling van de zitting dan rechters die een traditionele indeling van de zitting hanteren.

⁶⁵ Chi-kwadraat = 3,5, $p < .10$.

⁶⁶ Chi-kwadraat = 2,1 (niet significant (n.s.)).

3.6 Op zoek naar het achterliggend belang

3.6.1 Inleiding

Aan de hand van de ingevulde observatieformulieren en de losse aantekeningen van de observanten ter zitting hebben we vastgesteld hoe vaak de rechter met partijen in gesprek gaat over de vraag of er tussen hen meer speelt dan een juridisch geschil over de onrechtmatigheid van het bestreden besluit.

3.6.2 Observaties ter zitting

De manier waarop het achterliggend belang ter zitting aan de orde komt, verschilt. Grofweg zijn drie situaties te onderscheiden.

De rechter stelt de vraag naar het achterliggende belang expliciet aan de orde⁶⁷. Een eerste manier waarop achterliggende belangen aan de orde kunnen komen, is door de vraag of daar sprake van is aan het begin van de zitting in algemene bewoordingen aan de orde te stellen. Vragen die de rechter daartoe aan partijen stelt, zijn:

‘Met welk idee, doel bent u hier?’ (14)

‘Kunt u toelichten wat voor u het belangrijkste is in deze zaak?’ (39)

‘Kunt u daar iets over vertellen, wat voor u belangrijk is?’ (61)

De rechter vraagt eiser wat hij eigenlijk van de zaak vindt. ‘Wat zit u precies dwars?’ (15)

‘Wat vindt u nu eigenlijk het belangrijkste in deze zaak?’ (38)

Vaak is de conclusie van het gesprek aan het begin van de zitting dat het partijen gaat om een oordeel van de rechter over de rechtmatigheid van het besluit.

De rechter wacht in stilte tot iedereen is uitgepakt.

De rechter: ‘Ik heet u allen welkom. Mijn naam is X’, zegt hij, en hij zegt vervolgens wie de griffier is. ‘Dan weet u wie wij zijn, dan ga ik kijken wie u bent.’

‘Mevrouw Y, ik heb ik mijn dossier gelezen dat u een WIA-uitkering heeft aangevraagd...’

De rechter geeft aan hoe de procedure is gelopen.

‘Voordat we dat gaan bespreken, wil ik van u weten wat u het belangrijkste vindt in deze zaak.’ De advocaat helpt, legt de vraag van de rechter nog een keer aan eiseres uit.

⁶⁷ Nummers van de zaken waar dit het geval was: 14, 15, 30, 33, 35, 37, 38, 39, 52, 76, 85, 88, 89, 90, 91, 95, 163.

De rechter: 'Ik ga ook aan mevrouw Z van het UWV vragen wat die het belangrijkste vindt.' (...)

De rechter concludeert: 'Het gaat u beiden om de hoogte van de uitkering, dan moeten we het daar over hebben, dat zijn ook de beroepsgronden die u heeft aangevoerd.'⁶⁸

Als partijen laten weten dat ze een uitspraak van de rechtbank willen over het bestreden besluit, betekent dat niet noodzakelijk dat het achterliggende belang daarna niet meer aan de orde is. Uit het verslag van een zitting over het beëindigen en terugvorderen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering blijkt dat de rechter herhaaldelijk teruggrijpt op wat eiser daarover heeft gezegd:

De rechter vraagt aan eiser om toe te lichten wat voor hem nu het belangrijkste is. Hij luistert en kijkt eiser aan. De rechter noemt twee aspecten uit het verhaal van eiser en vraagt of dat zaken betreft die eiser belangrijk vindt. De rechter vraagt ook aan de gemachtigde van het Uww wat zij het belangrijkste vindt. Hij luistert, herhaalt haar standpunt en checkt of dit klopt.

Vervolgens neemt de rechter de feiten met eiser door, luistert, schrijft mee. Hij benoemt daarna twee aspecten waar het om gaat en vraagt vervolgens de gemachtigde van het Uww om uitleg te geven over werkwijze van het Uww en in te gaan op de twee aspecten die eiser naar voren heeft gebracht.

Naar aanleiding van een opmerking van eiser legt de rechter uit dat de politie niet hetzelfde is als het Uww en wat voor soort instantie de Centrale Raad van Beroep is. Hij legt eiser ook uit wat hij waarom aan de gemachtigde van het Uww vraagt.

De rechter zegt iets over een punt dat buiten het geschil valt (had uitkering eerder in moeten gaan?) en zegt dat hij daarover geen beslissing kan nemen, maar zegt met nadruk dat hij dit punt heeft gezien. (30)

*De vraag naar het achterliggende belang komt 'spontaan' op'*⁶⁹

Het komt in de *tweede* plaats ook voor dat de vraag naar het achterliggende belang 'spontaan' opkomt, door het verloop van de discussie ter zitting. Wordt ter zitting gesproken over de verschillende beroepsgronden die eiser naar voren heeft gebracht, dan kan uit de toelichting van eiser op zijn bezwaren tegen het besluit, of uit diens reactie op vragen van de rechter, blijken dat er tussen partijen meer speelt dan een zakelijk meningsverschil over de rechtmatigheid van het besluit van het bestuur. Als de rechter ongenoegen bespeurt, vraagt hij soms door:

De rechter geeft daarna het woord aan eiser. Hij verifieert diens standpunt bij eiser, heeft daarbij oog voor wat eiser nu precies dwarszit. De rechter: 'Dat ervaart u als zeer grievend...

⁶⁸ Overigens liep de betreffende zitting er op uit dat de rechter met eiseres besprak of zij er niet het meeste bij zou zijn gebaat het beroep in te trekken, omdat zij vooral problemen had met een ander besluit, waar op het moment van de zitting nog een bezwaarprocedure tegen liep.

⁶⁹ Nummers van de zaken waarin dit het geval was: 9, 27, 31, 43, 93, 97.

En dat is wat u echt dwars zit... Wat bedoelt u daarmee?' (...) De rechter, tegen de gemachtigde van verweerder, in reactie op wat eiser heeft verteld: 'Het gaat eigenlijk buiten de orde van deze zaak, maar omdat eiser heeft aangegeven dat het zo belangrijk is, lijkt mij het belangrijk om dit punt uit te zoeken.' (43)

Tijdens de behandeling van de zaak vraagt de rechter op een gegeven ogenblik aan verweerder: 'Is er soms ruzie ontstaan tussen u beiden? Ik heb het gevoel dat u niet als goede vrienden uit elkaar bent gegaan.' (93)

De rechter geeft partijen de mogelijkheid een pleidooi te houden. Hierna krijg eiser het woord, waarop een persoonlijk verhaal volgt. De rechter luistert aandachtig naar het verhaal van eiser. De rechter tot eiser: 'Wat zou u willen, en hoe? Hoe is uw financiële situatie?' (97)

Het achterliggende belang is aan de orde vanwege zoeken naar overeenstemming⁷⁰

In de derde plaats zijn er zittingen waar wordt gesproken over de mogelijkheid dat partijen overeenstemming met elkaar bereiken, of dat eiser zijn beroep intrekt. Om het gesprek over een vergelijk of over het intrekken van het beroep goed te kunnen voeren, kan het van belang zijn meer te weten over de belangen van partijen. Die kunnen van invloed zijn op de vraag of overeenstemming kan worden bereikt, en tevens op de inhoud van het eventuele vergelijk tussen partijen.

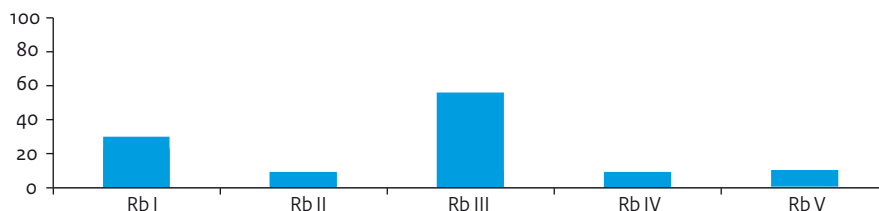
Alle punten en antwoorden van partijen worden door de rechter kort samengevat. De rechter toont begrip en stelt de verwarring van eiser in deze zaak goed te begrijpen. De rechter leest een brief voor en laat hiermee enigszins doorschemeren dat de beslissing van het bestuur niet onlogisch is. Vervolgens stelt de rechter enkele rechtstreekse vragen naar het achterliggende belang: 'Wat is het dat u toch zo dwars zit? Hoe had het DUO dan moeten handelen?' De rechter probeert vervolgens een schikking tussen partijen te treffen. Dat lukt niet. De gemachtigde van verweerder stelt dat hij het wel wilt, maar dat hij zich aan de voorgeschreven regels van het DUO moet houden. De rechter maakt duidelijk dat intrekking van het beroep het meest logische vervolg is. Eiser beaamt dit. Het beroep wordt ingetrokken. (48)

3.6.3 Cijfermatig beeld

In ongeveer één op de vijf zittingen komt de vraag naar een achterliggend belang aan de orde. Is dat het geval, dan gaat het in ongeveer twee derde van de gevallen om de situatie dat de rechter die vraag expliciet (en veelal aan het begin van de zitting) aan de orde stelt. De andere twee situaties komen ongeveer even vaak voor. De vraag naar het achterliggende belang wordt niet in alle soorten zaken even vaak gesteld. De socialezekerheidszaken liggen iets onder het gemiddelde, de andere zaken liggen er boven. Ook tussen rechtbanken zijn verschillen te zien.

⁷⁰ Nummers van de zaken waar dit het geval was: 48, 62, 101, 134, 143.

Figuur 3.13 op zoek naar het onderliggende belang, verschillen tussen rechtbanken



In rechtbank III wordt de vraag naar achterliggende belangen in de helft van de zaken gesteld, in de rechtbanken II, IV en V in niet meer dan één op de tien zaken. Als bij rechtbank III de vraag naar het onderliggend belang aan de orde is, betreft het steeds de eerste van de drie onderscheiden situaties (de rechter stelt de vraag expliciet en aan het begin van de zitting aan de orde). Bij andere rechtbanken komt het nauwelijks voor dat de rechter aan het begin van de zitting expliciet de vraag naar de aanwezigheid van een onderliggende belang stelt.⁷¹

Ook tussen rechters zijn er verschillen. Rechters die kunnen worden gekarakteriseerd als ‘enthousiast over de Nieuwe zaaksbehandeling’ gaan significant vaker op zoek naar het achterliggende belang.⁷² Ook de zittingsduur hangt samen met het al dan niet op zoek gaan naar het achterliggende belangen. Hoe langer de zitting duurt, hoe groter de kans dat de rechter op zoek gaat naar het achterliggende belang.⁷³ Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat hoe meer tijd voor een zitting is uitgetrokken, hoe meer gelegenheid er is om eventuele achterliggende belangen ter sprake te brengen.

3.6.4 Conclusie

Eén van de uitgangspunten van de Nieuwe zaaksbehandeling is dat de rechtbank met partijen bespreekt welke geschilpunten hen verdeeld houden en zo nodig onderzoekt of achter het juridische geschil over het bestreden besluit een verderstrekkend conflict schuilgaat. In de praktijk gebeurt dit laatste niet heel frequent. Op niet meer dan één op de vijf van de door ons bijgewoone zittingen ging de rechter op zoek naar achterliggende belangen. Afgaande op de verschillen tussen de rechtbanken (zoals te zien in figuur 3.13) is er alleen bij rechtbank III sprake van een situatie die overeenkomt met de uitgangspunten van de Nieuwe zaaksbehandeling. Rechters van die rechtbank onderzoeken in de helft van de gevallen aan het begin van de zitting de aanwezigheid van een onderliggend belang. Bij de andere rechtbanken gebeurt dat zelden of nooit. Als het gesprek daar op onderliggende belangen komt, is dat bijna altijd omdat door de loop van discussie ter zitting blijkt dat wellicht sprake is van een onderliggend conflict of omdat het een factor van betekenis zou kunnen zijn bij het zoeken naar een vergelijk tussen partijen.

⁷¹ Van de 17 gevallen dat de rechter de vraag expliciet aan et begin van de zitting stelde, betroffen 13 rechtbank III, 4 betroffen andere rechtbanken.

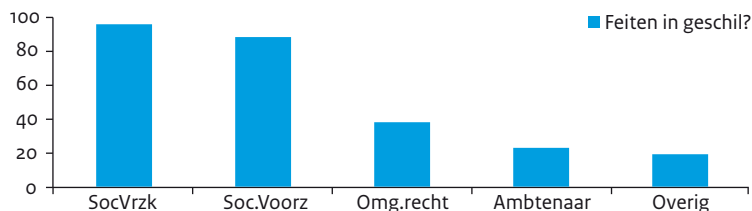
⁷² $r = .36$, $p < .01$.

⁷³ $r = .26$, $p < .01$.

3.7 Discussie over de feiten

Een beroep tegen een besluit kan op uiteenlopende gronden zijn gebaseerd. Een van de gronden die in procedures bij de bestuursrechter veelvuldig wordt aangevoerd, is dat het besluit van het bestuur op een onjuiste vaststelling van de feiten is gebaseerd. In 66% van de zaken waarvan wij de zitting hebben bijgewoond was sprake van discussie over de feiten.⁷⁴ In de onderstaande figuur is te zien hoe vaak partijen van mening verschillen over de feiten in de verschillende soorten bestuursrechtelijke zaken waar we naar hebben gekeken.

Figuur 3.14 Feiten in geschil? (bron uitspraak)



In de figuur is te zien dat het nogal uitmaakt wat voor zaak aan de orde is. In socialezekerheidszaken is in ongeveer 80% van de gevallen sprake van discussie over de feiten, in de categorie 'overig' betreft het minder dan 20% van de zaken.

Bestaat er tussen partijen verschil van inzicht over de voor het besluit relevante feiten, dan dienen zich allerlei vragen aan. De belangrijkste zijn wie de bewijslast draagt en of het geleverde bewijs overtuigend is. De zitting biedt voor de rechter de mogelijkheid met partijen een tussenstand op te maken. Daarbij kunnen de volgende vragen aan de orde komen:

- hoe is de bewijslast tussen partijen verdeeld?
- is er behoefte aan een voorlopig oordeel van de rechter over de vraag in hoeverre partijen aan de op hen rustende bewijslast hebben voldaan?
- in hoeverre hebben partijen aan de op hen rustende bewijslast voldaan?
- wiens standpunt over de feiten zou de rechter op dit moment volgen?
- in hoeverre willen partijen in de gelegenheid worden gesteld hun standpunt over de feiten nader te onderbouwen?
- als wordt besloten dat dit gebeurt, hoe wordt dit dan georganiseerd?

⁷⁴ We hebben dat vastgesteld aan de hand van de in de betreffende zaken gedane uitspraken.

Aan de hand van de uitspraken en de observaties ter zitting kunnen we een beeld schetsen van de manier waarop de discussie ter zitting over het bewijs is verlopen. We hebben dat voor 44 zaken gedaan. Stelt de rechter ter zitting de bewijspositie van partijen aan de orde? Leidt dat er toe dat het onderzoek wordt heropend voor nadere bewijslevering? En wiens visie op de feiten volgt de rechter uiteindelijk? Het beeld dat we daarvan kunnen krijgen is niet in alle opzichten volledig. Soms bieden de observatieformulieren onvoldoende informatie, een enkele keer was de zitting waarbij we aanwezig waren niet de eerste, maar de tweede zitting, zodat onbekend is hoe de discussie over de feiten op de eerste zitting verliep.

Het blijkt dat zittingen op het punt van de discussie over de feiten sterk van elkaar verschillen. In een aantal gevallen stelt de rechter de bewijslastverdeling en de mogelijkheid van nadere bewijslevering expliciet aan de orde. Het komt echter een vaker voor dat ter zitting weliswaar over de feiten wordt gediscussieerd, maar dat de bewijslastverdeling en de mogelijkheid van nadere bewijslevering onbesproken blijven, of ten hoogste impliciet worden genoemd.

nr	Waar gaat de discussie over?	Onderbouwing door eiser met bewijsstukken?	Rechter geeft info over bewijslast?	Rechter geeft voorlopig oordeel?	Discussie over mogelijkheid nadere bewijslevering?	Actie?	Wie volgt rbv?
5	WGA: medische situatie	?	?	?	8:27-verzoek1	Deskundige, 2e zitting	b.o.2
7	WGA: medische situatie	Nee	Nee	Nee	8:27-verzoek	Nee	b.o.
113	WIA: medische situatie	Nee	Ja	Impliciet	Nee	Nee	b.o.
14	WW: aantal gewerkte uren	Brief met loonlijsten	Ja	Impliciet	Ja	Nee	b.o.
15	WWB: verlagng uitkering vanwege niet meewerken aan re-integratie	Nee	Ja	Impliciet	Ja	Nee	eiser
16	WWB: intrekking vanwege samenwonen	Getuigen	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
17	Zwo: vergoeding pgb	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
19	Re-integratie/inspanning werkgever	Rapport	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
20	Weigering bijzondere bijstand	Verklaring deskundige	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
21	Wajong: medische situatie	Nee	Ja	Impliciet	Nee	Nee	b.o.
22	Herhaalde aanvraag	Nee	Ja	Impliciet	Nee	Nee	b.o.
24	WIA: medische situatie	Rapport behandelaar	Nee	Nee	8:27-verzoek	Deskundige, 2e zitting	b.o.
25	WIA: medische situatie	Rapport adviesbureau	Nee	Nee	8:27-verzoek	Nee	b.o.
30	WAO: beëindiging vanwege het zich onttrekken aan straf	Nee	Ja	Impliciet	Ja	Schriftelijke discussie, 8:574	b.o.
35	WWB: intrekking vanwege schending inlichtingenplicht	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
38	WIA: medische situatie	Email behandelend arts	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
39	WIA: medische situatie	Info psycholoog/huisarts	Impliciet	Nee	Nee	Schriftelijke reactie b.o., 8:57	b.o.
41	WWB: intrekking vanwege samenwonen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
43	Voldoende gegevens ter beoordeling recht op bijstand?	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
45	WIA: medische situatie	Nee	Impliciet	Nee	Nee	Nee	b.o.
46	WIA: medische situatie	Medische gegevens	Ja	Impliciet	Ja	Schriftelijke reactie b.o., 8:57	b.o.
50	WWB: intrekking vanwege verrichten betaald werk	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
51	WWB: intrekking vanwege verrichten betaald werk	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
535	Onvoldoende meegewerkt aan vinden passende arbeid?	Rapport medisch adviseur	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
55	Terugvordering zorgtoeslag	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	b.o.
49	WWB: intrekking vanwege verrichten betaald werk	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
56	WIA: medische situatie	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
586	Tijdstip indiening aanvraag	Verzendrapport fax	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.

nr	Waar gaat de discussie over?	Onderbouwing door eiser met bewijsstukken?	Rechter geeft info over bewijslast?	Rechter geeft voorlopig oordeel?	Discussie over mogelijkheid nadere bewijsoverlevering?	Actie?	Wie volgt Rb?
63	Wmo: vervoersvoorziening	Nee	Ja	Impliciet	Ja	Nader onderzoek b.o., zie zitt	eiser
64	WAO: medische situatie	Onderzoek psychiater	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
65	Wajong: medische situatie	Info meerdere behandelaars	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
67	Wmo: pgb niet aangewend voor huishoudelijke hulp	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
68	Intrekking bijzondere bijstand	Brief huisarts	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
72	Nadeelcompensatie	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
74	WWB: gezamenlijke huishouding?	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
78	WWB: gezamenlijke huishouding?	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	eiser
797	WWB: gezamenlijke huishouding?	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	eiser
83	Termijnoverschrijding bezwaar	Nee	Impliciet	Impliciet	Nee	Nee	b.o.
848	Ziektewet: medische situatie	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
85	Ontheffing verontrouwen en doden dan herten	Nee	Impliciet	Impliciet	Nee	Nee	b.o.
101	Ontslag ambtenaar: voldaan aan re-integratieplicht?	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
103	Ontslag militair	Brief commandant	?	?	Ja	Schriftelijke discussie, zie ztt	b.o.
107	WBB: intrekking van wegge niet verblijven op opgegeven adres	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	b.o.
109	WBB: verhoging terugvordering	Nee	Ja	?	Nee	Nee	b.o.

De tabel biedt een beeld van de variatie in de wijze waarop de voor het besluit relevante feiten ter zitting aan de orde zijn. Het beeld dat uit de tabel naar voren komt, laat zich als volgt puntsgewijs beschrijven.

- Het valt op dat eisers in een aantal gevallen hun standpunt over de feiten met bewijsmateriaal onderbouwen, maar dat ze het in tweederde van de door ons geanalyseerde zaken niet doen. Komen ze met bewijs, dan verschilt het sterk hoe uitvoerig dit is.
- Kijken we vervolgens naar de mate waarin de rechter zich uitlaat over de bewijslastverdeling en of hij een voorlopig oordeel geeft, dan blijkt het beeld divers.
- Een eerste opmerking is dat in een meerderheid van de door ons geanalyseerde zittingen geen van die kwesties aan de orde is. Dat wil overigens niet zeggen dat de feiten onbesproken blijven. Het komt regelmatig voor dat de rechter door de vragen die hij stelt, meer duidelijkheid probeert te krijgen over de relevante feiten. Dat wil echter niet zeggen dat hij zich vervolgens ook uitlaat over de bewijslastverdeling of de mogelijkheid voor (een of meer) partijen het standpunt over de feiten nader te onderbouwen. Het lijkt er soms op dat het feitenonderzoek door de rechter plaatsvindt om te kunnen beslissen of het de moeite waard is om partijen te bespreken of die hun standpunt over de feiten nog nader willen onderbouwen. Als de rechter vermoedt dat dit weinig zin heeft, kan hij vragen aan partijen gebruiken om te weten te komen of die zijn vermoeden bevestigen. En wordt hij in zijn vermoeden bevestigd, dan stelt hij vervolgens niet meer de bewijslastverdeling aan de orde en laat hij een voorlopig oordeel achterwege.
- Het komt met enige regelmaat voor dat de rechter opmerkingen maakt over de bewijslastverdeling, zij het dat die eigenlijk altijd indirect van karakter zijn. Dat neemt niet weg dat er verschillende voorbeelden zijn te geven van zittingen waar opmerkingen van de rechter over de bewijslastverdeling niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Het blijkt onder meer uit de hieronder opgenomen verslagen van de zittingen van de zaken 14 en 30.
- Voor wat betreft het voorlopig oordeel kan in de eerste plaats worden geconstateerd dat we geen zittingen zijn tegengekomen waar de rechter aan partijen vraagt of die behoefte hebben aan een voorlopig oordeel. Evenmin zijn we bij zittingen geweest waar de rechter klip en klaar tegen partijen zegt dat het bewijs dat ze hebben geleverd onvoldoende is om hem van hun standpunt over de feiten te overtuigen. Het komt het wel af en toe voor dat de rechter laat doorschemeren wat hij van het aangeleverde bewijs vindt. Het meest concreet is de rechter als duidelijk is bij wie de bewijslast ligt en de betreffende partij nog niet met een begin van bewijs is gekomen. Een voorbeeld biedt het beroep tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag.⁷⁵ In betreffende zaak maakte de rechter meerdere keren duidelijk dat het aan eiser was om nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te noemen. Vaak zijn de opmerkingen impliciet, maar desondanks duidelijk genoeg, zoals met name uit de zaken 14 en 30 blijkt. Zaak 11 biedt een voorbeeld van een situatie waar de rechter op het eerste gezicht weinig zegt, maar bij nadere beschouwing (zeker voor de goede verstaander, in dit geval de advocaat van eiser) waarschijnlijk duidelijk genoeg.⁷⁶

⁷⁵ 22.

⁷⁶ Het valt op dat als eiser zijn stellingen over de feiten niet met bewijs onderbouwt, het duidelijk minder vaak voorkomt dat de rechter zich uitlaat over de bewijslastverdeling en/of een voorlopig oordeel geeft.

- Als de rechter zich uitlaat over de bewijslastverdeling en impliciet een voorlopig oordeel geeft, is dat bijna altijd een voorbode voor een discussie over de vraag of een of meer partijen nog de gelegenheid willen hebben hun standpunt over de feiten van nader bewijs te voorzien, of om te reageren op het door de andere partij naar voren gebrachte bewijs.⁷⁷

De drie observatieverslagen die we hieronder laten zien, dienen ter illustratie van de hiervoor gemaakte opmerkingen. De gedeelten uit de observatieverslagen waaruit blijkt dat de rechter informatie geeft over de bewijslastverdeling, of (impliciet) een voorlopig oordeel geeft, zijn gecursiveerd.

De rechter, tegen de gemachtigde van verweerder: 'Hoe kan de rechtbank controleren of dat wat u zegt ook is gebeurd?' Hij verwijst naar een uitspraak van de CRvB: 'Hoe heeft u invulling gegeven aan onderzoeksplicht? Wat je dan wel eens ziet zijn CJIB rapportages; die zijn er nu niet en daar zit ik een beetje mee.' De rechter vervolgt: 'Is de terugvordering te hoog? Dat is afhankelijk van de termijn die loopt tussen signalering en terugvordering; het gevolg is dat de terugvordering hoger is.'

De gemachtigde van verweerder: 'Wij hebben wel snel gereageerd.'

De rechter: 'Heeft het UWV beleid over terugvordering? Ik zie alleen uitspraken waarin teruggevorderd wordt na het bekendmaken van besluit in primo.'

De gemachtigde van verweerder: 'Dat is mij niet bekend.'

De rechter: 'Wat vindt u van de grond dat het onredelijk is?'

De gemachtigde van verweerder: 'Er is ook enige passiviteit in het dossier.'

De rechter vat samen: er is een feitelijk probleem over voortvluchtigheid; een juridisch probleem over beoordeling redelijkheid vertraging; moet dat voor rekening van eiser komen?

(...)

De rechter geeft aan waar het probleem zit: hij wil informatie van het CJIB; het had op de weg van het UWV gelegen om dat op te vragen; we moeten dat weten.

De rechter: 'Dat behoeft motivering; u krijgt een termijn en wellicht ziet het Uwv aanleiding om een ander besluit te nemen, dat hoor ik dan wel.'

Eiser komt nog met nader bewijs dat hij thuis was: een brief van de arts. De rechter accepteert dat. (30)

De rechter heet partijen hartelijk welkom. Aan eiser vraagt zij vervolgens: 'Met welk idee/doel bent u hier?' (...) Tegen de gemachtigde van verweerder: 'Is er een mogelijkheid om meneer tegemoet te komen?' Er dient een overzicht van gewerkte uren te worden overgelegd. Bewijs dat nu op tafel ligt is volgens de gemachtigde van verweerder onvoldoende. *De rechter tegen de gemachtigde: 'Wat is volgens u dan wel voldoende bewijs?' De rechter tegen eiser: 'Heeft u geprobeerd om iets bij uw werkgever op papier te krijgen?'*

⁷⁷ Grootste uitzondering: de situatie dat eiser met niets komt, maar wel de rechter vraagt ex art. 8:47 Awb een deskundige te benoemen.

De rechter tegen de gemachtigde van verweerder: 'Ik bespeur bij u geen ruimte om meneer tegemoet te komen.' De gemachtigde bevestigt dat. *De rechter tegen eiser: 'Kunt u niet meer bewijs verkrijgen dan u nu gedaan heeft?'* Dat blijkt niet mogelijk. De zitting wordt gesloten. (14)

De rechter: 'Goedemiddag. U bent de heer A. Welkom. Het Uvw heeft laten weten niet te zullen komen. Het gaat over (...).'

De advocaat betoogt dat en waarom de beperkingen echt ernstig zijn. De rechter onderbreekt hem en zegt dat ook het UWV vindt dat er objectieve beperkingen zijn: 'Volgens mij is het essentiële verschil: een andere diagnose.' De rechter legt tamelijk uitvoerig uit wat volgens hem het verschil is tussen de standpunten van partijen (de verzekeringarts en de deskundige die eiser heeft ingeschakeld): 'Behalve de diagnose zijn er nauwelijks verschillen in de beperkingen die zij zien.' De advocaat heeft de deskundige nog benaderd en die heeft nog een nadere toelichting op zijn standpunt gegeven. De conclusie van de advocaat: er is sprake van een ziektebeeld waar men in het medische circuit niet goed raad mee weet.

De rechter, tot de advocaat: 'U heeft gelijk, de discussie spitst zich toe op de diagnose, echter, voor de vraag in hoeverre eiser arbeidsongeschikt is, is dat niet bepalend.' De rechter legt aan eiser uit wat het toetsingskader is, dat wordt niet opgehangen aan de klachten of de diagnose, maar aan wat er aan medisch objectiveerbare beperkingen zijn. De rechter concludeert: 'Ik zie in het dossier geen aanwijzingen voor die medisch objectiveerbare beperkingen. *Het is dus onvoldoende duidelijk geworden dat de bevindingen van de verzekeringarts onjuist zijn.*' (11)

We kunnen concluderen is dat als partijen van mening verschillen over de feiten, dat bijna steeds onderwerp van gesprek is tijdens de zitting. Het komt echter weinig voor dat de rechter expliciet zegt of aan de orde stelt hoe de bewijslastverdeling is, en nog minder vaak wiens visie op de feiten hij – gezien de onderbouwing van de standpunten van beide partijen – naar zijn voorlopig oordeel zal volgen. Uitzonderingen daargelaten, ontstaat alleen discussie over de vraag of een of beide partijen de kans moeten krijgen hun standpunt over de feiten nader te onderbouwen, als de rechter de bewijslastverdeling aan de orde heeft gesteld. Wordt die discussie gevoerd, dan leidt dat nogal eens tot de heropening van het vooronderzoek.

3.8 Discussie over het vervolg van de procedure na de zitting

3.8.1 Algemeen

Hoofdregel in de procedure bij de bestuursrechter is dat de rechter aan het eind van de zitting het onderzoek sluit om zich vervolgens aan het schrijven van een uitspraak te zetten. Als alternatief heeft de rechter de mogelijkheid direct aan het eind van de zitting mondeling uitspraak te doen.

De procedure kan na de zitting ook op een andere manier worden vervolgd. Op een kwart van de zittingen die we hebben bijgewoond, was de vraag naar een ander vervolg aan de orde. In ruim de helft daarvan (in 14% van de zaken) resulteerde dat er in dat de rechter de zitting niet afsloot met de mededeling zo snel mogelijk met een uitspraak te komen.

Er zijn twee redenen waarom het gesprek over een ander vervolg op gang kan komen. Een eerste reden is dat de rechter nagaat of partijen er toe te bewegen zijn de posities die ze aan het begin van de procedure hebben ingenomen (voor of tegen het bestreden besluit) te heroverwegen (aan de orde in par. 3.8.2 onder de noemer 'Wijziging standpunt'). Een tweede reden is dat ter sprake komt of partijen er behoefte aan hebben hun standpunt nog nader te onderbouwen of dat de rechter zelf nog onderzoek wil laten verrichten (aan de orde in par. 3.8.3 onder de noemer 'Nadere standpuntbepaling/onderzoek').

3.8.2 'Wijziging standpunt'

Onder de noemer 'wijziging standpunt' zijn drie verschillende situaties te onderscheiden. Besproken kan worden of (1) een compromis tussen partijen mogelijk is, of (2) er voor het bestuur aanleiding is zijn bevoegdheid op een voor eiser gunstiger wijze uit te oefenen, of dat (3) er voor eiser reden is zijn beroep in te trekken. Op alle drie de categorieën gaan we kort in.

ad 1) Compromis tussen partijen?

Voor zover de discussie ter zitting gaat over de vraag of er voor partijen aanleiding is hun aan het begin van de procedure ingenomen standpunt te heroverwegen, is regelmatig de vraag aan de orde of partijen met elkaar tot overeenstemming kunnen komen. Dit was op veertien zittingen (10% van het totaal) aan de orde.

In een aantal gevallen onderzocht de rechter de mogelijkheid partijen op de zitting nader tot elkaar te laten komen. Van de zeven keer dat dit gebeurde, boekte de rechter één keer succes.⁷⁸ We geven een gedeelte van het verslag van een van de observanten van de betreffende zitting weer.

De rechter tegen de gemachtigde van eiser: 'Wilt u nog eens precies uitleggen wat de beroepsgronden zijn?'

Terwijl de gemachtigde antwoordt, maakt de rechter aantekeningen in het dossier, maar hij kijkt ook naar de gemachtigde en knikt en humt instemmend.

In reactie op het verhaal van de gemachtigde zegt hij: 'Als je het dossier en de beroepsgronden leest, dan rees de vraag waar nu de pijn zat, maar dat is nu verduidelijkt. (...)

De rechter vraagt de gemachtigde van verweerder om een reactie. (...)

De rechter: 'Even los van de uitspraak of de beslissing, snap ik wel de frustratie bij mevrouw, van, verdorie, ik stuur al die sollicitaties in en het wordt niet zichtbaar.'

De rechter vervolgt: 'Het is lastig dat mevrouw niet aanwezig is, in die zin dat ik graag had willen vragen hoe het nou zit met die twee keer per twee weken solliciteren.'

(...)

De rechter: 'Over de inhoud van de zaak heb ik verder geen vragen meer, dus ik zou even op een ander spoor verder willen. (...) Wat ik zei, het is een beetje een (gebruikt zijn handen) weegschaal-kwestie.' De rechter vat het standpunt van beide partijen samen, daaraan toevoegend: 'Het zijn zo eens wat gedachten die naar boven komen.'

De rechter vervolgt: 'Er zijn twee wegen die we kunnen bewandelen.' De ene weg is: een uitspraak, de andere weg: tot elkaar komen. Hij beziet of partijen voor de tweede optie open staan.

De rechter geeft aan dat hij zelf behoefte heeft aan een korte schorsing om met de griffier te overleggen. Voordat de rechter de behandeling schorst, zegt hij dat hij het lastig vindt een voorlopig oordeel te geven en dat hij dat dus ook niet gaat doen.

⁷⁸ 76.

Nadat de schorsing ten einde is, zegt de rechter: 'We hebben even gekeken of er bij ons nog vragen rezen naar aanleiding van uw antwoorden, dat was niet het geval. U heeft elkaar nog op de gang gesproken, is daar nog iets uitgekomen?'

Het blijkt dat partijen nader tot elkaar zijn gekomen; ze noemen welke afspraak ze op het oog hebben.

De rechter: 'Als u samen deze afspraak maakt, komt dat in een proces-verbaal. Maar deze afspraak maakt u zelf.' Hij zegt dat een uitspraak een 'alles of niets'-uitspraak zou worden en dat zou geen recht doen aan het dossier. De rechter legt het heel duidelijk uit, hoe het dan verder gaat en wat het betekent.

De zaak wordt aangehouden, om partijen de gelegenheid te geven na te denken of ze er samen uit kunnen komen. (76)

Zes keer boekte de rechter geen succes.⁷⁹ Ter illustratie drie fragmenten uit de verslagen van een van de observanten.

De rechter tot partijen: 'Ja, en daar zitten we nou, interessant is de vraag of brief van mevrouw een intrekking is. Zelf denk ik van wel (...). Daar wil ik graag met verweerder over praten.' Hij leunt naar voren, praat met de gemachtigde van verweerder, glimlacht, handen. 'Ik vind vanuit de kant van de dienst, ging niet lekker met mevrouw, waarom houdt u zo strak vast aan de brief? Ik zie het waarom niet...' (losjes). Laat merken wat hij van de zaken vindt.

De rechter breekt in op de gemachtigde van verweerder, 'Nee, het gaat mij om de toon waarop, is dat niet des te meer reden om te denken: wat is hier loos?' (...) De rechter: 'Er zit een wereld om heen, waarom bent u zo strikt voor wat betreft de brief van eiseres?'(...)

De rechter tegen verweerder: 'Ik heb geprobeerd wat ruimte te creëren, gaat niet lukken. U bent u altijd van de harde lijn, dus dat verbaast me niet'. (3)

De rechter: 'Ik zie weinig mogelijkheden om dit geschil te middelen. Toch vraag ik het nogmaals aan verweerder.' De gemachtigde van verweerder: 'Nee, dat is niet mogelijk.'

De rechter: 'Dan zal ik uitspraak doen.' (13)

De rechter kijkt of eisers open staan voor de middenweg. Daar staan ze niet voor open. (...).

De rechter: 'Ik begrijp uw standpunt. Daarmee geeft u aan dat u geen ruimte ziet om op de schuiven'. Hij stelt vast dat er geen ruimte is aan beide kanten voor een schikking, verifieert dat bij partijen. (43)

Een andere mogelijkheid is dat partijen ter zitting afspreken om na de zitting met elkaar in gesprek te gaan. Dit was eveneens zeven keer aan de orde. Twee keer betrof het zaken die niet direct met het besluit te maken hadden.⁸⁰

⁷⁹ 3, 13, 14, 43, 62, 159.

⁸⁰ 65, 143.

(...) De rechter zegt tegen eiser: 'Wilt u verder nog iets aanvoeren? Iets over uw medische situatie of over hoe het verder met u gaat? Eiser noemt daarop nog en het een en ander, onder meer dat ze behoefte heeft aan een jobcoach.

De rechter, tegen de gemachtigde van verweerder: 'Eiseres gaf net aan dat ze belang had bij begeleiding, bij een jobcoach. Kunt u daar niet bij helpen?'

De gemachtigde van verweerder zegt dat dit in het kader van deze besluitvorming niet mogelijk is.

De rechter: 'Dat is een juridisch antwoord, maar dit kan toch ook los van de Wajong, kunt u niet na de zitting kijken of er iets mogelijk is? Ik hoor namelijk een roep om hulp.'

De gemachtigde van verweerder zegt dat hij het een redelijk verzoek vindt. 'Ik ga kijken wat wij kunnen betekenen.' (65)

In vier van de vijf keer gevallen dat het overleg tussen partijen na de zitting wel het besluit betrof, was bij het opmaken van dit onderzoeksrapport nog niet bekend was de uitkomst van de gesprekken was.⁸¹

De rechter: 'Voordat we beginnen moet ik wat kwijt. Er zijn twee vragen die ik vandaag met u wil bespreken. Wat zou uw cliënte ermee opschieten als ze zou winnen?' (...) 'Daarom doen we gewoon even eerste termijn, tweede termijn'. (...)

De rechter is open, vriendelijk, kijkt veel naar partijen, glimlacht. Tegen de gemachtigde van eiser zegt hij: 'Zou het helpen als ik even vijf minuten schors, want voor mij is dit belangrijk.' (...) En over de berekening van de arbeidsongeschiktheid: 'Als ik hier zo op uw nek zit, dat zou niet helpen'.

Schorsing van vijf minuten.

De rechter: 'Ik zeg heel eerlijk dat ik het niet helemaal voor me zie.'

De rechter tegen de gemachtigde van verweerder: 'Ik hoorde u op de gang verweer voeren, wat heeft u hier over te zeggen.'

De rechter: 'Wat nou een beetje het beeld van de rechtbank is, is dat mevrouw er in dat geval niet op vooruit gaat.'

De rechter: 'Ik ga het nou maar even zeggen dat we hier een medisch deskundige moeten benoemen voor een relatief klein voordeel. Ik snap dat voor iemand in de bijstand ieder voordeel iets is. Kunnen we het niet anders regelen, u afkopen?' Legt uit dat heel lang gaat duren, dat niemand daar gebaat bij is. 'Ik noem maar wat, 1000 euro. Daar trek ik het boetekleed voor aan.'

De gemachtigde van verweerder zegt dat hij alleen wat met die compensatie kan als hij een aanknopingspunt heeft.

De rechter: 'Ik ga u proberen dat aanknopingspunt te geven. Het is een risico-inschatting, maar ook een pragmatische.'

De gemachtigde van eiser geeft aan niet zomaar zonder eiser akkoord te kunnen gaan.

⁸¹ 9, 52, 70, 73.

De rechter: 'U zit hier ook met een mandaat. Denkt u er nog eens over na, we komen er hier nu niet zo uit. Ik ben heel pragmatisch, dus als we wel een medisch deskundige inroepen, welke vraag leggen we dan voor? Dan hoeven we daarover niet nog een zitting te plannen.' Partijen krijgen de opdracht om na te denken over die vraag en dat onderling af te stemmen, zodat er geen onnodige vertraging is.

'U begrijpt het schrikbeeld dat ik dit dossier over een jaar weer moet doorlezen.'

De zaak wordt aangehouden, partijen zullen nadenken over 'schikkingsvoorstel' en over een vraag aan de medisch deskundige, ze zullen de rechtbank berichten. (52)

De rechter tegen partijen: 'U heeft wel ideeën over hoe het verder zou moeten?' De gemachtigde van eisers antwoordt voor eiser: 'Een functie in schaal 12.'

De gemachtigde van verweerder reageert daar op, waarop de gemachtigde van eiser reageert met de opmerking dat zij dat wel een enigszins als tegemoetkoming ziet.

De rechter: 'Ik houd de zaak voor twee maanden aan om partijen er zelf uit te laten komen.' Ter toelichting zegt de rechter dat het altijd haar voorkeur heeft dat partijen er zelf uitkomen. (70)

In één geval was de uitkomst wel bekend: het gesprek had geen succes opgeleverd, waarop de zaak alsnog met een uitspraak was afgedaan.⁸²

ad 2) Een voor eiser gunstiger bevoegdheidsuitoefening door het bestuur?

Af en toe stelt de rechter de vraag aan de orde of het bestuur de mogelijkheid heeft zijn bevoegdheid op een andere, voor de burger gunstiger manier uit te oefenen. Dit gebeurde vier keer. Uit de verslagen van de observanten blijkt hoe de rechter dit aan de orde stelt.

De rechter: 'Geven de omstandigheden van het geval nog aanleiding om souplesse te tonen? Het klopt volgens de regel, maar het is zo'n overkill.' (36)

De rechter: 'Ik zit even te kijken, bijzondere omstandigheden? Voor u een aanleiding om af te wijken? Voert u in dat kader nog beleid? Ik begrijp uit wat u zegt dat u ook niet nu ter zitting daartoe bereid bent?' (54)

'De vaststelling van de laatste rappeldatum getuigt van grote coulance, is er nog ruimte voor extra coulance? (...) Nou ja, want zoveel tijd zit er niet tussen nu en de laatste rappeldatum.' (57)

⁸² 133.

De rechter tegen eiser: 'Betekent dit volgens u dat verweerder dus niet tot de terugvordering over had mogen gaan?' (...) De rechter komt vervolgens met een voorlopig oordeel: 'Ik denk dat ik op dit punt weinig voor u kan betekenen.' De rechter wendt zich tot verweerder: 'Zijn er geen dringende redenen om van intrekking af te zien?' (97)

Steeds betrof het besluiten betreffende terugvordering of sanctie. In geen van de vier gevallen waarin dit aan de orde was, was het bestuursorgaan bereid aan eiser tegemoet te komen.⁸³

ad 3) Intrekking van het beroep?

De zitting is het moment waarop duidelijk kan worden wat de reden is dat eiser beroep heeft ingesteld en hoe sterk de zaak is die hij heeft. Het komt voor dat uit het gesprek tussen rechter en partijen blijkt dat het winnen van de procedure voor eiser niet kan brengen wat hij met de procedure beoogde. Dat was twee keer het geval. In dat geval is de vraag aan de orde of het zin heeft het beroep voort te zetten. Soms leidt dat er toe dat het beroep wordt ingetrokken.

De rechter vraagt de moeder van eisers: 'Klopt het dat ik goed lees dat u in uw beroepschrift zegt dat u begrijpt dat Menzis 'juridisch' niets fout doet, maar dat u een beroep doet op een menselijke wijze van uitvoering?'

De gemachtigde van verweerder zegt dat het zorgkantoor niet kan afwijken van de c.i.z.

De rechter tegen de moeder van eiseres: 'Begrijpt u wat de mevrouw van Menzis zegt?'

De moeder: 'Ja, ik had eerder niet door dat het cruciale punt de indicatie was.'

De gemachtigde van verweerder: 'De medewerker bezwaar had waarschijnlijk niet door dat het werkelijke probleem bij de indicatiestelling zat.' (...)

De rechter: 'U bent eigenlijk en procedure begonnen bij het verkeerde loket. Daar gaan we het nog over hebben.' (...) R: 'U heeft een hele coulante medewerker getroffen.' (...)

De rechter: 'Wat wilt u met deze procedure? Ik kan natuurlijk uitspraak doen. Of zegt u: ik trek mijn beroep in?'

De moeder: 'Dat is misschien maar het beste.' R: 'Maar dan is het daarmee nog niet zeker dat de c.i.z. aan uw wensen zal voldoen.' De moeder zegt dat ze dat begrijpt. (60)

Maar het komt ook voor dat eiser in zijn beroep volhardt, ook al lijkt duidelijk dat het werkelijke geschil tussen partijen niet het in de beroepsprocedure bestreden besluit betreft.

De rechter: 'Wat wilt u? Als ik u goed beluister, is er voor de periode tot 1 januari 2013 geen geschil meer, en voor zover er wel een geschil is, loopt daar een bezwaarprocedure over.' De rechter lijkt er op aan te sturen het beroep in te trekken, zij het dat hij het woord intrekking niet noemt. In reactie op de vraag wat de gemachtigde van eiser wil, geeft deze een ontwijkend antwoord. De rechter probeert het nog een keer, maar de gemachtigde blijft een duidelijk antwoord ontwijken. (37)

⁸³ 36, 54, 57, 97.

Daarnaast komt het voor dat tijdens de zitting duidelijk wordt dat eiser een verloren zaak heeft, waarmee de vraag aan de orde is wat voor hem de meerwaarde van een uitspraak is. Dat brengt de rechter er soms toe om bij eiser te informeren of hij zijn beroep wil voortzetten. Dat was vier keer het geval. Eén keer leidde dat tot de intrekking van het beroep ter zitting.⁸⁴

Alles wat partijen naar voren brengen, wordt door de rechter kort samengevat. Hij toont begrip en stelt de verwarring bij eiser goed te begrijpen. De rechter leest een brief voor, laat hiermee enigszins doorschemeren dat bepaalde punten logisch zijn. Vervolgens stelt de rechter enkele rechtstreekse vragen naar het achterliggende belang: 'Wat is het dat u toch zo dwars zit? Hoe had DUO dan moeten handelen?' Rechter probeert vervolgens een schikking tussen partijen te treffen. Dat lukt niet, de gemachtigde van verweerder stelt dat hij het wel wil, maar dat hij zich aan de voorgeschreven regels van DUO te moet houden. Rechter maakt duidelijk dat intrekking van het beroep het meest logische vervolg is. Eiser beaamt dit. Het beroep wordt ingetrokken. (48)

In de andere drie gevallen was de uitkomst van de zitting dat de rechter toch gewoon een uitspraak deed.⁸⁵ Uit het verslag van een van die drie zaken:

De rechter tegen de gemachtigde van eiser: 'Er is afdelingsjurisprudentie waarin... Waar gaat dit nou nog over, dat is waar ik naar zit te kijken... Wat wilt u nog bereiken met dit verzoek?... Ik ga u even onderbreken, wat ik wil weten is welke documenten u wilt zien?... Dat lijkt mij een hele goede reden.' De rechter zegt tegen eiser: 'Wilt u uw beroep nog vasthouden?' Eiser bevestigt dat. (2)

Al met al leidt het gesprek ter zitting over de vraag of er voor partijen reden is hun standpunt te herzien, in de meerderheid van de gevallen niet tot resultaat.

3.8.3 *Nadere standpuntbepaling of onderzoek*

Dan de tweede categorie: nadere standpuntbepaling (door partijen) of onderzoek (door de rechter). Behalve dat ter zitting kan worden gediscussieerd over de vraag of het geschil tussen partijen anders dan met een uitspraak kan worden beëindigd, kan er ook discussie ontstaan over de vraag of er nog iets moet worden ondernomen om de rechter een beter geïnformeerde uitspraak te laten doen. Een dergelijk gesprek was op dertien van de door ons bijgewoonde zittingen (9% van de zaken) aan de orde. In tien gevallen betrof het de vraag of partijen nog iets zouden kunnen ondernemen. Acht van de tien keer leidde dat tot de afspraak het vooronderzoek te heropenen om een of beide partijen de gelegenheid te geven tot nadere standpuntonderbouwing of bewijslevering.⁸⁶ De reden voor de heropening zijn divers.

⁸⁴ 48.

⁸⁵ 2, 27, 55.

⁸⁶ Heropend in: 6, 30, 33, 39, 46, 69, 80, 94. De andere twee gevallen: 32 (partijen willen niet aanhouden); 143 (aanhouden om deze zaak samen met een andere te kunnen behandelen)

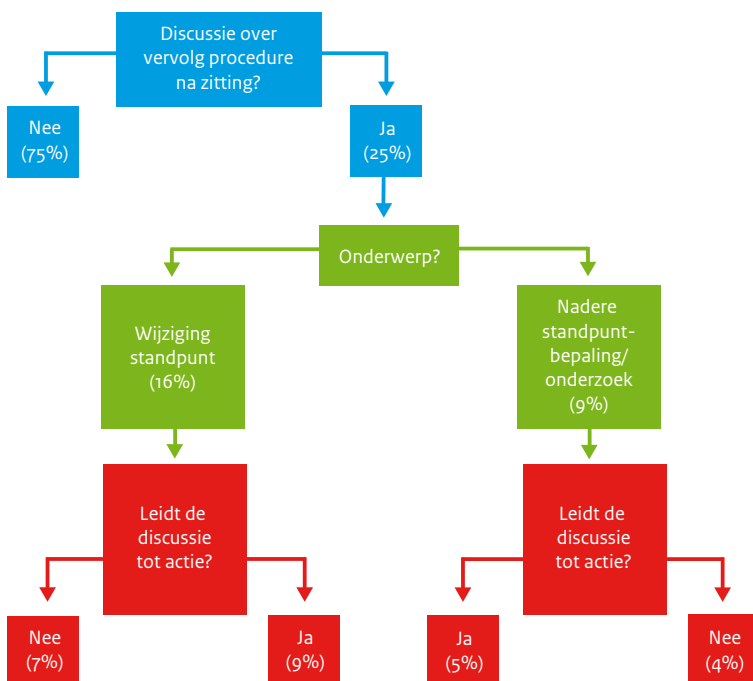
Het vaakst – voor zover daar bij acht gevallen van kan worden gesproken – kwam het voor dat een van de partijen de gelegenheid kreeg te reageren op een stuk dat door de andere partij was ingebracht. In vijf van de acht gevallen werd verweerder aan het werk gezet, in twee gevallen eiser, in één geval beiden.

Ook de rechter kan in actie komen. Hij heeft onder meer de bevoegdheid een deskundige te benoemen (art. 8:47 Awb). Op drie zittingen was de vraag aan de orde of gebruik van die rechterlijke bevoegdheid geboden was. Eén keer leidde het gesprek over het benoemen van een deskundige tot de beslissing dat te doen.⁸⁷ Twee keer was het resultaat dat de rechter zei er nog over te zullen nadenken.⁸⁸

3.8.4 Cijfermatig beeld

In de onderstaande figuur is te zien hoe vaak ter zitting wordt gediscussieerd over de wijze waarop de procedure na de zitting moet worden vervolgd en in hoeverre dat gesprek resulteert in actie van partijen (of van de rechter) en daarmee in uitstel of afstel van de uitspraak.

Figuur 3.15 Discussie over vervolg procedure na zitting?



⁸⁷ 5.

⁸⁸ 25, 29.

In de figuur is in de eerste plaats te zien dat in 25% van de zittingen de vraag naar een alternatief vervolg aan de orde is. Op 16% van de zittingen komt de mogelijke standpuntwijziging ter sprake, op 9% de mogelijkheid van partijen hun standpunt nader te bepalen of de mogelijkheid van de rechter nader onderzoek te laten verrichten. Die discussie leidt in 14% van de gevallen tot uitstel of afstel van de uitspraak. In 11% van de zaken waarvan de zitting is bijgewoond, leidt de discussie over een ander vervolg dan een uitspraak er niet toe dat voor een ander vervolg wordt gekozen: de rechter zal dan zonder nadere tussenstappen uitspraak doen.

3.8.5 Conclusie

Op ongeveer een kwart van de door ons bijgewoonde zittingen was de vraag aan de orde naar een ander vervolg van de zitting dan een uitspraak. Meestal betreft die discussie de vraag of partijen aanleiding zien hun aanvankelijk ingenomen standpunt bij te stellen. Discussie over de mogelijkheid de procedure voort te zetten om standpunten te verduidelijken, beter te onderbouwen of om nog een keer op elkaars standpunten te reageren, komt maar weinig voor.

3.9 Procedurele rechtvaardigheid

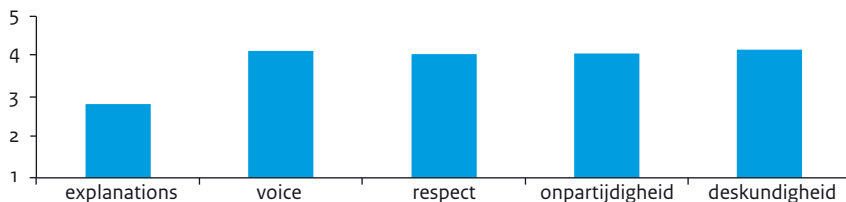
Tijdens de zitting hebben we geprobeerd een indruk te krijgen van de mate waarin het optreden van de rechter kan worden gezien als bevorderlijk voor de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. We onderscheiden daarbij vijf aspecten die doorgaans bijdragen aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid: *explanations* (vertelt de rechter wat partijen van de zitting kunnen verwachten en wat hun rol is in dit onderdeel van de procedure?), *voice* (krijgen partijen de gelegenheid hun visie op de zaak te geven en toont de rechter zich geïnteresseerd in wat zij te zeggen hebben?) *respect* (treedt de rechter partijen respectvol tegemoet?), *onpartijdigheid* (stelt de rechter zich onpartijdig op?) en *deskundigheid* (is de rechter ingevoerd in de zaak en het daarop toepasselijke recht?).⁸⁹

Tijdens alle zittingen hebben wij de rechter naar gelang de mate van zijn inzet op de vijf hiervoor genoemde procedurele rechtvaardigheidsaspecten op een schaal van 1 tot 5 – ‘gescoord’ (1 stond voor *niet*, 2 voor *nauwelijks*, 3 voor *tamelijk*, 4 voor *behoorlijk*, 5 voor *zeer*).⁹⁰ De resultaten zijn in de onderstaande tabel te zien.

⁸⁹ Zie hierover: Van der Linden 2010, p. 19-32.

⁹⁰ De zittingen zijn steeds door twee observanten bijgewoond. Beide observanten hebben de rechter gescoord. Als de scores niet overeenkwam, is ter vaststelling van de score de volgende procedure gevolgd. Verschilden de scores één punt van elkaar (observant A kende de rechter op een bepaald aspect van diens handelen een 4 toe, observant B een 3), dan is het gemiddelde van de beide scores genomen. Verschilden de scores van de observanten meer dan één punt van elkaar, dan is de score van de meest ervaren observant genomen.

Figuur 3.16 Scores van rechters op aspecten procedurele rechtvaardigheid



De onderlinge scores lopen nauwelijks uiteen. Echter, de score op het aspect explanation (het geven van informatie over de zitting, het proces van besluitvorming) is beduidend lager dan op die van de andere aspecten. Waar de scores op de elementen voice, respect, onpartijdigheid en deskundigheid allemaal iets boven de 4 liggen, bedraagt de score op *explanation* gemiddeld 2.8.

De mate waarin de rechter inzet op de vijf beoordeelde procedurele rechtvaardigheidsaspecten kan worden gemeten door de scores op de vijf aspecten samen te voegen, zij het dat dit enkel mogelijk is indien die aspecten betrekking hebben op één enkel concept, zodat met de totaalscore één onderliggend construct wordt gemeten. Dat blijkt het geval te zijn. Een betrouwbaarheidsanalyse van de scores van 140 zittingen laten een redelijk sterke samenhang zien.⁹¹ Worden de scores van de rechter op de vijf elementen bij elkaar opgeteld en gedeeld door vijf, dan scoren ze voor die vijf elementen tezamen gemiddeld een 3,8 (gemeten op een schaal van 1 tot 5).

Factoren die van invloed zijn op de vijf beoordeelde procedurele rechtvaardigheidsaspecten

Sommige rechters scoren hoger op de vijf gemeten procedurele rechtvaardigheidsaspecten dan anderen. Welke factoren zijn van invloed op de scores van de rechter? We gaan dat na voor twee aspecten van de hoedanigheid van de rechter (de ervaring van de rechter en zijn enthousiasme voor de Nieuwe zaaksbehandeling) en voor drie aspecten van de zitting (de lengte van de zitting, de mate waarin vragen van de rechter erop gericht zijn te achterhalen of sprake is van een achterliggend conflict en het karakter van de zitting (meer traditioneel, of meer gekenmerkt door vragen van de rechter aan partijen).

⁹¹ Cronbach's Alpha = .65.

Tabel 3.3 factoren die mogelijk samenhangen met score rechter op procedurele rechtvaardigheid⁹²

Mogelijk beïnvloedende factor		
Verband met:	Alle procedurele rechtvaardigheidsaspecten	Explanations
Ervaring rechter	-.09	-.05
Enthousiasme rechter voor Nieuwe zaaksbehandeling	.42 ***	.27 ***
Lengte zitting	.31 ***	.34 ***
Rechter vraagt naar achterliggend conflict	.39 ***	.30 ***
Rechter stelt vooral vragen tijdens de zitting	.30 ***	.15*

In tabel 3.3 is te zien dat de ervaring van de rechter er niet toe doet. Of een rechter nu veel of weinig ervaring heeft, voor zijn score voor zijn inzet op de vijf gemeten procedurele rechtvaardigheidsaspecten in het algemeen en op het aspect *explanations* in het bijzonder, doet dat niet ter zake. Wel bestaat een duidelijke samenhang tussen enerzijds het enthousiasme van de rechter voor de Nieuwe zaaksbehandeling en anderzijds diens score op de vijf door ons gemeten procedurele rechtvaardigheidsaspecten in het algemeen en op *explanations* in het bijzonder. Op dat punt geldt: hoe enthousiaster, hoe hoger de score.

Ten slotte is ook sprake van een verband tussen de lengte van de zitting en het optreden van de rechter ter zitting enerzijds en de score op (elementen van) procedurele rechtvaardigheid anderzijds. Hoe langer de zitting duurt, des te hoger de score van de rechter op procedurele rechtvaardigheid en op het aspect informatie. Eveneens geldt: naarmate de rechter meer aandacht heeft voor het achterliggende belang en naarmate de zitting meer wordt gekenmerkt door de vragen van de rechter aan partijen, scoort de rechter hoger op (elementen van) procedurele rechtvaardigheid.

3.10 Conclusie

In dit hoofdstuk was de vraag aan de orde hoe de bestuursrechter de zaak ter zitting behandelt. De bevindingen van het hoofdstuk laten zich als volgt puntsgewijs samenvatten.

- De zitting verloopt niet meer volgens een vast stramien. Er zijn nog zittingen waar partijen eerst mogen pleiten, waarna de rechter vragen stelt, maar het merendeel van de zittingen verloopt nogal à l'improviste: het onderzoek door de rechter en het pleiten door partijen loopt op een tamelijk ongeordende manier door elkaar heen.
- Opvallend is dat het maar weinig voorkomt dat de rechter partijen aan het begin van de zitting duidelijk maakt hoe hij de zaak wil behandelen en of – en zo ja: wanneer – zij de gelegenheid hebben om een pleidooi te houden. Het is dan voor partijen onduidelijk wat op welk moment van de zitting staat te gebeuren.

⁹² Alleen significante verbanden (dwz: $p < .10$) zijn voorzien van asterisk, waarbij geldt dat bij * $p < .10$, bij ** $p < .05$ en bij *** $p < .01$.

- Rechters vragen nog maar in één op de tien gevallen aan het begin van de zitting aan partijen of die een pleitnota hebben die ze willen voordragen. Desondanks hebben partijen in ruim de helft van de zittingen de gelegenheid om op een gemarkeerd moment (vaak aan het begin, soms op een ander moment van de zitting) hun standpunt over de zaak uiteen te zetten.
- In één op de vijf zittingen stelt de rechter vragen die er op gericht zijn te achterhalen of sprake is van een achterliggend conflict. De verschillen tussen rechtbanken zijn groot: bij rechtbank III is dit in de helft van de gevallen het eerste punt dat bij de behandeling van de zaak ter zitting aan de orde komt. Komt het bij de andere rechtbanken al aan de orde, dan veelal omdat uit de loop van het gesprek ter zitting blijkt dat van een achterliggend conflict sprake zou kunnen zijn of omdat de rechter er naar informeert in het kader van pogingen een vergelijk tussen partijen te bereiken.
- In de helft van de zaken spelen bewijsvragen. Het komt echter zelden voor dat de rechter expliciet zegt/aan de orde stelt (1) hoe de bewijslastverdeling is, (2) wiens visie op de feiten hij – gezien de onderbouwing van de standpunten van beide partijen – naar zijn voorlopig oordeel zal volgen en (3) of een van de partijen of beide partijen de kans willen hebben hun standpunt over de feiten nader te onderbouwen.
- In een kwart van de zittingen is de vraag aan de orde of – in plaats van dat de rechter in het vervolg op de zitting uitspraak doet – de procedure op een andere wijze zou moeten worden voortgezet. In ruim de helft van de gevallen leidt dat gesprek er toe dat het onderzoek na de zitting wordt heropend.
- Rechters scoren op *explanations* duidelijk lager dan op de vier andere door ons ter zitting beoordeelde aspecten van procedurele rechtvaardigheid.
- Er is sprake van een positief verband tussen kenmerken van de rechter en kenmerken van de behandeling van de zaak ter zitting en de mate waarin de rechter inzet op de vijf gemeten procedurele rechtvaardigheidsaspecten.





Partijen over de procedure

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de gang van zaken ter zitting beschreven. In dit hoofdstuk staat het oordeel van de verschillende bij de procedure betrokken partijen over de zitting centraal. Bij een groot aantal van de ter zitting aanwezige partijen hebben we na afloop van de zitting een kort interview afgenomen. In dit hoofdstuk wordt daarvan verslag gedaan. In paragraaf 4.2 wordt beschreven hoe de gegevensverzameling in zijn werk is gegaan. Paragraaf 4.3 beschrijft hoe partijen de zitting hebben ervaren. In paragraaf 4.4 wordt gezocht naar verklaringen voor de verschillen in de ervaringen van de verschillende respondenten. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 4.5 afgesloten met enkele conclusies.

4.2 Gegevensverzameling

Voorafgaand aan de zitting hebben we eisers (en hun gemachtigden) en de vertegenwoordigers van verweerder gevraagd of we hen na afloop van de zitting een aantal vragen mochten stellen over wat zij van de zitting vonden. Een grote meerderheid van de bij de zitting aanwezige partijen was bereid die vragen te beantwoorden. Als zowel eiser als diens gemachtigde ter zitting aanwezig was, is in een aantal gevallen alleen met de gemachtigde van eiser gesproken. In totaal hebben we 67 gesprekken met eisers gevoerd, 91 met gemachtigden van eisers en 144 met verweerders.

In de onderstaande tabel staat aangegeven hoeveel van welke betrokkenen we na afloop van de zitting bij welke rechtbanken in welk soort procedures hebben gesproken.

Tabel 4.1 ‘Herkomst’ respondenten interview na afloop zitting

Rechtbank	I	II	III	IV	V	Totaal
Eiser (bodem)	14	15	11	11	12	63
Eiser (vovo)			1	2	1	4
Eiser (vrmdl)						
Gemachtigde eiser (bodem)	18	25	20	10	5	78
Gemachtigde eiser (vovo)			1	5	4	10
Gemachtigde eiser (vrmdl)					3	3
Verweerder (bodem)	23	30	34	24	19	130
Verweerder (vovo)			1	6	4	11
Verweerder (vrmdl)					3	3
Totaal	55	70	68	58	51	302

Van de 302 interviews die we hebben gehouden, hebben we 271 gebruikt: de voorlopige voorzieningen (vovo, 25 zaken) en de vreemdelingenzaken (vrmdl, 6 zaken) zijn buiten het onderzoek gehouden.

4.3 Partijen over de procedure, direct na de zitting

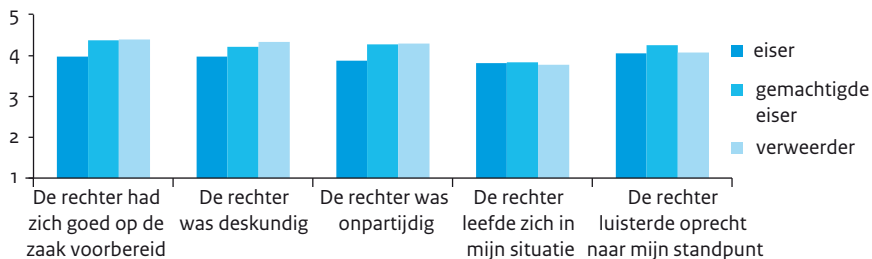
4.3.1 Algemeen

De na afloop van de zitting bij partijen afgenomen vragenlijst bestond uit verschillende onderdelen. Allereerst is hun een aantal vragen voorgelegd om de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid te kunnen vaststellen. Daarnaast zijn vragen gesteld over een aantal aspecten van de gang van zaken ter zitting. Ook is gevraagd wat men verwachtte van de uitspraak. Aan de gemachtigden (van eisers en verweerdere) is daarnaast gevraagd hoe zij de zaak zouden karakteriseren, meer als een eenduidig juridisch geschil, of meer als een conflict met veel aspecten.

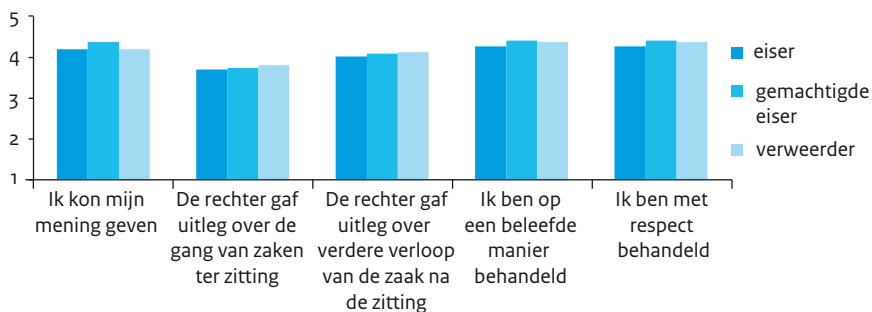
4.3.2 Procedurele rechtvaardigheid

Eisers, de gemachtigden van eisers en de verweerdere hebben we elk een aantal stellingen voorgelegd over het optreden van de rechter ter zitting, om de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid te meten. Steeds kon bij de reactie op de stelling worden gekozen uit de antwoordmogelijkheden: zeer eens, eens, neutraal, oneens en zeer oneens. Met het antwoord ‘zeer eens’ scoorde de respondent 5 punten, met het antwoord ‘zeer oneens’ 1 punt. We laten hieronder zien wat de reactie van de verschillende respondenten op de verschillende stellingen was. We kijken eerst naar tien stellingen waarmee wij de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid hebben gemeten.

Figuur 4.1 Aspecten ervaren procedurele rechtvaardigheid



Figuur 4.2 Aspecten ervaren procedurele rechtvaardigheid



Hieruit blijkt dat partijen over het algemeen redelijk positief zijn over de opstelling van de rechter. De drie verschillende groepen ontlopen elkaar weinig. Duidelijk is wel dat eisers relatief iets minder positief zijn dan de gemachtigden van eisers. Relatief het minst positief wordt gereageerd op de stelling ‘de rechter gaf uitleg over de gang van zaken ter zitting’. Dat stemt overeen met de observaties ter zitting, waaruit naar voren kwam dat de rechter op dit punt vaak minder hoog scoort dan op de andere procedurele rechtvaardigheidsaspecten. Ook op de stelling ‘De rechter leefde zich in in mijn situatie’ wordt relatief wat minder positief gereageerd.⁹³ Wordt naar de verschillen tussen eisers, gemachtigden van eisers en verweerders, dan valt vooral op dat eisers het iets minder vaak eens zijn met de stelling dat de rechter onpartijdig is.

De door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid kan worden gemeten door de scores op tien vragen samen te voegen, zij het dat dit enkel mogelijk is indien die aspecten betrekking hebben op één enkel concept, zodat met de totaalscore één onderliggend construct wordt gemeten.

⁹³ Als de waarde van eisers wordt getest tegen het gemiddelde van 4.28 van gemachtigde van eisers dan geldt voor het verschil: $t = -3.75, p < .01$.

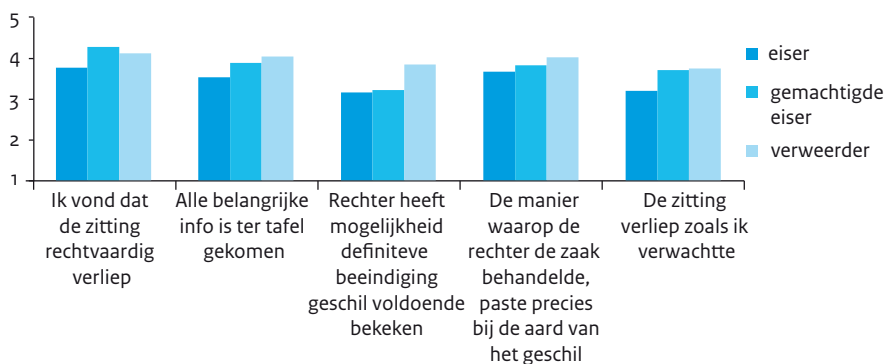
Dat blijkt het geval te zijn. Een betrouwbaarheidsanalyse van de vragen van de schalen ‘ervaren procedurele rechtvaardigheid’ (van de eisers, de gemachtigden van eisers en de verweerders) laat zien dat bij al deze drie groepen de vragen onderling sterk samenhangen.⁹⁴

Kijken we naar de door de drie categorieën betrokkenen ervaren procedurele rechtvaardigheid (waarbij we de scores op de tien vragen optellen en vervolgens door tien delen), dan ontlopen de eisers, hun gemachtigden en de verweerders elkaar qua gemiddelde niet sterk. Op een schaal van 1 tot 5 (waarbij 1 stond voor *zeer oneens*, 2 voor *oneens*, 3 voor *neutraal*, 4 voor *eens* en 5 voor *zeer eens*) scoren eisers 4.03, hun gemachtigden 4.17 en de verweerders 4.22.

4.3.3. Andere aspecten van de zitting

Naast vragen waarmee de ervaren procedurele rechtvaardigheid wordt gemeten, hebben we aan de drie groepen nog een aantal andere vragen gesteld. De scores op die vragen zijn in de onderstaande figuur in beeld gebracht.

Figuur 4.3 Beoordeling aspecten zitting



⁹⁴ Ervaren procedurele rechtvaardigheid Eisers: Cronbach's Alpha = .87, Ervaren procedurele rechtvaardigheid Gemachtigden van eisers: Cronbach's Alpha = .89, Ervaren procedurele rechtvaardigheid Verweerders: Cronbach's Alpha = .87.

In figuur 4.3 is te zien dat de verschillen tussen de drie groepen wat groter zijn en de waardering veelal (relatief) wat lager is dan in de figuren 4.1 en 4.2. Steeds zijn het de eisers die het het minst eens zijn met de aan hen voorgelegde stelling. Dat geldt met name voor de stelling 'De zitting verliep zoals ik verwachtte'.⁹⁵ Bij de stelling 'De rechter heeft de mogelijkheid van definitieve beëindiging van het geschil voldoende bekeken' valt vooral het verschil tussen (de gemachtigden van) eisers en verweerders op.⁹⁶

Die laatste groep is het duidelijk vaker met die stelling eens. Een mogelijke verklaring kan zijn dat eisers een groter belang hechten aan de definitieve beëindiging van het geschil, en daarom eerder vinden dat de rechter op dat punt tekortschiet. Ook kan een verklaring worden gezocht in de omstandigheid dat gemachtigden van verweerders eerder dan eisers of hun gemachtigden vinden dat de mogelijkheid van definitieve beëindiging voldoende is bekeken. Gemachtigden van verweerders verwachten vaker dan (gemachtigden van) eisers dat het beroep van eiser ongegrond of niet-ontvankelijk verklaard zal worden.⁹⁷ Bij een dergelijke uitspraak is het geschil ook definitief beëindigd.

4.3.4 Karakterisering van het geschil

Een vraag aan de gemachtigden van eisers en aan de (gemachtigden van) verweerders betrof het soort geschil dat aan de orde was. We vroegen of het veeleer een eenduidig juridisch geschil betrof, of een conflict met veel aspecten. De vraag luidde als volgt:

Zaken bij de bestuursrechter zijn verschillend van aard.

Bij sommige zaken is sprake van een of meer duidelijke juridisch geschilpunten.

Bij andere zaken speelt er meer, zoals bijvoorbeeld onenigheid met de burens, een langlopend conflict met de gemeente, onbehoorlijke behandeling bij de totstandkoming van het besluit.

Anders gezegd: een zaak kan een *eenduidig juridisch geschil* betreffen, maar ook een *conflict met veel aspecten*.

Hoe zou u deze zaak karakteriseren? Meer als een *eenduidig juridisch geschil*, of meer als een *conflict met veel aspecten*?

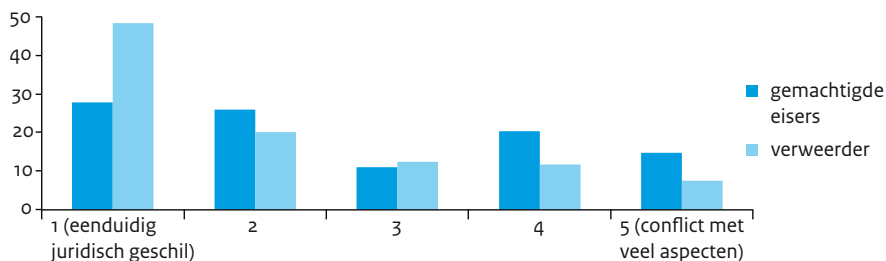
De gemachtigden konden in een vijf-punts schaal aangeven of (en in welke mate) de zaak meer de trekken had van een eenduidig juridisch geschil (1), of meer van een conflict met veel aspecten (5).

⁹⁵ Als de waarde van eisers wordt getest tegen de gemiddelde waarde van 3,71 (het gemiddelde van gemachtigden van eisers) geldt voor het verschil: $t = -3,87$, $p < .01$.

⁹⁶ Als de waarde van eisers wordt getest tegen het gemiddelde van 3,84 van verweerders geldt voor het verschil: $t = -4,15$, $p < .01$. Als de waarde van gemachtigden van eisers wordt getest tegen het gemiddelde van 3,84 van verweerders geldt voor het verschil: $t = -3,93$, $p < .01$.

⁹⁷ Zie hierna, paragraaf 4.3.5.

Figuur 4.4 Karakterisering geschil door gemachtigden

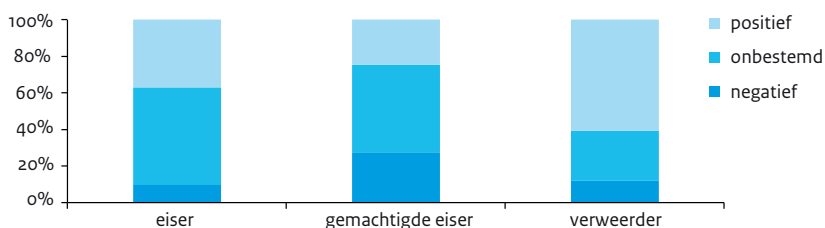


De figuur laat een verschil zien tussen de beide categorieën gemachtigden.⁹⁸ Bijna de helft van de verweerders kwalificeert de zaak waar zij in optreden als een eenduidig juridisch geschil. Van de gemachtigden van eisers is minder dan drie op de tien die mening toegedaan. Opvallend is daarnaast dat gemachtigden van eisers bijna twee keer zo sterk vertegenwoordigd zijn in de categorieën 4 en 5 (conflict met veel aspecten). Al met al lijken de gemachtigden van eisers gemiddeld genomen meer geneigd het geschil als complexer te duiden dan de verweerders.

4.3.5 Verwachtingen over de uitkomst

We hebben partijen gevraagd hoe ze dachten dat de uitspraak zou gaan luiden. De antwoordcategorieën waaruit men kon kiezen, waren: gegrond, ongegrond, weet niet en anders. Op grond van de reacties op de vraag hebben we het geheel van de antwoorden gecategoriseerd in drie categorieën: negatief, onbestemd en positief.⁹⁹ In onderstaande tabel is voor de drie groepen te zien welke verwachtingen men over de uitspraak koesterde.

Figuur 4.5 Verwachtingen over de uitkomst



⁹⁸ Als de Gemachtigden eisers getoetst worden tegen de verdeling van de verweerders is Chi-kwadraat=13,0, $p < .01$.

⁹⁹ Ter verduidelijking: als een gemachtigde van eiser zegt te verwachten dat het beroep gegrond zal worden verklaard, scoort dat als 'positief', als een gemachtigde van verweerde dezelfde verwachting uitspreekt, scoort dat als 'negatief'.

Op het eerste gezicht valt vooral het verschil tussen (de gemachtigden van) eisers en de gemachtigden van verweerders op.¹⁰⁰ De gemachtigden van verweerders verwachten in 61% van de gevallen de procedure te zullen winnen. Eisers en hun gemachtigden zijn minder optimistisch, maar tonen zich vooral onzekerder. Voor beide groepen geldt dat ze in ongeveer de helft van de gevallen een slag om de arm houden als hun wordt gevraagd naar de uitkomst van de procedure, vergeleken met ruim een kwart van de verweerders.

We weten dat eisers in het overgrote deel van de zaken als verliezers uit de bus komen (zie hoofdstuk 5). Als we een tweedeling maken in de antwoorden ('positief' versus 'onbestemd/negatief') dan is te zien dat de gemachtigden van verweerders ruim twee keer zo optimistisch zijn als de gemachtigden van eisers en dat de gemachtigden van eisers een realistischer inschatting van de uitkomst van de procedure maken dan eisers zelf.

4.4 Factoren die van invloed zijn op het oordeel van partijen

4.4.1 *Ervaren procedurele rechtvaardigheid*

We hebben in paragraaf 4.3.2 gezien dat eisers, de gemachtigden van eisers en de gemachtigden van verweerders een redelijke mate van procedurele rechtvaardigheid ervaren. Uiteraard zijn er verschillen tussen eisers onderling, wat evenzeer geldt voor hun gemachtigden en de gemachtigden van verweerders. Wij laten een aantal factoren zien die van invloed zijn geweest op de door de verschillende partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. We hebben gekeken naar een aantal kenmerken van de rechter en aspecten van de zitting: de ervaring van de rechter, het enthousiasme van de rechter voor de Nieuwe zaaksbehandeling, de zittingsduur en de mate waarin de opstelling van de rechter kan worden gezien als bevorderlijk voor de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid.

In de onderstaande tabel brengen wij de verschillende factoren in beeld die mogelijk van invloed zijn op de ervaren procedurele rechtvaardigheid die eisers, hun gemachtigden en de gemachtigden van verweerders ervaren. In de tabel is te zien in hoeverre wij een significant verband hebben geconstateerd tussen enerzijds de door eisers (eerste kolom), de gemachtigden van eisers (tweede kolom) en de verweerders (derde kolom) ervaren procedurele rechtvaardigheid en anderzijds kenmerken van de rechter en de zitting. Bij de drie onderste variabelen gaat het, zoals eerder vermeld, om door onderzoekers geobserveerd gedrag.

¹⁰⁰ Alle drie de verdelingen verschillen van elkaar. De Chi-kwadraat van de Eisers getoetst tegen de verdeling van de verweerders is 20.8 ($p < .01$). De Chi-kwadraat van de Gemachtigden eisers getoetst tegen de verdeling van de verweerders is 39.1 ($p < .01$) en de Chi-kwadraat van de Eisers getoetst tegen de verdeling van de Gemachtigden eisers is 11.5 ($p < .01$).

De mate waarin de rechter inzet op de vijf gemeten procedurele rechtvaardigheidsaspecten betreft de samengestelde score op vijf aspecten van het optreden van de rechter ter zitting (*explanation*, *voice*, *respect*, *deskundigheid* en *onpartijdigheid*) die samen weergeven in welke mate de rechter inzet op het bevorderen van door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. *Explanation* (het verstrekken van toelichting en informatie) betreft een van die vijf elementen. De ‘mate waarin rechter vraagt naar onderliggend conflict’ betreft een van de aspecten van het optreden van de rechter die als wezenskenmerk van de Nieuwe zaaksbehandeling kan worden gezien.¹⁰¹ De ‘Mate waarin rechter vraagt naar onderliggend conflict’ betreft een van de aspecten van het optreden van de rechter die als wezenskenmerk van de Nieuwe zaaksbehandeling kan worden gezien.¹⁰²

Tabel 4.3 Verband tussen door partijen ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid¹⁰³

Mogelijk beïnvloedende factor	Verband met de door partijen ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid?		
	E	GE	V
Ervaring rechter	.01	-.12	-.12
Enthousiasme rechter voor NZB	.03	.18	.23 *
Lengte zitting	.22	.23 *	.14
Mate waarin rechter inzet op aspecten die bijdragen aan de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid	.18	.47 ***	.34 ***
Mate waarin sprake is van <i>explanation</i>	.27 **	.22 *	.27 ***
Mate waarin rechter vraagt naar onderliggend conflict	.14	.27 **	.20 **

Voor wat betreft *eisers* hebben wij alleen een zwak positief significant verband gevonden tussen de mate waarin de rechter ter zitting informatie verschaft over wat partijen van de zitting kunnen verwachten en de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid. Het verband tussen de lengte van de zitting en de ervaren procedurele rechtvaardigheid is net niet significant.¹⁰⁴ Het verband tussen de mate waarin de rechter inzet op aspecten die bijdragen aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid en de daadwerkelijk door eiser ervaren procedurele rechtvaardigheid is niet significant, zij het wel in de verwachte richting.

¹⁰¹ Zie daarover par. 3.9.

¹⁰² Zie daarover par. 3.6.

¹⁰³ Alleen significante verbanden (dwz: $p < .10$) zijn voorzien van asterisk, waarbij geldt dat bij * $p < .10$, bij ** $p < .05$ en bij *** $p < .01$.

¹⁰⁴ $p = .11$

Bij de *gemachtigden* van *eisers* vonden wij een zwak positief verband tussen de lengte van de zitting en de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Wij zien een behoorlijk sterk positief verband tussen de mate waarin de rechter in zijn optreden inzet op aspecten die bijdragen aan de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid en de door de gemachtigden ervaren procedurele rechtvaardigheid. Daarnaast vonden wij een significant verband tussen de mate waarin de rechter ter zitting informatie verschaft over wat partijen van de zitting kunnen verwachten en de mate waarin hij vraagt naar het onderliggend conflict enerzijds en de door gemachtigden van eisers ervaren procedurele rechtvaardigheid anderzijds.

Bij *verweerders* zien wij een zwak positief verband tussen het enthousiasme van de rechter voor de Nieuwe zaaksbehandeling en de ervaren procedurele rechtvaardigheid en een redelijk sterk positief verband tussen de mate waarin de rechter in zijn optreden inzet op aspecten die bijdragen aan de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid en de door de gemachtigden van eisers ervaren procedurele rechtvaardigheid. Ten slotte vonden wij een significant verband tussen de mate waarin de rechter ter zitting informatie verschaft over wat partijen van de zitting kunnen verwachten en de mate waarin hij vraagt naar het onderliggend conflict enerzijds en de door gemachtigden ervaren procedurele rechtvaardigheid anderzijds.

Met betrekking tot de informatieverschaffing van de rechter ter zitting hebben we vastgesteld dat die significant samenhangt met de door eisers ervaren procedurele rechtvaardigheid. Opvallend is voorts dat de mate waarin de rechter, zoals door ons ter zitting geobserveerd, inzet op de vijf gemeten procedurele rechtvaardigheidsaspecten, wel significant samenhangt met de door gemachtigden van eisers en verweerders ervaren procedurele rechtvaardigheid, maar niet met de door eisers ervaren procedurele rechtvaardigheid.

4.4.2 *Andere aspecten van de zitting*

Naast stellingen ter vaststelling van de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid, is hun nog een aantal andere stellingen voorgelegd. Deze zijn hiervoor al de revue gepasseerd (zie figuur 4.3). Het betrof de volgende stellingen:

- Ik vond dat de zitting rechtvaardig verliep
- Alle informatie die van belang is in deze zaak, is ter tafel gekomen
- De rechter heeft voldoende gekeken of het mogelijk is het geschil definitief te beëindigen
- De manier waarop de rechter de zaak behandelde, paste precies bij de aard van het geschil
- De zitting verliep zoals ik verwachtte

In hoeverre hangt de reactie op elk van die stellingen samen met verschillende elementen van de zitting? We kijken weer naar dezelfde elementen als hiervoor (de ervaring van de rechter, de zittingsduur, het enthousiasme van de rechter over de Nieuwe zaaksbehandeling, de mate waarin de rechter in zijn optreden voldoet aan eisen van procedurele rechtvaardigheid, de informatie die de rechter ter zitting geeft en de mate waarin hij op zoek gaat naar een eventueel onderliggend conflict).

In hoeverre hangt de reactie op elk van die stellingen samen met verschillende elementen van de zitting? We kijken weer naar dezelfde elementen als hiervoor (de ervaring van de rechter, de zittingsduur, het enthousiasme van de rechter over de Nieuwe zaaksbehandeling, de mate waarin de rechter inzet op het bevorderen van door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid, de informatie die de rechter ter zitting geeft en de mate waarin hij op zoek gaat naar een eventueel onderliggend conflict).

- Voor wat *eiser* betreft, is een samenhang gevonden tussen de mate waarin de rechter inzet op het bevorderen van door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid en het oordeel van eiser over de mate waarin de rechter probeert een oplossing voor het geschil te vinden.¹⁰⁵ Voor zittingsduur en het oordeel over de mate waarin de rechter probeert een oplossing voor het geschil te vinden is er ook een verband.¹⁰⁶ Voorts is sprake van een verband tussen de mate van informatie die de rechter ter zitting geeft en het oordeel van eisers over de vraag of de rechter voldoende heeft geprobeerd een oplossing voor het geschil te vinden.¹⁰⁷ Ten slotte is sprake van een verband tussen de mate waarin de rechter op zoek gaat naar een onderliggend conflict en of eiser vindt dat alle belangrijke informatie ter tafel is gekomen.¹⁰⁸
- Voor wat de *gemachtigden* van eisers betreft, blijkt dat naarmate de rechter in sterkere mate inzet op het bevorderen van door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid, de zitting als rechtvaardiger wordt beschouwd,¹⁰⁹ en tevens dat men het meer eens is met de stelling dat de rechter een poging heeft gedaan het geschil op te lossen,¹¹⁰ dat alle informatie op tafel is gekomen¹¹¹ en dat sprake is van een betere afstemming tussen de aard van het geschil en de wijze van behandeling.¹¹² Daarnaast is sprake van een verband tussen de mate van informatie die de rechter ter zitting geeft en het oordeel van de gemachtigden van eiser over de afstemming van de behandeling door de rechter ter zitting op de aard van het geschil.¹¹³

¹⁰⁵ $r = .31, p < .05$.

¹⁰⁶ $r = .29, p < .10$.

¹⁰⁷ $r = .46, p < .01$.

¹⁰⁸ $r = .31, p < .10$.

¹⁰⁹ $r = .33, p < .05$.

¹¹⁰ $r = .24, p < .10$.

¹¹¹ $r = .38, p < .05$.

¹¹² $r = .27, p < .05$.

¹¹³ $r = .21, p < .10$.

Ten slotte is sprake van een verband tussen de mate waarin de rechter op zoek gaat naar een onderliggend conflict en in hoeverre de gemachtigde van eiser vindt dat de rechter de mogelijkheden van finale beslechting voldoende heeft bekeken.¹¹⁴

- Voor *verweerders* geldt een vergelijkbaar patroon als voor de gemachtigden van eisers. Naarmate de rechter meer inzet op het bevorderen van door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid, wordt de zitting als rechtvaardiger beschouwd¹¹⁵ en is men het meer eens met de stelling dat de rechter een poging heeft gedaan het geschil op te lossen,¹¹⁶ dat alle informatie op tafel is gekomen¹¹⁷ en dat sprake is van een betere afstemming.¹¹⁸
- Daarnaast is sprake van een verband tussen enerzijds de mate van informatie die de rechter ter zitting geeft en anderzijds het oordeel van de gemachtigde van verweerder over hoe rechtvaardig de zitting verliep¹¹⁹ en diens oordeel over de mate waarin de rechter probeert een oplossing voor het geschil te vinden.¹²⁰ Ook is er een verband tussen de mate waarin de rechter op zoek ging naar een onderliggend conflict en het oordeel van de gemachtigde van verweerder over de mate waarin de rechter probeert een oplossing voor het geschil te vinden.¹²¹

Opmerkelijk is ten slotte dat een negatief verband blijkt te bestaan tussen de duur van de zitting en de instemming van de gemachtigden van verweerder met de stelling dat de zitting goed was afgestemd op de aard van het geschil dat aan de orde was. Dit zou kunnen duiden op enige scepsis bij gemachtigden van verweerder over rechters die veel zittingstijd besteden aan de vraag in hoeverre sprake is van een achterliggend conflict tussen partijen.¹²²

Het valt op dat de mate waarin de rechter in zijn optreden inzet op het bevorderen van door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid, wel op een aantal punten duidelijk samenhangt met de waardering van de gemachtigden van eiser en verweerder voor het optreden van de rechter, maar dat dit voor eisers nauwelijks zelf het geval is.

De verbanden die hierboven zijn beschreven, zijn hieronder in beeld gebracht. Aan de linker kant van de figuren staan steeds de factoren die mogelijk van invloed zijn op tevredenheid van partijen over verschillende aspecten van de behandeling van hun zaak ter zitting, aan de rechter kant de verschillende aspecten van de zitting waarover we partijen hebben bevraagd, om vast te kunnen stellen hoe tevreden ze daarover waren.

¹¹⁴ $r=.30, p<.05$.

¹¹⁵ $r=.21, p<.05$.

¹¹⁶ $r=.36, p<.05$.

¹¹⁷ $r=.24, p<.05$.

¹¹⁸ $r=.26, p<.05$.

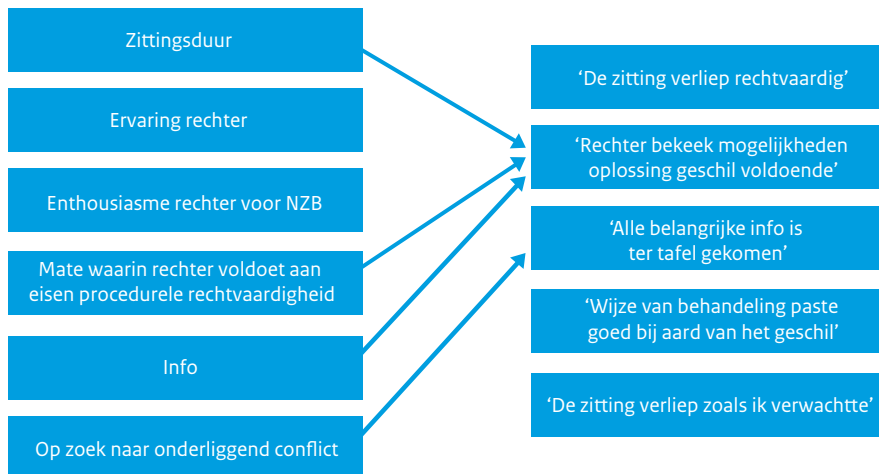
¹¹⁹ $r=.20, p<.05$.

¹²⁰ $r=.25, p<.10$.

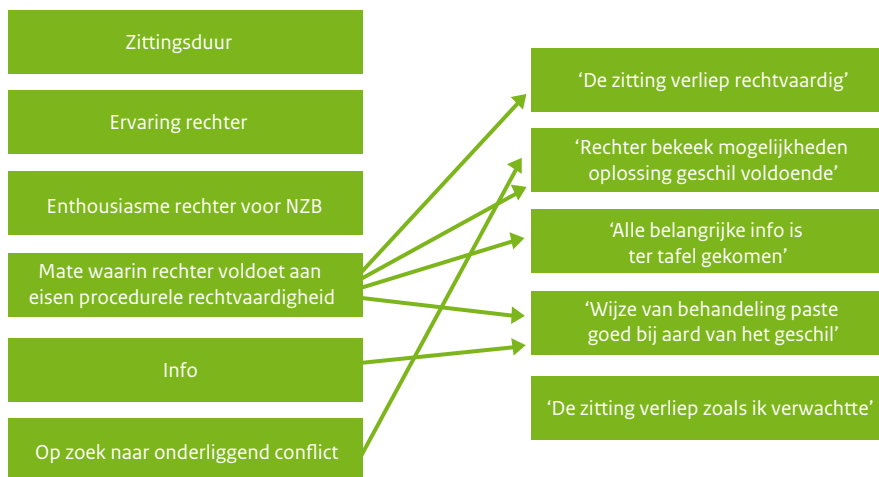
¹²¹ $r=.36, p<.01$.

¹²² $r=-.19, p<.10$.

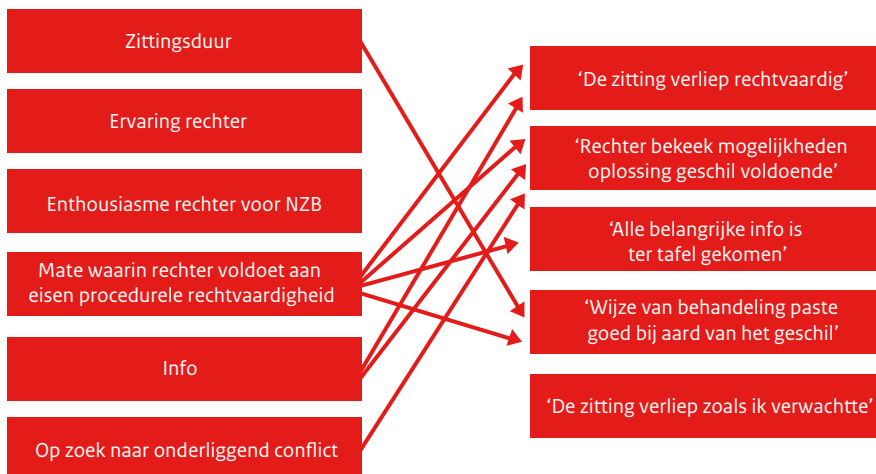
Figuur 4.7 Eiser



Figuur 4.8 Gemachtigde eiser



Figuur 4.9 Verweerder



4.4.3 *Verwachting uitkomst*

Welke factoren zijn van invloed op de verwachting over de uitkomst? We hebben opnieuw gekeken naar de aspecten van de hoedanigheid van de rechter en de zitting die eerder ook al aan de orde waren. We hebben op geen enkel punt significante verbanden gevonden, met één uitzondering. Voor gemachtigden van eisers geldt dat hun verwachting over de uitkomst negatiever is, als de zaak is behandeld door een rechter met meer ervaring.¹²³

Daarnaast hebben we gekeken of de verwachting van de gemachtigden over de uitkomst samenhangt met hun karakterisering van het geschil. Het blijkt dat naarmate gemachtigden van verweerders het geschil sterker karakteriseren als een conflict met veel verschillende aspecten, zij minder optimistisch zijn over of het bestuursorgaan aan het langste eind zal trekken.¹²⁴

¹²³ $r = -.29, p < .05$.

¹²⁴ $r = -.22, p < .05$.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk was de vraag aan de orde hoe de verschillende bij de procedure betrokken partijen oordelen over de zitting. De bevindingen van het hoofdstuk laten zich als volgt puntsgewijs samenvatten.

- De ervaren procedurele rechtvaardigheid is bij gemachtigden iets hoger dan bij eisers.
- Voor zover de door de verschillende respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid uiteenloopt, levert een zoektocht naar de verklaring voor die verschillen het volgende op:
 - bij alle drie onderscheiden groepen procesdeelnemers is sprake van een verband tussen enerzijds de mate waarin de rechter zaken ter zitting behandelt op een wijze die kan worden gekenschetst als bevorderlijk voor de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid en anderzijds de door de procesdeelnemers ervaren procedurele rechtvaardigheid, zij het dat het verband allen significant is voor de gemachtigden;
 - voor het aspect '*explanation*' geldt voor alle drie de groepen procesdeelnemers een verband tussen de kwaliteit van de informatie die de rechter geeft over wat partijen van de zitting kunnen verwachten; het verband is voor alle drie de categorieën procesdeelnemers significant;
 - er bestaat geen noemenswaardig verband tussen kenmerken van de rechter (ervaring, enthousiasme voor de Nieuwe zaaksbehandeling) en de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid; er is één uitzondering: gemachtigden van verweerders ervaren meer procedurele rechtvaardigheid als de behandelend rechter enthousiaster is over de Nieuwe zaaksbehandeling;
 - er is wel sprake van een verband tussen de mate waarin de rechter vraagt naar het bestaan van een achterliggend conflict en de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid; ook hier geldt dat het verband alleen significant is voor de gemachtigden, niet voor eisers.
- Wanneer wij de gevonden verbanden in hun geheel bekijken, dan valt op dat het verband tussen de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid en aspecten van de wijze van behandeling van de zaak door de rechter zonder uitzondering sterker is bij de gemachtigden van eisers en van verweerders dan bij eisers zelf.
- Datzelfde beeld komt naar voren als wordt gekeken naar zaken die verband houden met de tevredenheid van partijen over andere aspecten van de zitting. Ook daar is te zien dat voor de gemachtigden van eisers en verweerders geldt dat met name de mate waarin de rechter inzet op het bevorderen van door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid verband houdt met een aantal aspecten van de tevredenheid van partijen over de behandeling van de zaak ter zitting, terwijl dat bij eisers veel minder het geval is.

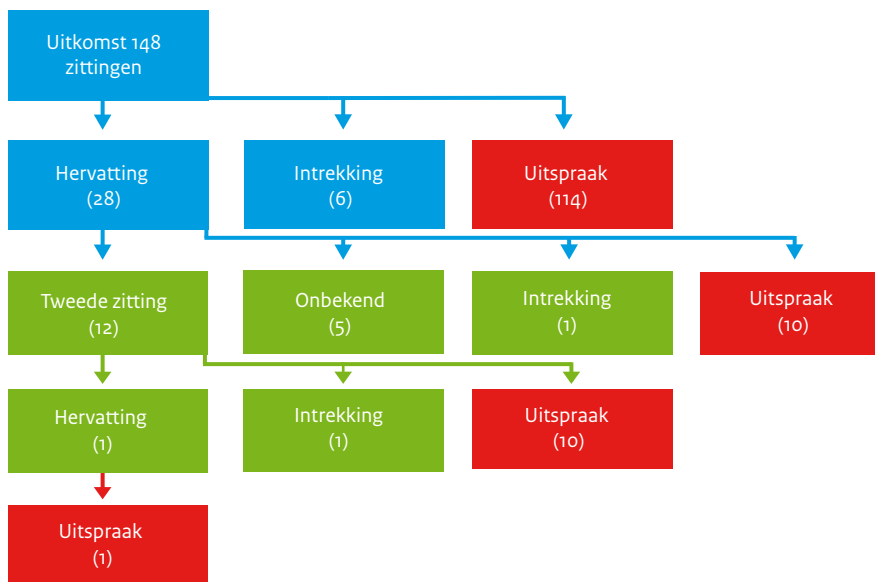
Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2 is de uitkomst van de procedure aan de orde, in paragraaf 5.3 de doorlooptijden van de door de rechtbank behandelde zaken. Paragraaf 5.4 bevat informatie over de hoeveelheid tijd die het rechtbank kost om beroepszaken te behandelen. In paragraaf 5.5 is de vraag aan de orde of tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep is ingesteld. Paragraaf 5.6 gaat in op de vraag hoe partijen op de procedure terugkijken. Paragraaf 5.7 bevat de conclusies van het hoofdstuk.

5.2 Uitkomst van de procedure

De procedure kan na de zitting op verschillende manieren worden vervolgd. De rechter kan uitspraak doen of hij kan het vooronderzoek hervatten. Denkbaar is ook dat het beroep ter zitting wordt ingetrokken. Wordt het vooronderzoek hervat, dan kan dat er toe leiden dat de zaak opnieuw ter zitting wordt behandeld. Beslist de rechter dat hij uitspraak gaat doen, dan heeft hij de keuze of hij mondeling of schriftelijk uitspraak doet.

In de figuur hieronder laten we zien hoe het verder is gegaan met de 148 reguliere beroepszaken waarvan we de zitting hebben bijgewoond.

Figuur 5.1 Voortzetting procedure na de zitting



In de figuur is allereerst te zien dat in 19% van de gevallen (28 van de 148) de procedure na de zitting wordt voortgezet. Intrekking is in niet meer dan 4% aan de orde. In de overige 77% van de gevallen resulteert de zitting direct (dat wil zeggen: zonder nadere procedurele stappen) in een uitspraak.

De overgrote meerderheid van die uitspraken (92%) wordt schriftelijk gedaan, een kleine minderheid (8%) mondeling.¹²⁵

Van de 28 zaken waarvoor geldt dat het vooronderzoek na de zitting is hervat, weten we van 23 hoe de procedure is verder gegaan. In 12 gevallen werd de zaak opnieuw ter zitting behandeld, in 10 gevallen kwam het tot een uitspraak zonder dat de zaak opnieuw ter zitting werd behandeld. Eén werd het beroep ingetrokken.

Voor de 12 zaken waarvan we weten dat ze een tweede keer ter zitting zijn behandeld, geldt het volgende. In 10 gevallen volgde direct op de tweede zitting een uitspraak, één keer werd het beroep ingetrokken, één keer werd het onderzoek opnieuw hervat. In die zaak kwam het niet tot een derde zitting, maar deed de rechtbank na sluiting van het onderzoek uitspraak.

Op het moment van afronding van de gegevensverzameling waren nog niet alle procedures waarvan we de zitting hadden bijgewoond, afgerond. Voor zover dit wel het geval was, was de uitkomst als volgt.

Tabel 5.1 Uitkomst procedure formele uitkomst¹²⁶

	%	N
Ingetrokken	5%	7
Niet-ontvankelijk	3%	4
Ongegrond	78%	109
Gegrond	14%	20
Totaal	100%	140

In een zeer ruime meerderheid van de procedures die in een uitspraak zijn uitgemond, verklaarde de rechter het beroep ongegrond. Van de 20 zaken waarin het beroep gegrond was, waren er 5 waar de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand werden gelaten en 9 waarin de rechter zelf in de zaak voorzag door zijn uitspraak in de plaats van het bestreden besluit te stellen. In slechts 6 van de 20 gevallen hield de gegrondverklaring in dat het bestuursorgaan een nieuw besluit moest nemen.

Behalve naar de formele uitkomst kunnen we ook kijken naar wie als winnaar van de procedure is te beschouwen. ‘Winst’ voor het bestuur betekent dat zeker is dat het bestreden besluit materieel zo blijft als het is. Elk van de formele uitkomsten van het beroep kan winst voor het bestuur betekenen. Voor de burger geldt dat alleen de uitkomst ‘gegrond’ en ‘ingetrokken’ winst kunnen betekenen. Van een ‘gelijk spel’ kan sprake zijn bij de intrekking van het beroep. In de onderstaande tabel is te zien voor welk van de partijen hoe vaak de winst was.

¹²⁵ In nominale getallen: 123 schriftelijk, 10 mondeling.

¹²⁶ Van 5 zaken is onbekend hoe die zijn geëindigd, van 3 zaken is wel bekend dat ze in een uitspraak hebben geresulteerd, maar niet wat het dictum van die uitspraak was.

Tabel 5.2 Uitkomst procedure wie wint?

	%	N
Winst voor de burger	10%	14
Gelijk spel	1%	2
Winst voor het bestuur	89%	124
Totaal	100%	140

Tenslotte kunnen we de uitkomst ook duiden in termen van finale beslechting. Daarvan is sprake als aan het eind van de procedure duidelijk is welk besluit voor de toekomst geldt. Dit is steeds het geval als het beroep wordt ingetrokken, als het niet-ontvankelijk wordt verklaard en als het ongegrond verklaard en soms als het beroep gegrond wordt verklaard, namelijk de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand worden gelaten of als de rechter zelf in de zaak voorziet.

Tabel 5.3 Uitkomst procedure juridische geschil finaal beslecht?

	%	N
Finaal beslecht	96%	134
Niet finaal beslecht	4%	6
Totaal	100%	140

In de tabel is te zien dat een overgrote meerderheid van de procedures waarvan we de zitting hebben bijgewoond, eindigt met de finale beslechting van het juridische geschil tussen partijen. De enige zaken waarin van finale beslechting geen sprake was zijn die waarin het beroep gegrond was en de rechter er van af zag de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien.

5.3 Tijdsduur van de procedure

Hoe lang duurden de procedures waarvan we de zitting hebben bijgewoond? Bij de rechtbanken hebben we in de periode na het observeren van de zitting een aantal malen geïnformeerd naar het vervolg van de procedure na de zitting. Voor het merendeel van de zaken waarvan we de zitting hebben bijgewoond weten we inmiddels of die zijn afgerond. Is de procedure geëindigd met een uitspraak, dan bevat die informatie over de duur van de procedure.¹²⁷ In de onderstaande tabel is te zien hoe veel dagen het gemiddeld duurt voordat een beroepszaak ter zitting wordt behandeld, en hoe lang het vervolgens duurt voordat de zaak wordt afgedaan.

¹²⁷ In de uitspraak staat meestal niet vermeld op welk moment beroep is ingesteld, maar wel op welk moment het bestreden besluit is genomen. Voor wat betreft het moment dat beroep is ingesteld zijn we dan uitgegaan van zes weken na het tijdstip dat het bestreden besluit is genomen. Dat levert een waarschijnlijk iets te optimistische schatting op over de duur van het de procedure.

Tabel 5.4 Tijdsduur procedure in dagen

	Van instellen beroep tot zitting	Van zitting tot afdoening	Van instellen beroep tot afdoening
Gemiddelde	148	62	212
Mediaan	110	41	155
N	123	129	124

Gemiddeld duurt het bijna 5 maanden (148 dagen) voordat het beroep ter zitting wordt behandeld. Het valt wel op dat het verschil tussen het gemiddelde en de mediaan (hier: het aantal dagen waarna de helft van de zaken ter zitting is behandeld) groot is: binnen 4 maanden (110 dagen) is de helft van de zaken ter zitting behandeld. Is de zaak ter zitting behandeld, dan duurt het gemiddeld 2 maanden (62 dagen) totdat de uitspraak er is. Ook hier is het verschil tussen het gemiddelde en de mediaan groot. Na minder dan anderhalve maand (41 dagen) is er in de helft van de zaken een uitspraak. Wordt gekeken naar de procedure in zijn geheel, dan is te zien dat die gemiddeld bijna 7 maanden (212 dagen) in beslag neemt. Ook hier ligt de mediaan weer een stuk lager: na 5 maanden is de helft van de procedures afgerond.

Het beeld verandert als we kijken naar procedures die direct na de zitting in een uitspraak resulteren ('directe route') en procedures waarin het vooronderzoek na de zitting wordt hervat ('indirecte route').

Tabel 5.5 Tijdsduur procedure in dagen (directe route)

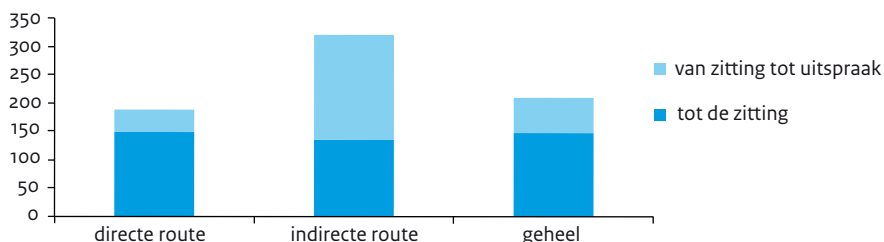
	Van instellen beroep tot zitting	Van zitting tot afdoening	Van instellen beroep tot afdoening
Gemiddelde	150	39	189
Mediaan	109	36	149
N	106	109	106

Tabel 5.6 Tijdsduur procedure in dagen (indirecte route)

	Van instellen beroep tot zitting	Van zitting tot afdoening	Van instellen beroep tot afdoening
Gemiddelde	136	185	347
Mediaan	114	143	267
N	17	20	18

Tussen de directe en de indirecte route is een duidelijk verschil te zien. Wordt het onderzoek na de zitting hervat, dan duurt het meer dan vier keer zo lang voordat de zaak is afgerond dan als direct na de zitting een uitspraak volgt.

Figuur 5.2 Tijdsduur procedure in dagen



In figuur 5.2 is duidelijk te zien dat het voor de duur van de procedure uitmaakt het uit of direct na de zitting uitspraak wordt gedaan, of dat het vooronderzoek wordt hervat. Komt de rechtbank na de zitting met een schriftelijke uitspraak, dan is die er gemiddeld na bijna anderhalve maand. Wordt het vooronderzoek hervat, dan liggen er gemiddeld 6 maanden tussen de zitting en de afronding van de procedure. Echter, bedacht moet worden dat het bij dit laatste cijfer gaat om zaken waarvan we op dit moment weten dat ze zijn afgerond. Van acht zaken waarin het vooronderzoek na de zitting is hervat, weten we nog niet of en, zo ja, wanneer de procedure is afgerond. We kunnen derhalve aannemen dat de tijd tussen de zitting en de afronding van de procedure bij hervatting van het vooronderzoek na de zitting gemiddeld meer dan 6 maanden bedraagt.¹²⁸

5.4 Tijdsbeslag rechtbank

De afhandeling van een beroepszaak door de bestuursrechter kost tijd. Sommige zaken zijn bewerkelijker dan andere. Hoe bewerkelijk zijn de onder de Nieuwe zaaksbehandeling behandelde beroepszaken? Het is niet mogelijk daar met zekerheid iets over te zeggen. Rechters houden niet systematisch bij hoeveel tijd zij besteden aan de verschillende onderdelen van de behandeling van zaken, waardoor we niet kunnen vaststellen hoeveel tijd elk van de verschillende zaken die zij behandelen in beslag neemt. Omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over het tijdsbeslag van de behandeling van beroepszaken door de bestuursrechter, kunnen we ook niet zeggen in hoeverre de behandeling van zaken onder de Nieuwe zaaksbehandeling gemiddeld genomen meer of minder tijd in beslag neemt dan de behandeling van zaken in de periode daarvoor.

Om toch een indruk te krijgen van verschillen in het tijdsbeslag van de behandeling van zaken onder de Nieuwe zaaksbehandeling en in de periode voorafgaand daaraan, kijken we naar drie soorten gegevens die we in dit onderzoek hebben verzameld en waarvoor tevens geldt dat die indirect iets over het tijdsbeslag van de behandeling van zaken door de

¹²⁸ De zaken waarvan we de zitting hebben bijgewoond en die inmiddels zijn afgedaan, worden gemiddeld een stuk sneller afgedaan dan in 2002 het geval was. Toen duurde de afdoening gemiddeld ruim een jaar.

bestuursrechter kunnen zeggen. Het gaat om gegevens die ook in eerder onderzoek naar de behandeling van zaken door de bestuursrechter zijn verzameld. In de eerste plaats betreft het de mate waarin het onderzoek na de zitting wordt heropend, in de tweede plaats de mate waarin, als het onderzoek wordt heropend, de zaak voor een tweede keer ter zitting wordt behandeld, in de derde plaats de lengte van de zitting.

Er zijn drie in het verleden verrichte onderzoeken die over een of meer van die drie kwesties gegevens bevatten. Het betreft onderzoek van Marseille uit 2004 naar de behandeling van in 1998 aanhangig gemaakte (en veelal in 1999 en 2000 ter zitting behandelde) arbeidsongeschiktheids- en bouwzaken door de bestuursrechter, onderzoek van Barkhuysen, Damen e.a. uit 2007 naar de feitenvaststelling door de bestuursrechter (het betreft zaken die in 2002 en 2005 ter zitting zijn behandeld) en onderzoek van Marseille uit 2010 naar voorafgaand aan de Nieuwe zaaksbehandeling bij een aantal rechtbanken (waaronder die van Dordrecht, Leeuwarden en Roermond) in 2009 verrichte experimenten met een alternatieve wijze van behandeling van bestuursrechtelijke beroepszaken.¹²⁹

We kijken eerst naar de hervatting van het vooronderzoek na de zitting. Uit het onderzoek uit 2004 blijkt dat van de in 1998 aanhangig gemaakte arbeidsongeschiktheidszaken in 12% van de gevallen het vooronderzoek na de zitting werd heropend (n=118), terwijl dit bij bouwzaken in 5% van de gevallen gebeurde (n=90).¹³⁰ Uit het onderzoek uit 2005 blijkt van een afname: heropening was in 2002 in 6% van de zaken aan de orde (n=122), in 2005 in 4% van de zaken (n=186).¹³¹ In het onderzoek van 2010 is te zien dat bij de rechtbanken Dordrecht en Roermond in het kader van de experimenten voorafgaand aan de Nieuwe zaaksbehandeling veelvuldig van heropening sprake was. In Dordrecht in 66% van de zaken (n=160), in Roermond in 53% van de zaken (n=132).¹³²

Bij een derde rechtbank die in die experimenten was betrokken, Leeuwarden, werd aanzienlijk minder vaak heropend: in 7% van de zaken (n=89).¹³³ Uit het onderhavige onderzoek komt naar voren dat in 19% van de gevallen het vooronderzoek na de zitting is hervat (n=148).

Het tweede punt betreft de mate waarin, als het vooronderzoek wordt hervat, de zaak opnieuw ter zitting wordt behandeld. Hier bieden alleen de onderzoeken uit 2004 en 2010 cijfers over. Bij de zaken uit het onderzoek uit 2004 was in 59% van de gevallen waarin het vooronderzoek werd hervat sprake een tweede zitting (n=17).¹³⁴

¹²⁹ Zie: Marseille 2004; Barkhuysen, Damen e.a. 2007; Marseille 2010.

¹³⁰ Marseille 2004, p. 96.

¹³¹ Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 260.

¹³² Marseille 2010, p. 47.

¹³³ Marseille 2010, p. 118.

¹³⁴ Marseille 2004, p. 101.

Bij de Dordtse zaken uit het onderzoek uit 2010 was in 28% van de gevallen sprake van een tweede zitting, in de Roermondse zaken in 47%.¹³⁵ Uit het onderhavige onderzoek komt naar voren dat van de zaken waarin het vooronderzoek is hervat, 52% opnieuw ter zitting wordt behandeld (n=23).

In de derde plaats kijken we naar de lengte van de zitting. Uit het onderzoek uit 2007 blijkt dat zittingen bij de bestuursrechter in 2002 gemiddeld 23 minuten duurden (n=109).¹³⁶ Uit het onderzoek uit 2010 komt naar voren dat de zittingen in Dordrecht en Roermond gemiddeld 34 minuten duurden (n=30),¹³⁷ die in Leeuwarden gemiddeld 25 minuten (n=16).¹³⁸ De gemiddelde duur van de zittingen die in het kader van dit onderzoek zijn bijgewoond, bedroeg 29 minuten (n=148).

Een vierde aspect waar naar gekeken kan worden, betreft het aantal mondeling gedane uitspraken. Daarover geven de hierboven genoemde drie onderzoeken geen informatie. Verondersteld kan echter worden dat het aantal mondeling gedane uitspraken in het verleden minimaal was. Van de zaken waarvan we in dit onderzoek een zitting hebben bijgewoond, werd in 8% van de gevallen mondeling uitspraak gedaan. Tenslotte hadden we ook graag het aantal intrekkingen bij onze beschouwing betrokken. Echter, alleen het onderzoek uit 2010 geeft daarover betrouwbare informatie.

Als we de cijfers uit het verleden vergelijken met de bevindingen van dit onderzoek, valt het volgende te constateren.

- Van de zaken die we in het kader van dit onderzoek hebben bijgewoond was in 19% van de gevallen sprake van de hervatting van het vooronderzoek na de zitting. Dat is een duidelijke stijging ten opzichte van het verleden, zij het dat ten opzichte van het percentage zaken waarin tijdens de experimenten voorafgaand aan de Nieuwe zaaksbehandeling sprake was van heropening, in zekere zin sprake is van een normalisering.
- In zaken in dit onderzoek waarin sprake was van een hervatting van het vooronderzoek, kwam het in de helft van de gevallen tot een tweede zitting. Dat is ongeveer even vaak als in de zaken in het onderzoek uit 2002 en eveneens ongeveer even vaak als in de Roermondse zaken uit het onderzoek uit 2010. Alleen de Dordtse zaken uit dat onderzoek laten een afwijkend beeld zien. Voor wat betreft de mate waarin de hervatting leidt tot een tweede zitting, kunnen we voorzichtig concluderen dat dit onder de Nieuwe zaaksbehandeling (relatief) niet vaker of minder vaak het geval is dan in de periode daarvoor.
- De lengte van de zitting bedraagt onder de Nieuwe zaaksbehandeling gemiddeld 29 minuten. Dat betekent een stijging ten opzichte van 2002, maar een daling ten opzichte van de zittingsduur tijdens de experimenten in Dordrecht en Roermond en een lichte stijging ten opzichte van de zittingsduur van de in Leeuwarder experiment behandelde zaken.

¹³⁵ Marseille 2010, p. 59.

¹³⁶ Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 236.

¹³⁷ Marseille 2010, p. 35.

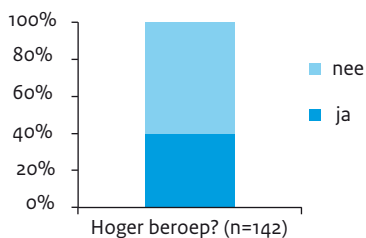
¹³⁸ Marseille 2010, p. 112.

Wat zeggen al deze cijfers over het tijdsbeslag van de behandeling van zaken onder de Nieuwe zaaksbehandeling? In de eerste plaats laten ze zien dat zittingen weliswaar iets langer duren dan in het verleden, maar niet zodanig langer dat dat voor een duidelijke toename van de werklast kan zorgen. Voor de frequentie waarmee het vooronderzoek wordt hervat ligt dat een slag anders. Dat gebeurt duidelijk vaker dan in het verleden. Of die toename tot een substantieel zwaardere belasting van de rechtbanken leidt, is echter de vraag. Enerzijds is sprake van een toename van de belasting in een gedeelte van de zaken.¹³⁹ Anderzijds staan tegenover aspecten van de Nieuwe zaaksbehandeling die voor een werklastverzwaring zorgen, ook aspecten die tot een verlichting van de werklast leiden. Aangenomen kan worden dat het aantal mondelinge uitspraken sinds de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling substantieel is toegenomen. Daarnaast kan ook een toename van het aantal intrekkingen tot een verlichting van de werklast leiden. Al met al lijkt er geen reden te zijn om te veronderstellen dat de Nieuwe zaaksbehandeling zoals die in dit onderzoek is waargenomen, tot een substantiële verzwaring van de werklast van de rechter heeft geleid.

5.5 Hoger beroep

Tegen uitspraken van de rechtbank staat hoger beroep open. Het overgrote deel van de zittingen waar wij aanwezig waren, heeft in een uitspraak geresulteerd. Hoe vaak werd daar hoger beroep tegen ingesteld?

Figuur 5.4 Hoger beroep ingesteld? (percentages)

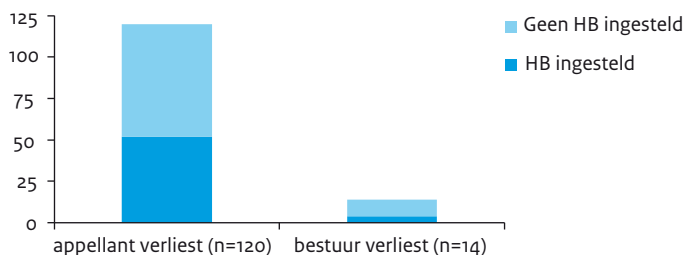


¹³⁹ Een poging tot kwantificering kan dat illustreren. Stel dat de werkbelasting van zaken waarin sprake is van een heropening met een derde toeneemt ten opzichte van zaken waar van een heropening geen sprake is, dan leidt een stijging van het percentage zaken waarin wordt heropend van 5% naar 19% tot een vergroting van de totale werklast van minder dan 5% ($(95 \times 1) + [5 \times 1,33] = 101,67$; $[81 \times 1] + [19 \times 1,33] = 106,27$; $106,27 : 101,67 = 4,5$).

In figuur 5.4 is te zien dat in een meerderheid van de zaken (60%) geen hoger beroep wordt ingesteld.¹⁴⁰ Tegen een substantieel deel van de uitspraken (40%) wordt wel hoger beroep ingesteld.¹⁴¹

Maakt het voor de vraag of tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep wordt ingesteld, uit wie als winnaar van de procedure uit de bus komt?

Figuur 5.5 Winst en verlies in de procedure, en Hoger beroep (absolute aantallen)



Als de burger verliest, leidt de uitspraak van de rechtbank vaker tot hoger beroep dan als het bestuur verliest. In het geval het bestuur verliest, is het – uitzonderingen daargelaten – het bestuur dat hoger beroep instelt, in het geval de burger verliest, steeds de burger. In bijna 90% van de procedures komt het bestuur als winnaar uit de bus. In de figuur is te zien dat de burger zowel absoluut als relatief vaker in hoger beroep komt tegen een voor hem ongunstige uitspraak dan het bestuur tegen een voor het bestuur ongunstige uitspraak. Derhalve kunnen we er van uitgaan dat in meer dan 90% van de gevallen het hoger beroep dat tegen de rechtbankuitspraak wordt ingesteld afkomstig is van de burger.

De vraag die opkomt, is welke factoren van invloed zijn op de keuze om hoger beroep in te stellen. Duidelijk is dat er (uitzonderingen daargelaten) alleen voor de partij die niet als winnaar uit de bus is gekomen, reden is om in hoger beroep te gaan. Omdat de burger in de overgrote meerderheid van de gevallen de verliezer is, concentreren we ons op de keuze van de burger om, als zijn beroep niet-ontvankelijk of ongegrond is verklaard (of als zijn beroep weliswaar gegrond is verklaard en het bestreden besluit is vernietigd, maar de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand zijn gelaten) al dan niet in hoger beroep te gaan.

¹⁴⁰ Tot de categorie 'geen HB' rekenen we ook de beroepen die zijn na inhoudelijke behandeling zijn ingetrokken, omdat de beslissing om in te trekken de keuze impliceert geen hoger beroep in te stellen.

¹⁴¹ We zijn nagegaan hoe vaak voorkomt dat hoger beroep weer wordt ingetrokken. Dit bleek zich, voor zover we konden nagaan, bij de door ons bestudeerde slechts sporadisch voor te doen. We maken derhalve geen onderscheid tussen zaken waarin hoger beroep is ingesteld en doorgezet enerzijds, en zaken waarin wel hoger beroep is ingesteld, maar dit vervolgens weer is ingetrokken.

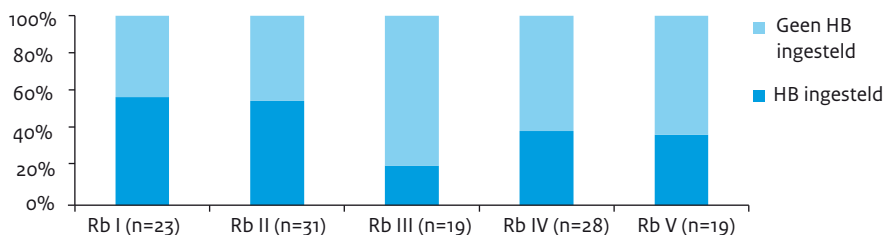
We kijken naar zes verschillende factoren die mogelijk van invloed zijn op de keuze van de burger om hoger beroep in te stellen. Het betreft:

- de rechtbank die de zaak heeft behandeld
- kenmerken van de beroepszaak
- kenmerken van de rechter die de zaak heeft behandeld
- de wijze waarop de zaak is behandeld
- de mate waarin de rechter ter zitting inzet op het bevorderen van door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid
- de door de burger ervaren procedurele rechtvaardigheid

De rechtbank die de zaak heeft behandeld

De eerste factor waar we naar kijken, is de rechtbank die de zaak heeft behandeld.

Figuur 5.6 Rechtbank en HB (alleen zaken waarin appelland verliezer is)¹⁴²



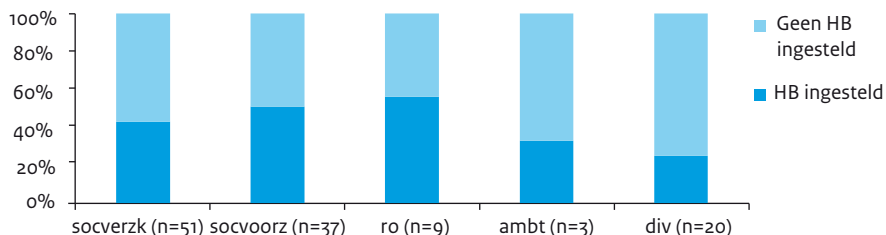
In de figuur zijn aanzienlijke verschillen te zien. Met name rechtbank III springt er uit. Tegen de voor burgers ongunstige uitspraken van die rechtbank wordt duidelijk minder vaak hoger beroep ingesteld dan tegen uitspraken van andere rechtbanken. Tegen uitspraken van de rechtbanken I en II wordt relatief vaak hoger beroep ingesteld. Bij beide ligt het aantal hogerberoepszaken boven de 50%. De rechtbanken IV en V nemen een middenpositie in. Vanwege de relatief kleine aantallen zijn de verschillen overigens niet significant.

Kenmerken van de beroepszaak

Vervolgens kijken we naar verschillende kenmerken van de beroepszaak. In de eerste plaats kijken we naar de aard van de zaak.

¹⁴² Chi-kwadraat = 7,65, n.s.

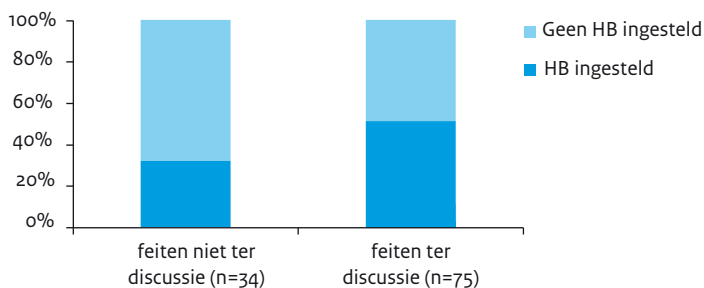
Figuur 5.7 Soort zaak en HB (alleen zaken waarin appellant verliezer is)¹⁴³



In de tabel is te zien dat er enige verschillen zijn tussen de verschillende soorten beroepszaken die we hebben onderscheiden. De socialeverzekeringsszaken wijken niet van het gemiddelde af. Bij socialevoorzieningszaken ligt het aantal hoger beroepen iets hoger. Datzelfde geldt voor omgevingsrechtelijke zaken, zij het dat het aantal daar zo klein is dat daar nauwelijks betekenis aan kan worden gehecht. Dat geldt des te sterker voor ambtenarenzaken. Opvallend is dat het aantal hoger beroepen in de restcategorie 'diversen' duidelijk lager ligt dan het gemiddelde (25% tegenover 43%).

Een duidelijker verschil is te zien als we een vergelijking maken tussen zaken waarin (blijkens de uitspraak) wel en geen discussie was over de feiten die het bestuursorgaan aan zijn besluit ten grondslag had gelegd.

Figuur 5.8 Feiten ter discussie? (alleen zaken waarin appellant verliezer is)¹⁴⁴



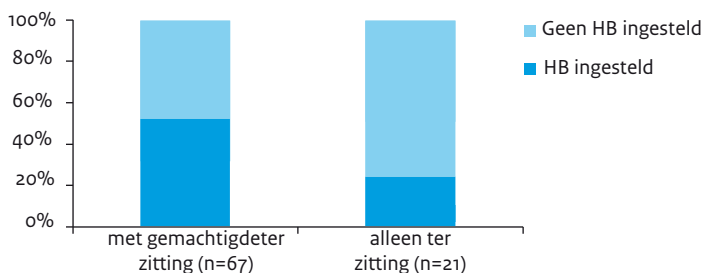
¹⁴³ Chi-kwadraat = 4,38, n.s.

¹⁴⁴ Chi-kwadraat = 3,2, p < .10.

Staan de feiten ter discussie, dan is de kans dat de burger hoger beroep instelt tegen een voor hem ongunstige uitspraak duidelijk groter dan wanneer de aan het besluit ten grondslag liggende feiten geen onderwerp van discussie zijn. Het verschil is significant.

Als 'kenmerk van de zaak' kan ook worden gezien, de bijstand door een gemachtigde. Van alle zaken waarvan we de zitting hebben bijgewoond, weten we of eiser daar werd bijgestaan door een gemachtigde. Maakt het verschil voor de kans dat hoger beroep wordt ingesteld of de burger is bijgestaan door een gemachtigde? Dat is te zien in de onderstaande figuur.

Figuur 5.9 Aanwezigheid van gemachtigde eiser ter zitting (alleen zaken waarin appelland verliezer is)¹⁴⁵

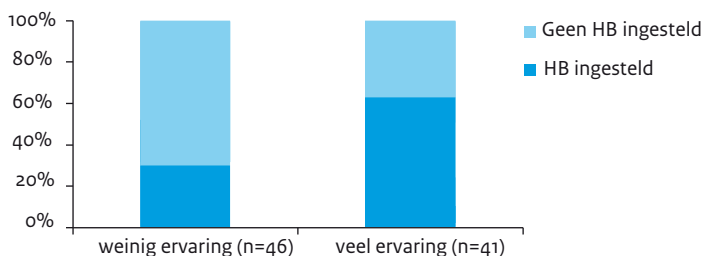


Het blijkt dat als de burger is bijgestaan door een gemachtigde, de kans dat hij hoger beroep instelt, duidelijk groter is dan wanneer hij niet is bijgestaan door een gemachtigde. Het verschil is significant.

Kenmerken van de rechter die de zaak heeft behandeld

Ook een factor van betekenis blijkt de hoedanigheid van de rechter. We kijken naar twee aspecten die in hoofdstuk 2 aan de orde waren: de ervaring van de rechter en diens enthousiasme voor de Nieuwe zaaksbehandeling.

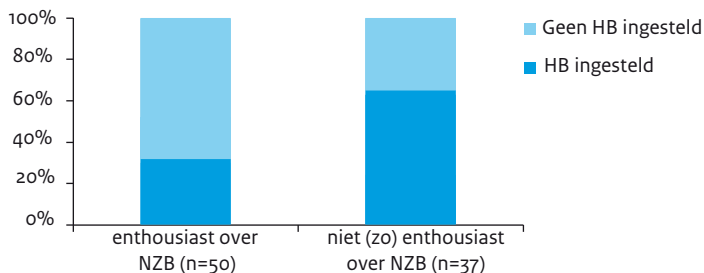
Figuur 5.10 Ervaring rechter (alleen zaken waarin appelland verliezer is)¹⁴⁶



¹⁴⁵ Alleen zaken waarin eiser ter zitting is verschenen. Chi-kwadraat = 5,21, $p < .05$.

¹⁴⁶ Chi-kwadraat = 9,5, $p < .01$.

Figuur 5.11 Enthousiasme rechter voor de NZB (alleen zaken waarin appelland verliezer is)¹⁴⁷

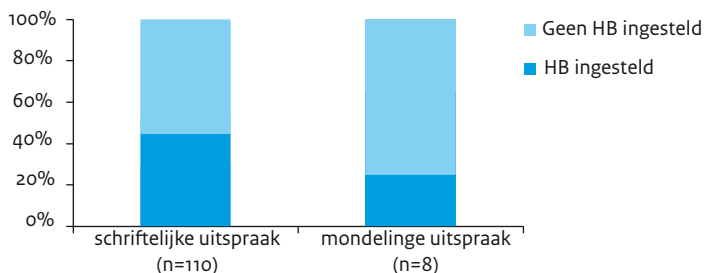


In de eerste van de twee figuren is te zien dat als de zaak door een meer ervaren rechter is behandeld, de kans dat hoger beroep wordt ingesteld, groter is. In de tweede twee figuren is te zien dat naarmate de rechter minder enthousiast is over de Nieuwe zaaksbehandeling, de kans dat hoger beroep wordt ingesteld, eveneens groter is.

Wijze waarop de zaak is behandeld

Maakt het voor de kans dat de burger tegen een voor hem ongunstige uitspraak hoger instelt nog uit hoe de zaak door de rechter is behandeld? Van invloed is niet hoe veel tijd er ter zitting voor de behandeling van de zaak is uitgetrokken. Van invloed is evenmin of partijen in de gelegenheid zijn gesteld te pleiten. Ook niet van invloed is de mate waarin de rechter aandacht heeft besteed aan een mogelijk onderliggend conflict. Kijken we naar de afwikkeling van de zaak, dan zijn ook geen factoren te ontdekken die van invloed zijn op de kans dat hoger beroep wordt ingesteld. Van invloed is niet of de zaak direct na zitting in een uitspraak heeft geresulteerd of dat de behandeling van de zaak na zitting is hervat. Evenmin van invloed is de lengte van de procedure. Kijken we naar de wijze waarop de uitspraak is gedaan, schriftelijk of mondeling, dan is wel een verschil te zien.

Figuur 5.13 Soort uitspraak (alleen zaken waarin appelland verliezer is)¹⁴⁸



¹⁴⁷ Chi-kwadraat = 11,3, $p < .01$.

¹⁴⁸ Chi-kwadraat = 1,27, $p > .10$

Uit de bovenstaande figuur blijkt een duidelijk verschil tussen schriftelijke en mondelinge uitspraken (tegen schriftelijke uitspraken wordt in 45% van de gevallen hoger beroep ingesteld, tegen mondelinge uitspraken in 25% van de gevallen). Het verschil is echter niet significant. Daarvoor is het aantal mondeling gedane uitspraken te klein.

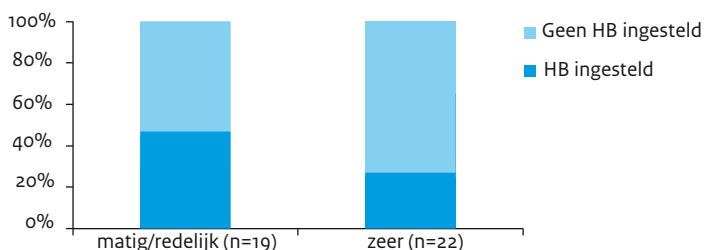
Mate waarin de rechter inzet op aspecten die bevorderlijk zijn voor de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid

We hebben gekeken of de mate waarin de rechter inzet op aspecten die bevorderlijk zijn voor door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid verband houdt met de keuze van de verliezende burgers om in hoger beroep te gaan. Als we de scores van de rechters tegen wier uitspraken wel en geen hoger beroep wordt ingesteld met elkaar vergelijken, blijkt van enige verschil geen sprake. Rechters tegen wier uitspraken hoger beroep wordt ingesteld scoren nauwelijks lager dan rechters tegen wier uitspraken geen hoger beroep wordt ingesteld.¹⁴⁹

Ter zitting door eiser ervaren procedurele rechtvaardigheid

Tot slot kijken we of het voor de kans dat hoger beroep wordt ingesteld nog uitmaakt in hoeverre de verliezende burger de zitting als procedureel rechtvaardig heeft ervaren. Een eerste constatering is dat er een verschil bestaat in de ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid tussen verliezende burgers die wel en geen hoger beroep hebben ingesteld. Bij de groep die geen hoger beroep heeft ingesteld bedraagt de score 4.03, bij de groep die wel hoger beroep heeft ingesteld bedraagt de score 3.89. Een verschil is eveneens zichtbaar als we de relatief meer positieve groep verliezende burgers vergelijken met de relatief minder positieve groep.

Figuur 5-14 Door eisers ervaren procedurele rechtvaardigheid; wel/niet in hoger beroep (alleen zaken waarin appellant verliezer is)¹⁵⁰



¹⁴⁹ T-test. Gemiddelden voor procedurele rechtvaardigheidsschaal: geen HB: 3,85, wel HB: 3,81; gemiddelden voor het aspect informatie: geen HB: 2,78; wel HB: 2,75.

¹⁵⁰ Chi-kwadraat = 1,78, n.s.

In de figuur is te zien dat de relatief positieve groep minder vaak hoger beroep instelt. Het verschil tussen beide groep is echter klein en niet significant. Op basis van de door ons verzamelde gegevens kan derhalve niet worden geconcludeerd dat er een verband bestaat tussen de door burgers ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid en de beslissing om tegen een voor hen ongunstige uitspraak van de rechter hoger beroep in te stellen.

5.6 Partijen kijken terug op de procedure

5.6.1 Inleiding

Eisers en hun gemachtigden die we na afloop van de zitting hebben gesproken, hebben we gevraagd of we hen na afloop van de procedure opnieuw mochten benaderen, nu voor een telefonisch interview. Het merendeel van eisers en de gemachtigden stemde daar mee in. Na afloop van de procedure hebben wij hen benaderd voor een kort telefonisch interview. Dat was er op gericht te weten te komen hoe men, na afsluiting van de procedure, op de behandeling van de beroepszaak door de rechtbank terugkeek..

Op basis van de bij de rechtbank verzamelde gegevens over de uitkomst van de procedure hebben we, zodra we wisten dat een zaak was afgerond, contact opgenomen met de (gemachtigde van) eiser. De pogingen om bij eisers en hun gemachtigden een telefonisch interview af te nemen hadden het volgende resultaat.

Tabel 5.7 ‘Herkomst’ respondenten interview na afloop procedure

Rechtbank	I	II	III	IV	V	Totaal
Eiser (bodem)	6	10	7	5	5	33
Eiser (vovo)				1		1
Eiser (vrmdl)						
Gemachtigde eiser (bodem)	9	13	5	5	2	34
Gemachtigde eiser (vovo)			1	4	2	7
Gemachtigde eiser (vrmdl)						
Totaal	15	23	13	15	9	75

Van de 75 interviews die we hebben afgenomen, hebben we er 67 gebruikt: alle (gemachtigden van) eisers, met uitzondering van degenen die waren betrokken bij een vreemdelingenzaak (vrmdl) of een voorlopigevoorzieningsprocedure (vovo).

Degenen met wie we hebben gesproken, hebben we in de eerste plaats de gevraagd hoe tevreden zij waren over het optreden van de rechter ter zitting. Vervolgens hebben we hun gevraagd de zitting, de uitspraak en de procedure als geheel met een cijfer te waarderen. Andere vragen betroffen de uitspraak (kwam die als een verrassing? wat hield die in?) en het vervolg op de procedure (is hoger beroep ingesteld?).

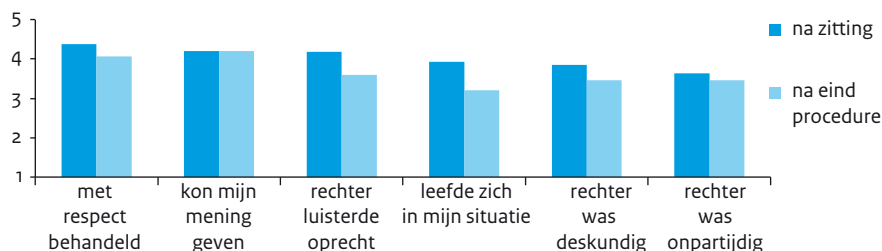
5.6.2 Procedurele rechtvaardigheid

Eisers en hun gemachtigden hebben we zes stellingen voorgelegd over het optreden van de rechter ter zitting. Het betrof precies dezelfde stellingen die we hun eerder, direct na de zitting hadden voorgelegd. Het is daarom mogelijk een vergelijking te maken tussen de opvattingen van eisers en hun gemachtigden direct na afloop van de zitting, en hun opvattingen daarover in retrospectief, na het einde van de procedure.

Bij die vergelijking beperken we ons tot de groep respondenten die we twee keer hebben gesproken. Overigens zijn de verschillen in de antwoorden op de vragen die we de (gemachtigde van) eiser direct na de zitting hebben gesteld tussen enerzijds respondenten die we ook na afloop van de procedure hebben gesproken en anderzijds respondenten die we alleen na afloop van de zitting hebben gesproken, niet noemenswaardig. Anders gezegd: de kleinere groep respondenten die we na afloop van de procedure hebben gesproken kan als representatief worden beschouwd ten opzichte van de grotere groep die we direct na de zitting hebben gesproken.

In hoeverre verschillen de antwoorden op vragen over aspecten van procedurele rechtvaardigheid? We kijken eerst naar eisers.

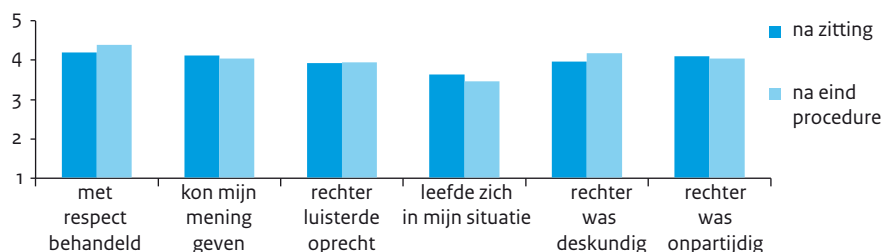
Figuur 5.15 Aspecten van procedurele rechtvaardigheid, na de zitting en na afloop procedure (eisers)



Het beeld dat uit figuur 5.15 naar voren komt, is dat eisers – op één aspect na – over de hele linie minder positief zijn na het einde van de procedure dan ze na de zitting waren. Nog steeds zijn de eisers redelijk positief. De grootste daling in waardering betreft de stellingen ‘de rechter luisterde oprecht naar mijn standpunt’ en ‘de rechter leefde zich in in mijn situatie’.

Bij de gemachtigden van eiser zijn de verschillen verwaarloosbaar klein.

Figuur 5.16 Aspecten van procedurele rechtvaardigheid, na de zitting en na afloop procedure (gemachtigden eisers)

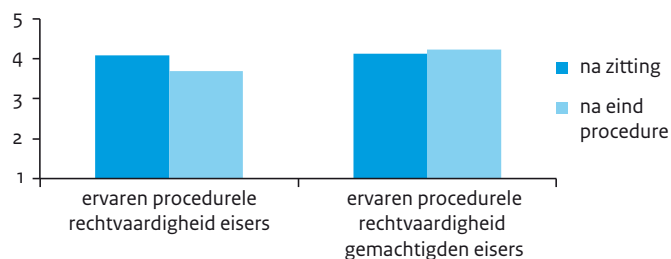


Uit de figuren blijkt dat de verschillen in het oordeel van gemachtigden over de zitting, direct na de zitting en aan het eind van de procedure, miniem zijn.

De door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid na afloop van de procedure is in de telefonische interviews niet gemeten door het stellen van tien vragen, maar door eisers en hun gemachtigden zes vragen te stellen. Een betrouwbaarheidsanalyse van de scores van eisers en hun gemachtigden laat in beide gevallen een sterke samenhang zien tussen de scores op de zes vragen.¹⁵¹ We kunnen de zes vragen dus gebruiken om de ervaren procedurele rechtvaardigheid te meten.

Hoe verhoudt zich de ervaren procedurele rechtvaardigheid van de zitting van eisers en van de gemachtigden van eisers direct na de zitting en aan het eind van de procedure?

Figuur 5.17 Procedurele rechtvaardigheid, na de zitting en na afloop procedure



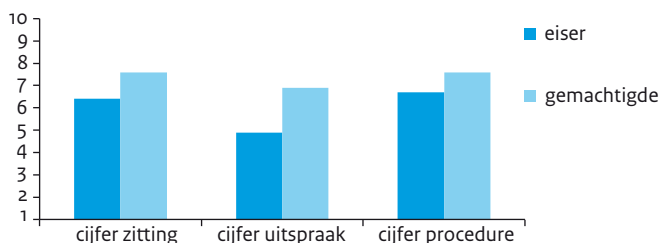
Uit de figuur blijkt dat de waardering bij de gemachtigden van eisers ongeveer gelijk blijft (4.12 direct na afloop van de zitting, 4.23 na afloop van de procedure) en bij eisers iets daalt (4.08 direct na afloop van de zitting, 3.70 na afloop van de procedure).

¹⁵¹ Eisers: n=29, Cronbach's Alpha = .82, gemachtigden van eisers: n=28, Cronbach's Alpha = .85.

5.6.3 Waardering zitting, uitspraak en procedure in cijfers

Eisers en hun gemachtigden hebben we gevraagd de zitting, de uitspraak en de procedure als geheel met een cijfer te waarderen. Dat leverde het volgende resultaat op.

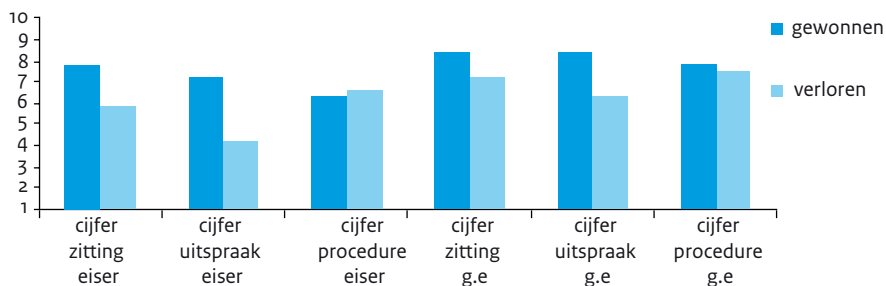
Figuur 5.18 Cijfers eisers en gemachtigden eisers voor zitting, uitspraak en procedure



Het blijkt dat de gemachtigden op alle punten positiever zijn dan eisers. Met name het verschil in waardering van de uitspraak valt op, eisers waarden die gemiddeld met een 4.9, de gemachtigden met een 6.9.

Maakt het voor de becijfering nog uit wat de uitkomst van de procedure is? We hebben eiser en hun gemachtigden gevraagd of ze hun zaak gewonnen of verloren hadden. Van de eisers hadden er 26 hun zaak verloren, 6 hadden hun zaak gewonnen. Van de gemachtigden hadden er 24 hun zaak verloren, 6 hun zaak gewonnen. In figuur 5.19 wordt vergeleken tussen eisers en gemachtigden die de procedure gewonnen en verloren hebben.

Figuur 5.19 Cijfers zitting, uitspraak en procedure verschil tussen winnaars en verliezers

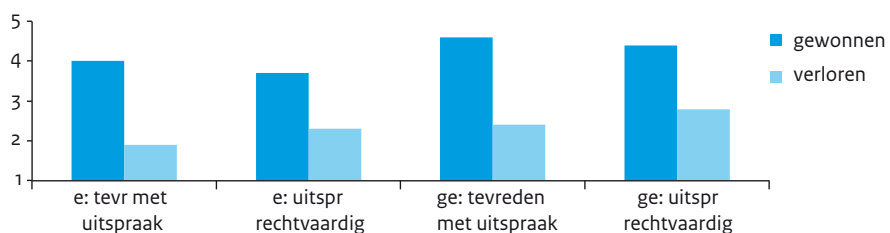


Een eerste opmerking bij figuur 5.19 is dat het om kleine aantallen gaat. Dat betekent niet alleen dat de verschillen die in de figuur zijn te zien, niet statistisch significant zijn, maar ook dat overigens voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van de verschillen. Bij een vergelijking tussen eisers en hun gemachtigden valt op dat de gemachtigden, ongeacht de uitkomst, positiever zijn dan eisers zelf.

Daarnaast valt op dat er bij eisers een duidelijker verschil is te zien tussen de waardering van de zitting en de uitspraak en de uitkomst van de procedure dan bij de gemachtigden. Bij eisers hangt de tevredenheid over de zitting en de uitspraak sterker samen met de uitkomst van de procedure dan bij de gemachtigden van eisers. Voor de procedure als geheel geldt zowel voor eisers als voor hun gemachtigden dat de uitkomst niet bepalend is voor het cijfer waarmee ze de procedure waarderen.

Ten slotte hebben we eisers en hun gemachtigden de stelling voorgelegd ‘ik ben tevreden met de uitspraak’ en ‘ik vind de uitspraak rechtvaardig’.

Figuur 5.20 Oordeel over uitspraak, winnaars en verliezers



Uit de figuur blijkt dat de gemachtigden over de hele linie positiever zijn dan eisers. Opvallend is voorts dat er weliswaar enig verschil is tussen het oordeel over de tevredenheid over de uitspraak en het oordeel over de rechtvaardigheid ervan, maar die vallen in het niet bij de verschillen tussen de situatie dat dat de procedure is gewonnen of verloren. Weliswaar zijn de verschillen tussen de winnaars en verliezers bij het oordeel over de rechtvaardigheid van de uitspraak iets minder groot dan bij het oordeel over de tevredenheid met de uitspraak, maar in alle gevallen zijn ze zeer aanzienlijk.

5.6.3 Conclusie

In deze paragraaf zijn tal van verschillen te zien. In de eerste plaats betreft het verschillen tussen het oordeel van eisers en hun gemachtigden over de zitting, direct na afloop daarvan en in retrospectief. Die verschillen zijn niet heel groot, en bij gemachtigden van eisers nog weer kleiner dan bij eisers zelf. In de tweede plaats zijn er verschillen tussen eisers en gemachtigden van eisers. Die blijken met name als hun achteraf wordt gevraagd de zitting, de uitspraak en de procedure als geheel te waarderen. Gemachtigden van eisers zijn op alle fronten positiever. Het verschil is – overigens niet verrassend, in de wetenschap dat eisers meestal de verliezende partij zijn – het grootst waar het de waardering van de uitspraak betreft. Een derde verschil is dat tussen de winnaars en de verliezers. Die oordelen verschillen over de uitspraak en ook over de zitting maar – wellicht verrassend – nauwelijks over de procedure als geheel. Dat wijst er op dat betrokkenen bij bestuursrechtelijke procedures (ook de verliezende burgers) redelijk goed in staat zijn hun oordeel over wat de procedure hen materieel heeft opgeleverd te scheiden van hun oordeel over de procedure als geheel.

5.7 Conclusie

In dit hoofdstuk was de vraag aan de orde hoe de behandeling van de zaak na de zitting verder verloopt en is gekeken naar twee verschillende effecten van de procedure bij de bestuursrechter: het tijdsbeslag van de behandeling van de zaak en de keuze voor hoger beroep. De bevindingen van het hoofdstuk laten zich als volgt puntsgewijs samenvatten.

- Van de ter zitting behandelde zaken resulteert 77% direct in een uitspraak, 4% van de beroepen wordt op of direct na de zitting ingetrokken, in de resterende 19% van de zaken wordt het onderzoek na de zitting voortgezet. In naar schatting de helft van die zaken wordt het beroep voor een tweede keer ter zitting behandeld. Al met al wordt in negen op de tien gevallen met een zitting volstaan.
- De procedure eindigt in de overgrote meerderheid van de gevallen in winst voor het bestuursorgaan. Voor zover de zaken waarvan wij de zitting hebben bijgewoond in een uitspraak resulteerden, was die in bijna 90% van de gevallen ten gunste van het bestuur.
- Voor de tijdsduur van de procedure maakt het een groot verschil of het onderzoek na de zitting wordt hervat of niet. Zaken worden gemiddeld na bijna vijf maanden ter zitting behandeld. Komt het direct na de zitting tot een uitspraak, dan duurt de procedure gemiddeld iets meer dan zes maanden. Wordt het onderzoek hervat, dan duurt de procedure gemiddeld ruim elf maanden, bijna dubbel zo lang derhalve.
- Aangenomen kan worden dat de Nieuwe zaaksbehandeling tot enige stijging van de werklast van de rechter leidt. De voornaamste reden: het vooronderzoek wordt met enige regelmaat hervat. Hoe groot de stijging van de werklast is, is niet goed te becijferen. Er is geen reden om te veronderstellen dat het gaat om een substantiële stijging, nu nog steeds in de overgrote meerderheid van de zaken geen sprake is van de hervatting van het vooronderzoek en de Nieuwe zaaksbehandeling bovendien op andere punten tot verlichting van de werklast leidt (zo wordt vaker dan voorheen mondeling uitspraak gedaan).
- Tegen 40% van de uitspraken wordt hoger beroep ingesteld. Welke factoren bepalen of het tot een hogerberoepsprocedure komt? We hebben naar een antwoord op die vraag gezocht door te kijken naar burgers die als verliezers uit de bus zijn gekomen. We hebben voor zes mogelijke factoren gekeken in hoeverre sprake is van een verband met de keuze voor hoger beroep. Voor twee van die factoren geldt dat sprake is van een verband, voor twee andere dat daarvan geen sprake is en voor de overige twee dat mogelijk sprake is een verband.
- Kenmerken van de zaak doen er toe. Betreft de zaak een geschil over de feiten, dan is de kans op hoger beroep groter en datzelfde geldt als de burger wordt bijgestaan door een gemachtigde. Ook de rechter die de zaak behandelt doet ter zake. Voor rechters geldt: hoe minder lang ze als rechter aan het werk zijn en hoe enthousiaster ze zijn over de Nieuwe zaaksbehandeling, des te kleiner de kans dat hoger beroep tegen hun uitspraak wordt ingesteld.
- We hebben geen verband gevonden tussen de wijze waarop de rechter de zaak ter zitting behandel en het instellen van hoger beroep. Dat geldt evenzeer voor de mate waarin de rechter ter zitting inzet op het bevorderen van door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid.

- Onzeker is het verband tussen de rechtbank die de zaak behandelt en de door eisers ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid. Tussen rechtbanken zijn weliswaar verschillen te zien, maar ze zijn niet significant. Iets soortgelijks geldt voor de door eisers ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid. Is daar in sterkere mate sprake van, dan is de kans dat hoger beroep wordt ingesteld kleiner. Echter, de verschillen zijn te gering om de conclusie te rechtvaardigen dat sprake is van een verband tussen de ervaren procedurele rechtvaardigheid en de beslissing om al dan niet hoger beroep in te stellen.
- Eisers en hun gemachtigden kijken achteraf iets minder positief terug op de procedure, in vergelijking met hun oordeel direct na de zitting. Verbazend is dat niet, gezien het feit dat een ruime meerderheid de procedure verloren heeft. Opvallend is het verschil in waardering achteraf tussen de zitting, de uitspraak en de procedure als geheel. Het oordeel van partijen over de zitting lijkt – niet verrassend – sterk te worden gekleurd door de uitkomst van de procedure, maar bij het oordeel over de procedure als geheel blijkt dat niet. Dat duidt er op dat partijen bij bestuursrechtelijke procedures in staat zijn hun oordeel over wat de procedure hen materieel heeft opgeleverd te scheiden van hun oordeel over de procedure als geheel.



6 Conclusie

6.1 Inleiding

In dit onderzoek naar het functioneren van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke factoren bepalen hoe beroepen onder de Nieuwe zaaksbehandeling worden behandeld en wat is de invloed van de wijze van behandeling van beroepen onder de Nieuwe zaaksbehandeling op de effectiviteit (snelheid en finaliteit) van de afhandeling, de tevredenheid bij betrokkenen en de efficiëntie voor de rechtbank als organisatie?

Het onderzoek ter beantwoording van deze onderzoeksvraag bestond uit verschillende elementen. We hebben interviews gehouden met rechters, zittingen geobserveerd, na afloop van de zitting gesproken met partijen, bij rechtbanken informatie verzameld over het verloop en de uitkomst van de procedure en aan het eind van de procedure opnieuw met partijen gesproken. In de hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn de bevindingen van al die onderzoeksactiviteiten neergelegd.

In dit hoofdstuk formuleren wij conclusies uit het onderzoek. Het hoofdstuk bestaat uit twee onderdelen. In paragraaf 6.2 geven we een beknopte beschrijving van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. We sluiten die paragraaf af met een schema dat is afgeleid van het schema uit hoofdstuk 1 dat we hebben gebruikt als raamwerk voor het analyseren van de onderzoeksgegevens over effecten van het behandelen van beroepszaken volgens de Nieuwe zaaksbehandeling. Vervolgens benoemen we in paragraaf 6.3 een aantal knelpunten. Op welke punten schiet de behandeling van zaken door de bestuursrechter tekort? Welke verbeteringen zouden kunnen worden doorgevoerd?

Het stramien dat wij hanteren bij het weergeven van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek en bij het samenbrengen van de conclusies uit de verschillende elementen van het onderzoek, volgt globaal de volgorde van de in dit rapport opgenomen hoofdstukken. Die benadering vormt echter niet meer dan een uitgangspunt, want de bedoeling is ook om verbindingen tussen de verschillende hoofdstukken te leggen. Een en ander heeft geleid tot de volgende aandachtspunten:

- Wat leveren de interviews met de rechters op? (Hoe zien zij de taak van de bestuursrechter? Slaagt het idee van differentiatie in zaaksbehandeling? En van finale geschilbeslechting? Worden knelpunten genoemd die van invloed zijn op de wijze waarop zaken worden behandeld?)
- Wat zien wij bij de zittingen? (Komen in de observaties de typerende elementen van de Nieuwe zaaksbehandeling uit de verf?)
- Wat komt naar voren uit de interviews met partijen? (Hier is vooral informatie te verwachten over de ervaren procedurele rechtvaardigheid en over de mate waarin partijen de behandeling als een succes ervaren.)
- Wat kan worden gezegd over snelheid en finaliteit, op basis van het verloop van de procedure in de zaken waarvan we de zittingen hebben bijgewoond?

6.2 Onderzoekresultaten

Als we de resultaten van het onderzoek overzien, valt een vierdeling te maken. In de eerste plaats zijn we door het onderzoek meer te weten gekomen over de taakopvatting van rechters die onder de Nieuwe zaaksbehandeling werken. In de tweede plaats hebben we een beeld gekregen van de uiteenlopende wijze waarop rechters zaken ter zitting behandelen. In de derde plaats heeft het onderzoek informatie opgeleverd over wat partijen vinden van de gang van zaken in de procedure bij de bestuursrechter. Ten slotte zijn we meer te weten gekomen over verschillende aspecten van de uitkomst van de procedure. Te denken valt niet alleen aan de formele uitkomst van de procedure, maar ook aan zaken als de tijdsduur van de procedure, het tijdsbeslag van de rechtbank en de beslissing van partijen over het instellen van hoger beroep.

6.2.1 Interviews met de bestuursrechters

In het kader van het onderzoek hebben we zittingen van 45 verschillende rechters bijgewoond. Al die rechters hebben we benaderd voor een interview. Uiteindelijk hebben we met 33 rechters ge-sproken. In de interviews waren drie onderwerpen aan de orde. We wilden van de rechters weten wat hun taakopvatting was, hoe ze dachten over de Nieuwe zaaksbehandeling en hoe ze aankeken tegen de verschillende aspecten van de behandeling van het beroep ter zitting.

Om meer over hun taakopvatting te weten te komen, hebben we de rechters gevraagd een korte omschrijving te geven van wat volgens hen de essentie van de taak van de bestuursrechter is. Daarnaast hebben we hun drie stellingen voorgelegd over de taak van de bestuursrechter. Uit de omschrijving van de rechters van hun taak en uit hun reacties op de stellingen blijkt dat het merendeel van de rechters pragmatisch is qua opvatting en praktisch qua instelling. De meeste bestuursrechters zien hun taak niet primair als het toetsen van besluiten. Zij omschrijven zich veeleer als 'geschilbeslechter'. Overigens wordt het begrip geschilbeslechting verschillend ingevuld. Sommige rechters leggen er de nadruk op dat de procedure bij de bestuursrechter zo veel mogelijk moet resulteren in duidelijkheid over welk besluit voor de toekomst geldt, anderen benadrukken dat de bestuursrechter samen met partijen dient te onderzoeken of achter het juridische geschil over het bestreden besluit een conflict schuilt dat over meer of over iets anders gaat. Het pragmatisme van de rechters blijkt uit hun reacties op de stellingen: 'Onderzoeken wat er speelt tussen partijen, is een essentieel onderdeel van de zitting' en: 'De rechter is er primair voor partijen, dus als hun conflict verder gaat dan het bestreden besluit, vind ik het geen probleem me daar mee bezig te houden'. Zo goed als alle rechters vinden dat de discussie ter zitting zich niet hoeft te beperken tot de vraag of het bestreden besluit rechtmatig is of niet. Als ze een bijdrage kunnen leveren aan een minnelijke oplossing van het geschil tussen partijen, doen ze dat graag.

Echter, een duidelijke meerderheid van de rechters die wij spraken, is sceptisch over hoe vaak de rechter de mogelijkheid heeft meer of iets anders voor partijen te doen dan hen voorzien van een juridisch oordeel over de rechtmatigheid van het bestreden besluit.

Wat betreft de Nieuwe zaaksbehandeling valt op dat rechters daar in het algemeen open voor staan. Men ziet het overwegend als een belangrijke verandering van werkwijze ('iets nieuws') en wil er aan meewerken ('ik neem deel'). We hebben de rechters gevraagd in enkele woorden te omschrijven wat volgens hen de Nieuwe zaaksbehandeling inhoudt. Uit de omschrijvingen komt naar voren dat een deel van de rechters vooral de praktische en organisatorische aspecten van de nieuwe werkwijze benadrukt (zaken komen sneller op zitting, als rechter ben je actiever ter zitting), terwijl andere rechters juist benadrukken dat sprake is van een heel andere benadering van het geschil tussen partijen. Die is meer gericht op wat er tussen partijen speelt en stelt de wensen en behoeften van partijen meer centraal. Ook is er enig verschil tussen de rechters in hun inschatting van de toegevoegde waarde van de Nieuwe zaaksbehandeling (niet iedereen is er enthousiast over).

De scepsis bij nogal wat rechters betreft met name de gedachte dat op de zitting de achtergronden van het conflict over het bestreden besluit zouden moeten worden onderzocht en dat in zoveel mogelijk gevallen overeenstemming tussen partijen bereikt zou moeten worden. Hoewel rechters in het algemeen aangeven dat zij bereid zijn om, als partijen daarbij gebaat zijn, méér te doen dan het geven van een oordeel over de rechtmatigheid van overheidsbesluiten, zijn er nogal wat rechters die duidelijk maken dat zij op dit punt niet ver willen gaan ('het is wel rechtspraak', 'lang niet iedere zaak leent zich er voor', maar ook: 'ik ben daar niet goed in'). Dit geluid staat niet op zichzelf. Uit de observaties van de zittingen komt naar voren dat er weinig ruimte wordt ingeruimd voor het opsporen van achterliggende belangenconflicten of voor het bereiken van een schikking. Slechts in één op de vijf zittingen stelde de rechter vragen die erop gericht waren te achterhalen of sprake was van een achterliggend conflict.

Ook voor wat betreft andere aspecten van de zittingen zijn er aanzienlijke verschillen in visie. Die betreffen in de eerste plaats de inrichting van de zitting. Sommige rechters houden vast aan de traditionele gang van zaken, waarbij partijen ruim de mogelijkheid hebben om te pleiten, andere rechters geven er de voorkeur aan de zaak te bespreken aan de hand van de vragen die zij zelf over het geschil hebben. Zij zien voor partijen geen ruimte om pleitnota's voor te dragen, maar benadrukken wel dat alle punten die partijen van belang vinden, ter zitting aan de orde moeten kunnen komen en dat partijen voldoende gelegenheid moeten hebben hun standpunt daarover naar voren te brengen.

Verschillen zijn er ook op het punt van de discussie over bewijsvragen. Sommige rechters vinden dat het hun taak is de bewijspositie van partijen ter zitting expliciet aan de orde te stellen, anderen benadrukken de eigen verantwoordelijkheid van partijen. Bij die laatste groep valt te vernemen dat als partijen voorafgaand aan de zitting hun stellingen over de feiten nog op geen enkele manier hebben onderbouwd, het niet voor de hand ligt een zaak aan te houden ten behoeve van nadere bewijslevering. Het valt op dat een aantal rechters terughoudend is met het aanhouden van zaken. Het tijdverlies dat het gevolg is van aanhouden wordt meer dan eens als reden genoemd, net als de omstandigheid dat de rechter er onvoldoende tijd voor heeft. Rechters zeggen soms te aarzelen om ter zitting aan eiser nog de gelegenheid te bieden voor het leveren van bewijs, bijvoorbeeld door het indienen van een contraexpertise. Zij willen eisers niet onnodig op kosten jagen of blij maken met een dode mus.

Tot slot het treffen van schikkingen. Ook daar is sprake van uiteenlopende opvattingen. Een meerderheid van de rechters zegt dat als een schikking tot de mogelijkheden behoort, ze niet aarzelen met partijen te bezien of men tot een schikking kan komen. Echter, het aantal zaken dat zich voor een schikking leent, is – aldus diezelfde meerderheid – gering. Een minderheid van de rechters ziet in een groter aantal zaken kansen voor een vergelijk, een andere minderheid benadrukt de risico's van het zoeken naar een vergelijk tussen partijen. De rechter moet er voor waken, zo redeneert men, dat partijen niet een 'oplossing' wordt opgedrongen waar ze eigenlijk geen behoefte aan hebben, maar die ze vanwege het gezag van de rechter toch accepteren.

Al met al blijkt bij rechters veelal een tamelijk sterke betrokkenheid te bestaan bij de veranderingen in de bestuursrechtspraak, maar lopen hun opvattingen uiteen over de vraag in hoeveel zaken het werken volgens de uitgangspunten van de Nieuwe zaaksbehandeling meerwaarde heeft. Bij een meerderheid van de rechters met wie wij hebben gesproken bestaan op dat punt nog wel enige reserves.

6.2.2 Observaties ter zitting

In het kader van het onderzoek hebben we 148 bestuursrechtelijke zittingen bijgewoond. Het betrof de behandeling van reguliere beroepszaken door een enkelvoudige kamer van de rechtbank. De verschillen die we hiervoor in de opvattingen en de opstelling van de rechters constateerden, weerspiegelen zich in wat we ter zitting waarnamen. Uit de observaties blijkt dat lang niet op alle zittingen de typerende elementen van de Nieuwe zaaksbehandeling te zien zijn. Slechts bij een van de vijf rechtbanken waar we zittingen hebben bijgewoond (Rechtbank III), werden de zittingen zeer regelmatig volgens het stramien van de Nieuwe zaaksbehandeling gehouden.

Het eerste wat opvalt aan de zittingen bij de bestuursrechter, is dat die niet meer volgens een vast patroon verlopen. Er zijn nog zittingen waar partijen eerst mogen pleiten, waarna de rechter vragen stelt, maar het merendeel van de zittingen verloopt nogal *à l'improviste*: het onderzoek door de rechter en het pleiten door partijen loopt op een tamelijk ongeordende manier door elkaar heen. Dat rechters een verschillende benadering kiezen in de wijze waarop ze zaken ter zitting behandelen, hoeft geen probleem te zijn, als partijen maar niet in verwarring worden gebracht over wat ze kunnen verwachten. Het is echter meer uitzondering dan regel dat de rechter aan het begin van de zitting duidelijk aan partijen vertelt hoe hij de zaak wil behandelen en of (en zo ja: wanneer) zij de gelegenheid hebben om een pleidooi te houden.

Het komt daarnaast maar weinig voor dat de rechter ter zitting vragen stelt die er op gericht zijn te achterhalen of sprake is van een achterliggend conflict. Dit gebeurt op niet meer dan één op de vijf zittingen. De verschillen tussen de vijf rechtbanken waar we zittingen hebben bijgewoond zijn op dat punt groot. Bij Rechtbank III gebeurt het frequent: het is daar in de helft van de gevallen het eerste punt dat bij de behandeling van de zaak ter zitting aan de orde komt. Voor de andere rechtbanken geldt dat als de vraag naar achterliggende belangen al aan de orde komt, dit veelal gebeurt omdat uit de loop van het gesprek ter zitting blijkt dat sprake zou kunnen zijn van zo'n conflict, of omdat de rechter er naar informeert in het kader van pogingen een vergelijk tussen partijen te bereiken.

In ruim de helft van de zaken waarvan wij de zitting hebben bijgewoond, spelen bewijsvragen. Het komt echter maar weinig voor dat de rechter expliciet aan de orde stelt hoe de bewijslastverdeling is, wiens visie op de feiten hij – gezien de onderbouwing van de standpunten van beide partijen – naar zijn voorlopig oordeel zal volgen en of een van de partijen of beide partijen de kans zouden moeten krijgen hun standpunt over de feiten nader te onderbouwen.

Stelt de rechter een of meer van deze zaken wel aan de orde, dan leidt dat er soms toe dat het onderzoek wordt hervat om partijen de gelegenheid te geven hun standpunt over de feiten van (nader) bewijs te voorzien.

Er kunnen ook andere redenen zijn voor een discussie ter zitting over de heropening van het onderzoek na de zitting, of over de mogelijkheid dat partijen tot een vergelijk komen. In een kwart van de zittingen is de vraag aan de orde of – in plaats van dat de rechter in het vervolg op de zitting uitspraak doet – de procedure op een andere wijze zou moeten worden voortgezet. Wordt die discussie gevoerd, dan leidt die er in de helft van de gevallen toe dat het onderzoek na de zitting wordt hervat. Schikkingen tussen partijen – ter zitting of in het vervolg daarop – komen echter hoogst zelden voor.

Behalve naar de wijze waarop de rechter de zaak ter zitting behandelt en waar dat toe leidt, hebben we ook gekeken in hoeverre de opstelling van de rechter kan worden gezien als bevorderlijk voor de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. We hebben daartoe vijf aspecten van het optreden van de rechter onderscheiden. Het eerste betreft de informatie die de rechter geeft over hoe hij de zaak ter zitting wil behandelen en welke procedurele mogelijkheden partijen hebben (*explanations*), het tweede de ruimte die partijen krijgen om hun standpunt toe te lichten en de aandacht die de rechter daarvoor heeft (*voice*), het derde het respect waarmee de rechter partijen tegemoet treedt (*respect*), het vierde de mate van onpartijdigheid die de rechter betoont (*onpartijdigheid*) en het vijfde de deskundigheid van de rechter (*deskundigheid*). Het blijkt dat rechters op vier van de vijf aspecten op een schaal van 1 tot 5 iets boven de 4 scoren. Op het aspect *explanations* is de score echter lager: hier bedraagt de gemiddelde score van de rechters 2.8.

Uit de interviews met de rechters blijkt dat zij niet allemaal even enthousiast zijn over de Nieuwe zaaksbehandeling. Is er een verband tussen de opstelling van de rechter ter zitting en de opvattingen van de rechter, zoals die naar voren komen uit de interviews die we met hen hebben gehouden, en hun de opstelling ter zitting? We hebben daartoe aan de hand van de verslagen van de interviews voor elk van de rechters vastgesteld in hoeverre die als ‘enthousiast over de Nieuwe zaaksbehandeling’ kunnen worden aangemerkt. Het blijkt dat naarmate een rechter als enthousiaster over de Nieuwe zaaksbehandeling kan worden beschouwd, zijn score op procedurele rechtvaardigheid bevorderend optreden ter zitting hoger is. Het verband tussen beide is significant.

6.2.3 Interviews met partijen na de zitting

Direct na afloop van de behandeling ter zitting zijn interviews met partijen afgenomen. We hebben gesproken met 63 eisers, 78 gemachtigden van eisers en 130 gemachtigden van verweerders. De meeste van de vragen hielden verband met aspecten van procedurele rechtvaardigheid. Een enkele vraag sneed een ander aspect aan, zoals de vraag of de zitting verliep zoals de geïnterviewde verwachtte en de vraag of de rechter voldoende had onderzocht of het geschil definitief kon worden beëindigd.

De ervaren procedurele rechtvaardigheid is bij alle procesdeelnemers van een redelijk niveau. De waardering ligt bij gemachtigden iets hoger dan bij eisers, maar de verschillen zijn niet groot. Op een schaal van 1 tot 5 (waarbij 1 stond voor *zeer oneens*, 2 voor *oneens*, 3 voor *neutraal*, 4 voor *eens* en 5 voor *zeer eens*) scoren eisers 4.0, de gemachtigden van eisers en verweerders 4.2. Het oordeel van partijen sluit aan bij onze waarnemingen bij de observaties. Op vier van de vijf door ons onderscheiden procedurele rechtvaardigheidsaspecten scoren de rechters hoger dan op het aspect *explanation*. Opvallend is dat, waar eisers in het algemeen redelijk tevreden zijn over de zitting, zij zich relatief negatief uitlaten over de geringe hoeveelheid informatie die ter zitting wordt gegeven over hoe de zaak zal worden behandeld. Er is sprake van een significant verband tussen de geobserveerde informatieverschaffing door de rechters over hoe zij de zaak ter zitting willen behandelen en de door eisers ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid. Dat eisers een informatietekort ervaren klemt te meer nu, met de komst van de Nieuwe zaaksbehandeling, voor partijen niet van tevoren zeker is wat ze ter zitting kunnen verwachten.

Op basis van de na de zitting gehouden interviews kunnen we iets meer zeggen over de factoren die van invloed zijn op de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. Wordt vergeleken tussen eisers, hun gemachtigden en de gemachtigden van verweerders, dan zien wij bij die laatste groep het vaakst significante verbanden tussen de door hen ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid en aspecten van de behandeling van de zaak en de hoedanigheid van de rechter.

Voor gemachtigden van verweerders zien wij een significant verband tussen de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid en:

- het enthousiasme van de behandelend rechter voor de Nieuwe zaaksbehandeling
- de mate waarin rechter ter zitting vraagt naar een onderliggend conflict
- de mate waarin de rechter ter zitting informatie verstrekt
- de mate waarin de behandeling van de zaak door de rechter ter zitting voldoet aan eisen van procedurele rechtvaardigheid

Voor gemachtigden van eisers zien wij een significant verband tussen de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid en:

- de mate waarin rechter ter zitting vraagt naar een onderliggend conflict
- de mate waarin de rechter ter zitting informatie verstrekt
- de mate waarin de behandeling van de zaak door de rechter ter zitting voldoet aan eisen van procedurele rechtvaardigheid

Bij eisers zien wij een significant verband tussen de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid en:

- de mate waarin de rechter ter zitting informatie verstrekt

6.2.4 Dossieronderzoek naar het verdere verloop van de zitting

Op basis van informatie uit de dossiers en het bestuderen van uitspraken zijn we meer te weten gekomen over de verschillende aspecten van de uitkomst van de procedure. Een eerste punt betreft de snelheid waarmee zaken onder de Nieuwe zaaksbehandeling worden afgedaan. Het streven zaken binnen drie maanden op zitting te behandelen wordt weliswaar niet gehaald, maar de zaken komen wel duidelijk sneller op zitting dan voorheen. Gemiddeld duurt het bijna vijf maanden voordat het beroep ter zitting wordt behandeld. Komt het direct na de zitting tot een uitspraak, dan is de zaak na gemiddeld iets meer dan zes maanden afgehandeld. Wordt het onderzoek heropend, dan duurt het aanzienlijk langer voordat de procedure ten einde is. Dat is gemiddeld pas na ruim elf maanden het geval.

Uit interviews komt naar voren dat rechters het lastig vinden zicht te houden op de zaken waarin na de zitting nog het een en ander in moet gebeuren. Zij geven aan dat het moeilijk is na de hervatting de vaart erin te houden. Wellicht kan dat mede verklaren waarom het aantal gevallen waarin het onderzoek na de zitting wordt heropend weliswaar hoger ligt dan een decennium geleden (het steeg van 10% naar 20%), maar duidelijk lager dan in de pilots die vooraf gingen aan de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling (daar kwam het in meer dan 30% van de zaken tot een hervatting van het vooronderzoek).

Procedures leiden bijna altijd tot een uitspraak, die in ruim 90% van de gevallen schriftelijk wordt gedaan. In bijna 90% van de gevallen is het bestuur de winnaar van de procedure, in 96% van de gevallen is sprake van finale beslechting van het geschil.

Aangenomen kan worden dat de Nieuwe zaaksbehandeling tot enige stijging van de werklust van de rechter leidt. De reden daarvoor moet vooral worden gezocht in het feit dat vaker dan voorheen het vooronderzoek wordt hervat. Hoe groot de stijging van de werklust is, is niet goed te becijferen. Er lijkt weinig reden om te veronderstellen dat het om een substantiële stijging gaat, nu nog steeds in de overgrote meerderheid van de zaken geen sprake is van de hervatting van het vooronderzoek en de Nieuwe zaaksbehandeling bovendien op andere punten tot verlichting van de werklust leidt (zo wordt vaker dan voorheen mondeling uitspraak gedaan).

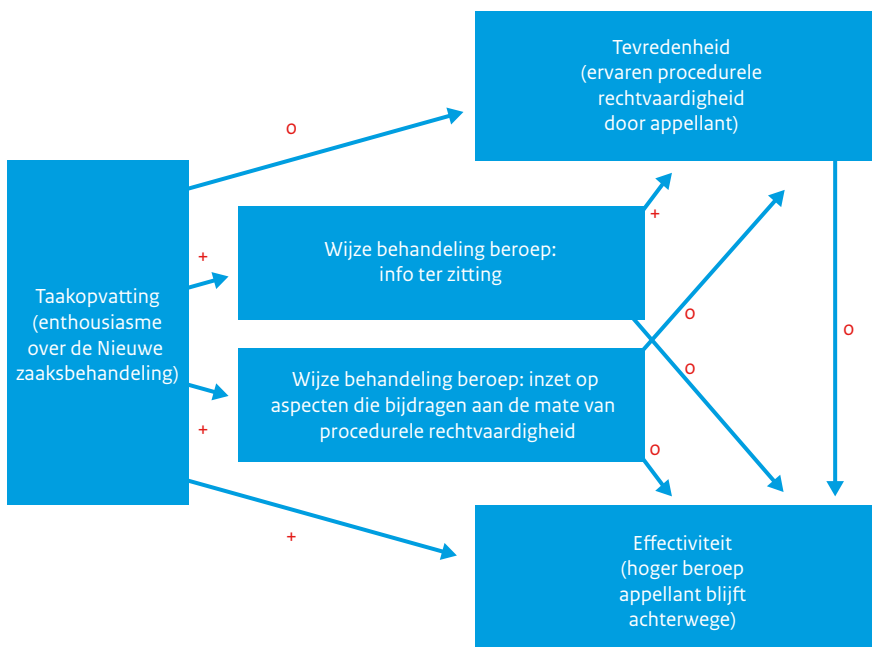
In 40% van de gevallen wordt hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. Eindigt de procedure ongunstig voor de burger, dan is de kans dat hoger beroep wordt ingesteld groter dan als de procedure ongunstig eindigt voor het bestuur. Welke factoren zijn van invloed op de beslissing hoger beroep in te stellen? Opvallend is dat tegen uitspraken van rechters waarvan wij in de interviews hebben geconstateerd dat ze enthousiast zijn over de Nieuwe zaaksbehandeling, minder vaak hoger beroep wordt ingesteld dan tegen uitspraken van rechters die zich meer sceptisch tonen over de Nieuwe zaaksbehandeling.

Echter, we hebben geen verband kunnen vaststellen tussen de wijze waarop de rechter zich ter zitting opstelt (meer of minder op een wijze die kan worden gekenschetst als bevorderlijk voor de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid) en de keuze om hoger beroep in te stellen. Evenmin is een significant verband gevonden tussen de door eisers ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid en de keuze voor hoger beroep. Wel van belang is de aard van de zaak (in zaken waarin discussie is over de feiten, wordt vaker geappelleerd) en de vraag of de appellant met rechtshulp procedeert (is dat het geval, dan komt het vaker tot een hogerberoepsprocedure).

6.2.5 Terugkoppeling naar de veronderstellingen over invloeden, geschetst in hoofdstuk 1

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoeksverslag hebben we een schema getoond waarin tal van mogelijke verbanden tussen factoren die van invloed zouden kunnen zijn op het verloop en de uitkomst van de procedure bij de bestuursrechter in beeld zijn gebracht. Enkele daarvan, die blijkens het onderzoek van betekenis zijn voor de tevredenheid van de appellant en de effectiviteit van de procedure, brengen we opnieuw in beeld, met daarbij vermeld in hoeverre relevante verbanden zijn gevonden.

Figuur 6.1 Samenvatting bevindingen van de in hoofdstuk 1 in schema gebrachte verbanden



In figuur 6.1 zijn de kernelementen van het model van hoofdstuk 1 samengebracht. De veronderstelling die aan de Nieuwe zaaksbehandeling ten grondslag ligt, is dat een bepaalde taakopvatting van rechters leidt tot een bepaalde wijze van behandeling van beroepszaken, die op haar beurt resulteert in meer tevredenheid bij burgers en in een afname van hogerberoepsprocedures. In het schema is te zien dat voor een aantal van de veronderstelde verbanden een bevestiging is gevonden in het onderzoek (aangegeven met een +), maar voor een aantal andere niet (aangegeven met een o).¹⁵²

- Zo is er een positief verband tussen de taakopvatting van de rechter en bepaalde elementen van de behandeling van het beroep ter zitting: rechters die enthousiaster zijn over de Nieuwe zaaksbehandeling behandelen zaken ter zitting vaker op een wijze die kan worden gekenschetst als bevorderlijk voor de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. Dat geldt zowel het voldoen aan de eisen van procedurele rechtvaardigheid in het algemeen, als het aspect van informatieverstopping over de behandeling van de zaak ter zitting in het bijzonder.
- Voorts is sprake van een positief verband tussen de taakopvatting van de rechter en de kans dat de verliezende burger afziet van het instellen van hoger beroep: naarmate de rechter die de zaak ter zitting heeft behandeld, zich meer enthousiast toont over de Nieuwe zaaksbehandeling, is de kans kleiner dat de burger tegen een voor hem negatieve uitspraak appelleert.
- Ten slotte is sprake van een positief verband tussen de informatie die de rechter ter zitting geeft over de wijze van behandeling van het beroep ter zitting en de door eiser ervaren procedurele rechtvaardigheid: naarmate de rechter ter zitting meer informatie geeft, is de kans dat de behandeling van het beroep ter zitting als procedureel rechtvaardig wordt ervaren, groter.

Voor de andere in het schema weergegeven verbanden is in het onderzoek geen bevestiging gevonden, al liepen ze wel in de verwachte richting. Zo vonden we geen verband tussen de door eiser ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid en de taakopvatting van de rechter. Ook tussen de mate waarin de rechter zaken ter zitting behandelt op een wijze die kan worden gekenschetst als bevorderlijk voor de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid enerzijds en de door eiser ervaren procedurele rechtvaardigheid anderzijds hebben wij geen verband gevonden. Datzelfde geldt voor de wijze van behandeling van het beroep ter zitting en de beslissing om hoger beroep in te stellen. Ten slotte hebben wij geen verband gevonden tussen de ter zitting ervaren procedurele rechtvaardigheid en de beslissing om hoger beroep in te stellen.

¹⁵² Denkbaar is ook dat een verband in tegengestelde richting loopt dan verwacht. Dat wordt aangeduid met een -. Hier komt dat echter niet voor.

Wanneer we het hierboven getoonde schema overzien, springen twee factoren er uit: het enthousiasme van de rechter voor de nieuwe zaaksbehandeling, zoals vastgesteld op basis van de gesprekken die we met de rechters hebben gevoerd, en één van de elementen van de behandeling van het beroep ter zitting, te weten de informatie die de rechter geeft over de behandeling van de zaak ter zitting. Die zijn van invloed op respectievelijk de effectiviteit van de procedure en de tevredenheid van appellanten.

6.2.6 Conclusie

Als wij de gegevens uit de subparagrafen van paragraaf 6.2 bij elkaar brengen, valt op dat er positieve en minder positieve punten te melden zijn. In deze conclusie willen wij de nadruk leggen op de meer positieve punten. Aan knelpunten is hierna een aparte paragraaf gewijd.

- Het concept van de Nieuwe zaaksbehandeling is aangeslagen bij de bestuursrechters

De Nieuwe zaaksbehandeling is aangeslagen bij de rechters, in de zin dat zij er voor open staan, zich er bij betrokken voelen. Een meerderheid van de rechters geeft aan uit te zijn op materiële geschilbeslechting: duidelijkheid voor de toekomst en zo nodig aandacht voor eventuele achterliggende conflicten. Die positieve conclusie is belangrijk, want deze rechtvaardigt het vermoeden dat de rechters er voor open zullen staan vanuit de gedachte van de Nieuwe zaaksbehandeling hun werkwijze verder kan verbeteren. Deze positieve conclusie geldt uitdrukkelijk *het concept* Nieuwe zaaksbehandeling, want als het gaat om de toepassing ervan maken de rechters kanttekeningen en blijkt uit de observaties van zittingen dat lang niet alle speerpunten van de Nieuwe zaaksbehandeling uit de verf komen. Dat de bestuursrechters in het algemeen achter de Nieuwe zaaksbehandeling staan is belangrijk, omdat er een verband bestaat tussen deze factor en de mate waarin hoger beroep wordt ingesteld: hoe enthousiaster de rechter is voor de Nieuwe zaaksbehandeling, des te kleiner de kans dat hoger beroep tegen diens uitspraken wordt ingesteld.

- De waardering van partijen voor verschillende aspecten van de behandeling van hun zaak ter zitting loopt uiteen

Partijen zijn in wisselende mate tevreden over de verschillende aspecten van de behandeling van hun zaak ter zitting. Voor wat betreft de door hen ervaren procedure rechtvaardigheid zijn ze redelijk te spreken over de aspecten *voice*, respect, deskundigheid en onpartijdigheid. Over de door de rechter ter zitting verschaft informatie over de behandeling van de zaak (*explanation*) oordeelden ze echter tamelijk negatief. Dat negatieve oordeel bleek door te werken in de tevredenheid en de ervaren procedurele rechtvaardigheid (zie par. 6.2.5).

- Zaken komen sneller op zitting dan vóór invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling en het aandeel zaken waarin geschillen finaal werden beslecht is hoog

Het streven om zaken binnen drie maanden op zitting te behandelen wordt niet gehaald, maar de zaken komen wel duidelijk sneller op zitting dan voorheen. Komt het na de zitting direct tot een uitspraak, dan duurt de gehele procedure niet langer dan een half jaar. Het valt op dat als de behandeling van de zaak na de zitting wordt voortgezet, dit regelmatig tot aanzienlijke vertraging in de afhandeling leidt. Deels betreft het een logistiek probleem. Te verwachten is dan ook dat als rechters en hun medewerkers meer raken ingespeeld op de situatie dat de behandeling van zaken wordt voortgezet na de zitting, de vertraging – vaker dan nu het geval is – binnen de perken kan blijven.

Het aantal zaken waarin het tot finale afdoening van de juridische procedure kwam is hoog: 96%.¹⁵³ Dat hoge aantal wordt mede veroorzaakt doordat er weinig vernietigingen plaatsvonden in de zaken die zijn onderzocht. Als een beroep niet-ontvankelijk of ongegrond wordt verklaard, is daarmee – afgezien van hoger beroep – het formele geschil ten einde.

In deze groep gevallen moet echter niet de winst van de Nieuwe zaaksbehandeling worden gezocht. Het is immers niet de bedoeling van invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling dat het aantal gevallen waarin beroepen ongegrond of niet-ontvankelijk worden verklaard zou toenemen.¹⁵⁴ De interessante categorieën zijn de zaken waarin het beroep is ingetrokken, alsmede de zaken waarin het beroep gegrond is verklaard en het bestreden besluit is vernietigd maar bij de uitspraak de rechtsgevolgen in stand zijn gelaten dan wel zelf in de zaak is voorzien, of een bestuurlijke lus is toegepast. De andere zaken waarin een vernietiging is uitgesproken, worden wel de ‘kale vernietigingen’ genoemd. Van de twintig zaken in dit onderzoek waarin de procedure tot de vernietiging van het bestreden besluit leidde, betreffen er slechts zes een kale vernietiging. Dat is gering te noemen. Een laag aantal kale vernietigingen past in de Nieuwe zaaksbehandeling, al kan niet worden gezegd dat als op dit punt succes zijn geboekt, deze aan de Nieuwe zaaksbehandeling kunnen worden toegeschreven, omdat het streven naar finale geschilbeslechting al vóór de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling is ingezet.

6.3 Knelpunten en aanbevelingen

In de vorige paragraaf zijn de belangrijkste bevindingen van het onderzoek samengevat. De vraag is wat die bevindingen betekenen voor de wijze waarop bestuursrechters in het licht van de Nieuwe zaaksbehandeling hun zaken zouden moeten behandelen. Is de bestuursrechtspraak op de goede weg, of moet er juist van alles anders?

¹⁵³ Tabel 5.3.

¹⁵⁴ Hoewel een toename die het gevolg zou zijn van het passeren van gebreken (toepassen van art. 6:22 Awb), als gevolg waarvan het niet tot een vernietiging komt, wel relevant zou zijn in het streven naar finale geschilbeslechting. Het onderzoek heeft zich daartoe niet uitgestrekt. Er lijkt ook weinig reden te veronderstellen dat zich in dat aantal belangrijke verschillen hebben voorgedaan als gevolg van invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling.

In deze paragraaf besteden wij aandacht aan punten die naar onze mening aandacht behoeven. De bevindingen van het onderzoek laten enerzijds zien dat de door ter zitting door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid hoog is, dat bestuursrechters hun zaken gemiddeld genomen redelijk snel afhandelen en dat de overgrote meerderheid van hun uitspraken resulteert in de finale beslechting van het juridische geschil tussen partijen ('uit de uitspraak wordt duidelijk welk besluit voor de toekomst geldt'). Anderzijds blijkt uit het onderzoek dat rechters uiteenlopende opvattingen hebben over hoe bestuursrechtelijke beroepszaken het beste kunnen worden behandeld, dat voor partijen veelal onduidelijk is wat er ter zitting staat te gebeuren, dat veel van de elementen die kenmerkend zijn voor de Nieuwe zaaksbehandeling, op zittingen niet zijn terug te zien en dat het aantal zaken waarin hoger beroep wordt ingesteld onverminderd hoog is. Over deze knelpunten maken we hieronder een aantal opmerkingen.

Rechters laten partijen in het ongewisse over hoe de zaak ter zitting wordt behandeld

Een belangrijke gedachte bij de opzet van de Nieuwe zaaksbehandeling is dat op de – snel na het indienen van het beroepsschrift te houden – zitting een open debat wordt gehouden over de geschilpunten die partijen verdeeld houden en over hetgeen in de zaak zou moeten gebeuren.¹⁵⁵ De rechter heeft daarbij de regie. Hoe hij die rol invult, kan per zaak verschillen. Het is daarom essentieel dat de rechter aan het begin van de zitting met partijen bespreekt hoe hij de zaak wil behandelen. Partijen hebben er recht op te weten welke aspecten van het geschil de rechter aan de orde wil stellen en in hoeverre en op welk moment partijen de punten die zij van belang vinden, naar voren kunnen brengen. Er is niet één beste indeling van de zitting. Het kan goed werken om partijen eerst kort de gelegenheid te geven hun standpunt te verwoorden. Een zitting kan ook effectief zijn als de rechter eerst de voor hem belangrijkste punten van de zaak met partijen bespreekt en partijen daarna de gelegenheid geeft zich uit te laten over aspecten van het beroep die zij van belang vinden maar die nog niet aan de orde zijn geweest. Als partijen ter zitting direct de gelegenheid krijgen om uitgebreide pleidooien te houden waarin zij in de gedingstukken reeds verwoorde standpunten opnieuw naar voren brengen, dan komt dat een open behandeling niet ten goede en draagt dat ook weinig bij aan een effectieve behandeling van de zaak ter zitting. Er dreigt dan voor de rechter te weinig tijd over te blijven om de zaak met partijen te bespreken. Van belang is dan ook dat partijen er voorafgaand aan de zitting van op de hoogte zijn dat er niet de ruimte is voor het voordragen van uitgebreide pleitnotities. Van belang is voorts dat de rechter direct bij de start van de zitting met partijen bespreekt hoe de zaak zal worden behandeld.

¹⁵⁵ Onder het kopje 'Wat & waarom nieuwe zaaksbehandeling?' meldt de website van de rechtspraak: 'Tijdens de zitting "nieuwe stijl" bespreekt de rechter met de procespartijen – de eiser, een eventuele gemachtigde en de overheidsinstantie – wat de meest adequate behandeling van de zaak is'. Zie <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Bestuursrecht/Pages/Wat-waarom-nieuwe-zaaksbehandeling.aspx> (geraadpleegd 20 februari 2015).

De rechter zou daarbij moeten aangeven hoeveel tijd voor de behandeling beschikbaar is, welke punten hij aan de orde wil stellen en in hoeverre, op welk moment en op welke wijze partijen de gelegenheid hebben de punten die zij van belang vinden, naar voren te brengen. Het betreft een gemakkelijk te realiseren oplossing voor een groot knelpunt.

Er vindt weinig onderzoek plaats naar achterliggende belangen

Minder eenvoudig liggen de zaken bij een tweede knelpunt. Het betreft het onderzoek door de rechter naar conflicten die mogelijk schuilgaan achter het juridische geschil tussen partijen. Uit de observaties ter zitting komt naar voren dat slechts een minderheid van de zittingen kan worden gekarakteriseerd als overeenstemmend met de kenmerken van de Nieuwe zaaksbehandeling. Rechters gaan weinig op zoek naar onderliggende belangen en ondernemen slechts bij uitzondering schikkingspogingen (en zelden met succes). Uit de interviews blijkt dat tamelijk veel bestuursrechters zich kritisch tonen over de aan de Nieuwe zaaksbehandeling verbonden opdracht om te onderzoeken of het geschil over het bestreden besluit deel uitmaakt van een groter conflict en of er wellicht nog niet geëxpliciteerde belangen spelen. Op de vraag of zij vaak aansturen op een schikking, antwoorden de meeste rechters dat het om allerlei redenen zelden voorkomt dat er wordt geschikt. Over het aansturen op mediation zijn de rechters weinig positief.

Dat zijn belangrijke bevindingen uit het onderzoek, in het licht van hetgeen blijktens ‘officiële’ documenten en de literatuur met de Nieuwe zaaksbehandeling is beoogd.¹⁵⁶ Dat wil niet zeggen dat partijen op dit punt een groot probleem ervaren. In de korte interviews die na afloop van de geobserveerde zittingen werden afgenomen, waren de scores op de vragen over de zitting positief. Dat gold ook de vraag die het meest verband houdt met het onderzoek naar achterliggende belangen, namelijk de vraag of de rechter de mogelijkheid van definitieve beëindiging van het geschil voldoende heeft bekeken. De gemiddelde score op die vraag was weliswaar niet heel hoog, maar wel positief.¹⁵⁷ Daar staat tegenover dat uit de interviews met gemachtigden van burgers blijkt dat die nogal eens van opvatting zijn dat in de zaak die bij de rechter speelt, meer aan de orde is dan alleen een juridisch geschil over de rechtmatigheid van een bestuursbesluit. Onze indruk is dat op zittingen waar de rechter als eerste aan appellant vraagt wat voor hem belangrijk is in de betreffende zaak (zoals bij rechtbank III veel gebeurt), snel duidelijk wordt of er meer speelt bij partijen en of het zinvol is daar ter zitting aandacht aan te besteden. Kort maar goed: dat ter zitting weinig wordt gediscussieerd over een eventueel achterliggend conflict hoeft geen probleem te zijn, als de rechter in de wijze waarop hij de zaak behandelt, maar genoeg ruimte biedt om, mocht het van meerwaarde zijn, aandacht te besteden aan niet geëxpliciteerde belangen.

¹⁵⁶ Zie paragraaf 1.6.2.

¹⁵⁷ Vgl. figuur 4.3.

De bewijspositie van partijen wordt ter zitting veelal niet verhelderd

Een van de doeleinden van de Nieuwe zaaksbehandeling is een einde te maken aan een van de grote tekortkomingen van het klassieke bestuursprocesrecht, namelijk dat partijen vaak pas in de uitspraak van de rechter te weten komen welke partij op welke onderdelen een bewijslast had te dragen. Vooral als die bewijslast (dat bewijsrisico) drukt op een burgerpartij is dat problematisch, omdat deze in het algemeen niet de gelegenheid krijgt een tekortkoming te herstellen. Blijkens de observaties worden ter zitting bewijsposities slechts af en toe verhelderd. Mogelijk heeft dat te maken met het feit dat rechters aangeven aan dat zij terughoudend zijn (geworden) met het heropenen van zaken. Achtergrond van die houding is dat heropening er toe leidt dat de procedure aanzienlijk langer duurt, zonder dat zeker is dat het bijdraagt aan een meer bevredigende uitkomst van de procedure. Zo is uit de pilots voorafgaand aan de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling gebleken dat heropening ten behoeve van bewijslevering door appellanten zelden tot gevolg heeft dat de rechter zijn oordeel wijzigt over wiens visie op de feiten hij zou moeten volgen.¹⁵⁸

Dit onderzoek bevestigt dat het aanhouden van zaken tot vertraging van de afdoening leidt. Van belang lijkt met name dat als de rechter met partijen de mogelijkheid van het aanhouden van de zaak bespreekt, hij duidelijk is over de vertraging die dat tot gevolg kan hebben, zodat partijen die factor kunnen meewegen bij hun keuze om te opteren voor het aanhouden van de zaak, voor het leveren van nader bewijs of voor overleg met de andere partij. Van belang is daarnaast dat als de mogelijkheid van nadere bewijslevering aan de orde is, de rechter expliciet met partijen bespreekt met welk bewijs men zou kunnen komen en niet de vraag uit de weg gaat hoe groot (of klein) de kans is dat dat bewijs er toe leidt dat hij zijn visie op de feiten wijzigt. Denkbaar is ook dat de rechter voorafgaand aan de zitting aan partijen laat weten dat bewijsvragen ter zitting aan de orde zullen worden gesteld. Dat de rechter met partijen in discussie gaat over mogelijke kwesties rond bewijslevering, wil niet zeggen dat hij een verzoek tot bewijslevering van een van de partijen zou moeten honoreren. Nu blijven bewijsvragen vaak onbesproken, met als mogelijk negatief effect dat partijen pas bij het lezen van de uitspraak duidelijk wordt dat zij op het punt van bewijslevering tekort zijn geschoten.

Overigens geven de bevindingen over het tijdsbeslag van de behandeling van beroepen onder de Nieuwe zaaksbehandeling aanleiding voor enige relativering van de zorg van rechters over de effecten van het aanhouden van zaken. Het frequenter aanhouden van zaken leidt weliswaar tot zwaardere belasting van rechters en andere medewerkers van de rechtbank, maar per saldo blijft de stijging van de werkdruk binnen de perken. Dat heeft er mee te maken dat in sommige zaken juist sprake is van minder werkdruk (met name als het beroep ter zitting wordt ingetrokken of als de rechter mondeling uitspraak doet) en daarnaast met het feit dat het aantal aanhoudingen beperkt is en zittingen niet zeer veel langer duren dan in het verleden.

¹⁵⁸ Marseille 2010(c).

Hoger beroep

Een van de belangrijkste doeleinden van de Nieuwe zaaksbehandeling is dat zoveel mogelijk in één keer tot een definitieve oplossing van het geschil wordt gekomen.¹⁵⁹ Dat impliceert dat het aantal hogerberoepszaken zou moeten worden teruggebracht. Bestuursrechters zijn er blijkens dit onderzoek nog niet in geslaagd die doelstelling te realiseren. Het aantal zaken waarin hoger beroep wordt ingesteld, blijft onverminderd hoog. Analyse van de factoren die van invloed zijn op de beslissing van de appellerende burger om hoger beroep in te stellen, wijst er op dat veel verschillende factoren daarop van invloed zijn. Uit dit onderzoek blijkt niet dat de wijze van behandeling van het beroep op de rechter een factor van betekenis is. Opvallend genoeg is wel een verband gevonden tussen de mate van enthousiasme van de rechter voor de Nieuwe zaaksbehandeling en de kans dat tegen diens uitspraak hoger beroep wordt ingesteld. Echter, die belangrijke factor kan de keuze voor hoger beroep slechts voor een beperkt deel verklaren. Dat doet vermoeden dat ook factoren waar in het kader van dit onderzoek geen aandacht aan is besteed en waar de bestuursrechter die een zaak in eerste aanleg behandelt geen invloed op kan uitoefenen, bij die beslissing een grote rol spelen. De resultaten van dit onderzoek nopen er wel toe voorzichtig te zijn met optimisme over de mogelijkheid dat de keuze om hoger beroep in te stellen kan worden beïnvloed door een bepaalde wijze van behandelen van zaken.

Procedurele rechtvaardigheid

We hebben geen verband kunnen vaststellen tussen de wijze waarop rechters een zaak ter zitting behandelen enerzijds en de door eiser ervaren procedurele rechtvaardigheid anderzijds en evenmin tussen de door eisers ervaren procedurele rechtvaardigheid en hun keuze om niet of juist wel te appelleren tegen een voor hen ongunstige uitspraak van de rechter. Dat doet er niet aan af dat de elementen waarvan bekend is dat die van invloed zijn op de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid (in dit onderzoek aangeduid als *explanation*, *voice*, respect, onpartijdigheid en deskundigheid) voor de rechter als ankerpunten zouden moeten dienen voor de wijze waarop hij ter zitting optreedt. Uit ons onderzoek blijkt dat de rechter op vier van die vijf aspecten (de uitzondering vormt het punt *explanations*) gemiddeld genomen redelijk scoort. Dat neemt niet weg dat het zich af en toe voordoet dat het optreden van de rechter op één of meer van die vijf punten onder de maat is. Het blijft voor de rechter dan ook onverminderd van belang er naar te streven op al die vijf aspecten zodanig te handelen dat het zijn optreden kan worden gezien als bijdragend aan de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid.

¹⁵⁹ Zie paragraaf 1.5.2.

Taakopvatting

Een laatste opmerking betreft de taakopvatting van de rechter, meer in het bijzonder diens enthousiasme voor de nieuwe zaaksbehandeling. Uit de interviews met de rechters komt een grote mate van betrokkenheid bij de ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak naar voren. Bijna alle rechters die wij spraken, gaven er blijk van na te denken over de wijze waarop zij hun werk zo goed mogelijk kunnen doen. Opvallend daarbij is dat, voor zover zij zeggen dat de behandeling van zaken bij hen niet volgens het stramien van de Nieuwe zaaksbehandeling plaatsvindt, zij veel vaker praktische dan principiële belemmeringen noemen. Eén daarvan betreft de vereiste vaardigheden, een andere de beschikbare tijd. In de wetenschap dat het enthousiasme van de rechter voor de Nieuwe zaaksbehandeling een factor is die zowel een significant positief effect heeft op de wijze waarop rechters zaken behandelen, als op de mate waarin de uitspraken van bestuursrechters worden geaccepteerd, is het van belang dat rechters voldoende in staat worden gesteld te werken volgens het stramien van de Nieuwe zaaksbehandeling.





Literatuurlijst

Allewijn 2011

D. Allewijn, *Tussen partijen is in geschil...*, de bestuursrechter als geschilbeslechter (diss) (diss. Leiden), Den Haag: Sdu 2011

Barendrecht & M.A. Gramatikov 2010

J.M. Barendrecht & M.A. Gramatikov, 'Aanvaardbaarheid van rechtspleging', *NJB* 2010, p. 1102-1110

Barkhuysen, Damen e.a 2007

T. Barkhuysen, L.J.A. Damen e.a., *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: BJu 2007

De Bock 2001

R.H. de Bock, 'Waarheidsvinding in het bestuursrecht', in: C.P.M. Cleiren e.a., *Het procesrecht en de waarheidsvinding*, Den Haag: BJu 2001, p. 33-46

Van den Bos 2011

K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarend individu*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011

Brenninkmeijer 1997

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Conflictbemiddeling in het bestuursrecht', in: I.C. van der Vlies & S. Pront-van Bommel, *Van toetsing naar bemiddeling*, Deventer: Kluwer 1997, p. 57-73

Brenninkmeijer e.a. (red.) 2000

A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De taakopvatting van de rechter*, BJU 2003

Brenninkmeijer 2009

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Een eerlijk proces', *NJB* 2009, 1603, p. 2050-2056

Daalder, De Groot & Van Breughel 1994

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

Damen 2014

L.J.A. Damen, 'Hoe staat de burger er voor in het bestuurs(proces)recht van 2014?', in: R.J.N. Schlössels & C.L.G.F.H. Albers (red.), *De metamorfose van het bestuursprocesrecht en de bestuursrechter nieuwe stijl: voor- en nadelen voor burger, bestuur en rechter*, Den Haag: Sdu 2014, p. 31-52

Van Ettekoven 2001

B.J. van Ettekoven, 'Alternatieven van de bestuursrechter (observaties vanuit de eerste lijn)', preadvies VAR, in: B.J. van Ettekoven, M.A. Pach & I. C. van der Vlies, *Alternatieven van en voor de bestuursrechter (VAR-reeks 126)*, Den Haag: BJU 2001, p. 5-97

De Graaf 2004

K.J. de Graaf, *Schikken in het bestuursrecht* (diss. Groningen), Den Haag: BJU 2004

Haan 2014

K.E. Haan, 'De sturende rol van de bestuursrechter en onpartijdigheid - een spanningsveld', *JBplus* 2014, p. 182-193

Heinrich & Den Herder 2013

J.P. Heinrich & H. den Herder, 'Ook gemachtigden van bestuursorganen zijn aan de slag met de Nieuwe Zaaksbehandeling', *JBplus* 2013, p. 210-225

Jue 2013(a)

R.J. Jue, 'De ivoren toren van de bestuursrechter', in: M. van der Heiden e.a. (red.), *Co & co (Van Zundert-bundel)*, Deventer: Kluwer 2013, p. 53-65

Jue 2013(b)

R.J. Jue, 'Weg uit de ivoren toren', *NJB* 2013/39, 2303, p. 2742-2745

Jue & Van Wees 2010

Ron Jue & Martijn van Wees, 'Op zoek naar een concept van effectieve bestuursrecht-spraak', *Trema Special* 2010/9, p. 454-456

Laemers, De Groot-van Leeuwen & Fredriks 2007

M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-van Leeuwen & R. Fredriks, *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: BJu 2007

Lind & Tyler 1988

E.A. Lind & T.R. Tyler, *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York: Plenum Press 1988

Van der Linden 2010

Janneke van der Linden, *De civiele zitting centraal: informeren, afstemmen en schikken* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2010

Marseille 2004

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

Marseille 2007

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

Marseille 2009(a)

A.T. Marseille, *De zitting bij de bestuursrechter*, Den Haag: BJu 2009

Marseille 2009(b)

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

Marseille 2010(a)

A.T. Marseille, *Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2010 (zie: http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2010/compenrei/Comparitie_regie_bestuursrechtspraak.pdf) (geraadpleegd 20 februari 2015)

Marseille 2010(b)

A.T. Marseille, 'Comparitie en regie als panacee voor het bestuursrechtelijk beroep?', *Trema* 2010, p. 92-101

Marseille 2010(c)

A.T. Marseille, 'Effecten van informalisering van bestuursrechtspraak', *NTB* 2010, 35, p. 221-229

Marseille 2012

A.T. Marseille, *Voor- en nazorg door de bestuursrechter* (oratie Tilburg), Tilburg: Tilburg University 2012

Marseille 2013

A.T. Marseille, 'De Nieuwe zaaksbehandeling, van waarde in hoger beroep?', *NTB* 2013, p. 190-198

Marseille & P. Nihot 2013

A.T. Marseille & P. Nihot, 'Hoe de bestuursrechter regisseur is geworden en hoe dat bevalt', *Rechtstreeks* 2013/1, p. 38-47

Nihot 2010

P.K. Nihot, 'Differentiatie in zaaksbehandeling, de bestuursrechtelijke comparitie', *Trema* 2010, p. 457-459

Nihot 2011

P.K. Nihot, 'De nieuwe zaaksbehandeling', in: N. Frenk, P.K. Nihot & P.N. Wakkie, *Proces op Maat*, Den Haag: BJu 2011, p. 27-34

Nihot 2014

Peter Nihot, 'De bestuursrechter in relatie tot Prettig contact met de overheid', in: Bert Marseille & Lynn van der Velden: *Vertrouwen verdient. Verdiend vertrouwen*, Den Haag, Den Haag: Ministerie van BZK 2014, p. 146-158 (zie: <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/documenten/Jubileumbundel.pdf>) (geraadpleegd 20 februari 2015)

Pach 2001

M.A. Pach, 'Mediation in het bestuursrecht. Het kan, het mag en het werkt', preadvies VAR, in: B.J. van Ettekoven, M.A. Pach & I. C. van der Vlies, *Alternatieven van en voor de bestuursrechter* (VAR-reeks 126), Den Haag: BJU 2001, p. 99-143

Polak 2000

J.E.M. Polak, *Effectieve bestuursrechtspraak* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2000

Rop 2007

A.C. Rop, 'Definitieve geschilbeslechting: over schijnbelemmeringen en de grenzen van de rechterlijke verantwoordelijkheid', preadvies Jonge VAR, in: A.C. Rop, E.D.C. Looije & R.W.J. van der Struijk, *Definitieve geschilbeslechting* (Jonge VAR-reeks 6), Den Haag: BJU 2007, p. 9-44

Schueler 2009

B.J. Schueler, 'Tussen te veel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspraak', in: B.J. Schueler, B.J. van Ettekoven & J. Hoekstra, *Rechtsbescherming in het omgevingsrecht* (Preadviezen voor de vereniging voor Bouwrecht), Den Haag: IBR 2009, p. 3-69

Schueler, Drewes e.a. 2007

B.J. Schueler, J.K. Drewes e.a., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag: BJU 2007

Schuurmans 2005

Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2005

Tyler 2006

T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton: Princeton University Press 2006

Van der Velde 2014

R. van der Velde, 'Ook de gemachtigde van burgers is aan de slag met de Nieuwe Zaaksbehandeling (en denkt daar het zijne van)', *JBplus* 2014, p. 71-75

Van Velthoven 2011

B.C.J. van Velthoven, 'Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland', *RM Themis* 2011, p. 7-16

Verburg 2008

D.A. Verburg, *De bestuursrechtelijke uitspraak*, Zutphen/Zeist: SSR/Uitgeverij Kerkebosch 2008

Verburg 2013

André Verburg, 'De Nieuwe zaakbehandeling van de bestuursrechter', *TvC* 2013/3, p. 19-23

Verkruisen & Doornbos 2014

Y. Verkruisen & N. Doornbos, 'De rechter als regisseur', *Recht der Werkelijkheid* 2014/1, p. 59-83



Observatieformulier & vragenlijsten

1. Algemeen

Observanten _____
Datum _____
Rechtbank, locatie _____
Nummer zaak _____
Rechtsgebied _____

Officiële begintijd zitting _____ Feitelijke begintijd _____
Officiële eindtijd zitting _____ Feitelijke eindtijd _____

Eiser aanwezig?

ja	nee	nvt
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Gemachtigde eiser aanwezig?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hoedanigheid gemachtigde eiser

advocaat

andere professional

overig

ja nee nvt

Verweerder vertegenwoordigd?

Derde-partij aanwezig?

Gemachtigde derde-partij aanwezig?

Hoedanigheid gemachtigde derdepartij

advocaat

andere professional

overig

2. Start zitting

De rechter informeert de aanwezigen over...

1. wie hij/zij is en wie de griffier is [r]
2. (vraagt) wie de partijen zijn [r]
3. (vraagt) of partijen alle stukken hebben
4. De rechter benoemt expliciet het doel van de zitting

Welke doelen worden genoemd?

- a. voor de rechter: info verzamelen [i]
 - b. voor partijen: standpunt naar voren brengen [i]
 - c. beproeven schikking [i]
 - d. anders, nl ... [i]
5. De rechter benoemt wat er globaal besproken zal worden [i]
 6. De rechter geeft aan hoe lang de zitting zal duren [i]
 7. de indeling van de zitting (orde) [i]

ja nee

Opmerkingen:

Tijdsduur

min. _____

Opmerkingen (aan wie worden de meeste vragen gesteld, wat voor type vragen etc):

4. Einde zitting/vervolg

- | | ja | nee |
|--|--------------------------|--------------------------|
| 1. De rechter vraagt partijen of alles hebben kunnen zeggen wat zij wilden
De zitting heeft als uitkomst/vervolg, dat... | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. eiser zijn beroep intrekt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. partijen een schikking/overeenstemming bereiken | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. het onderzoek ter zitting wordt geschorst (art. 8:64)
reden/doel schorsing | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4a. partijen gaan met elkaar in overleg | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4b. eiser komt met nadere stukken/bewijs | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4c. verweerder komt met nadere stukken/bewijs | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| aard van de stukken/bewijs: | | |
| 4e. de rechter gaat een van zijn onderzoeksbevoegdheden inzetten
welke onderzoeksbevoegdheid? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4f. anders, nl. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. de rechter uitspraak doet | | |
| 5a. rechter noemt een termijn voor de uitspraak | | |
| 5b. rechter geeft voorschot op de inhoud vd uitspraak | | |

Opmerkingen

In het geval een schikking tot stand komt: De rechter....

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 1. vraagt aan partijen of zij een schikking willen beproeven
(rechter neemt initiatief) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. partijen zeggen zelf dat ze een schikking willen beproeven
partijen nemen initiatief) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

In het geval de rechter een voorlopig oordeel geeft: De rechter...

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 1. vraagt of partijen behoefte hebben aan voorlopig oordeel | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. geeft uit eigen beweging een voorlopig oordeel | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
- Opmerkingen (onderwerp voorlopig oordeel, resultaat schikking)

5. Procedurele rechtvaardiging: aanvullende observaties

(Na de zitting invullen)

Informatie

rechter wijst tijdens de zitting op de beschikbare tijd
rechter past zijn woordgebruik aan op niveau partijen
Voorbeelden

ja nee

Respect

(bij gemachtigde eiser) rechter richt zich ook tot eiser zelf
(bij gemachtigde derde) rechter richt zich ook tot derde zelf
rechter gebruikt disrespectvolle woorden
rechter zoekt oogcontact als partijen aan het woord zijn
Voorbeelden

nooit af & toe vaak nvt

Onpartijdigheid

rechter laat blijken wat hij van het beroep of het verweer vindt
rechter benadert partijen gelijkwaardig
rechter zorgt ervoor dat beide partijen ongeveer evenveel aan het woord zijn
rechter stuurt op een bepaalde uitkomst aan (bijv dat eiser zijn beroep intrekt)
Voorbeelden

ja nee

Deskundigheid

Rechter verwijst naar informatie uit het proces dossier
Voorbeelden

nooit af & toe vaak nvt

--	--	--	--

6. Samengevat: mate van procedurele rechtvaardigheid

in hoeverre was sprake van...	niet --	nauwelijks -	tamelijk -/+	behoorlijk +	zeer ++
Informatie					

Toelichting (denk aan: informatie over de procedure, de orde van de zitting, wat partijen kunnen verwachten)

	--	-	-/+	+	++
Voice					

Toelichting (denk aan: ruimte om het beroep toe te lichten, verweer te voeren)

	--	-	-/+	+	++
Respect					

Toelichting (denk aan: afkappen, woordgebruik, oogcontact, voorstellen)

	--	-	-/+	+	++
Onpartijdigheid					

Toelichting (denk aan: beide partijen evenveel ruimte geven, niet een partij anders bejegenen)

	--	-	-/+	+	++
Deskundigheid					

Toelichting (denk aan: verwijzen naar het dossier, kennis van de feiten)

7. Samengevat: mate van Nieuwe Zaaksbehandeling

Rechter onderzoekt of sprake is van onderliggend conflict en, zo ja, of er mogelijkheden zijn dat op te lossen)	--	-	-/+	+	++

Toelichting:

Rechter houdt een traditionele orde aan (partijen houden pleidooi, repliek/dupliek en rechter stelt af en toe een vraag)	--	-	-/+	+	++

Toelichting:

Rechter stelt vooral vragen aan partijen	--	-	-/+	+	++

Toelichting:

Rechter stelt de bewijspositie van partijen aan de orde en zo ja, bespreekt met hen de mogelijkheden tot nadere bewijslevering	--	-	-/+	+	++

Toelichting:

Rechter bespreekt met partijen het vervolg van de procedure (uitspraak of alternatief vervolg)	--	-	-/+	+	++

Toelichting:

De wijze van behandeling van de zaak door de rechter was goed afgestemd op de aard van het geschil tussen partijen	--	-	-/+	+	++

Toelichting:

Hoe zou je deze zaak karakteriseren? Meer als een *eenduidig juridisch geschil*, of meer als een *conflict met veel aspecten*?

eenduidig juridisch geschil *conflict met veel aspecten*

Vragenlijst eiser

Wilt u onderstaande gegevens invullen?

Datum zitting: _____

Aanvang zitting: _____

Rechtbank: _____

Er kunnen meerdere redenen zijn om in bezwaar en beroep te gaan. Kunt u aangeven wat in uw situatie de belangrijkste redenen zijn om in beroep te gaan (meerdere mogelijkheden):

- Relevante informatie is ten onrechte niet meegenomen in de besluitvorming (bijvoorbeeld een adviesrapport of verklaringen)
- Het bestuursorgaan heeft een fout gemaakt die moet worden hersteld.
- Ik ben niet eerlijk behandeld door het bestuursorgaan.
- Het gaat om een principiële punt: het bestuursorgaan voert de wet verkeerd uit.
- Het is primair een strategische reden: als ik niet in beroep ga, dan verlies ik mijn onderhandelingspositie.
- Er is sprake van een particulier geschil, bijvoorbeeld tussen bureaus
- Anders, nl _____

Hieronder staan enkele stellingen over het optreden van de rechter tijdens de zitting. Kunt u zeggen of u het met die stellingen eens bent?

Stellingen	Mening					
	Zeereens	Eens	Neutraal	Oneens	Zeereoneens	n.v.t
De rechter had zich goed op de zaak voorbereid						
De rechter was deskundig						
De rechter was onpartijdig						
De rechter leefde zich in mijn situatie						
De rechter luisterde oprecht naar mijn standpunt						
Ik kon mijn mening geven						
De rechter gaf uitleg over de gang van zaken ter zitting						
De rechter gaf uitleg over het verdere verloop van de zaak na de zitting						
Ik ben op een beleefde manier behandeld						
Ik ben met respect behandeld						
Ik vond dat de zitting rechtvaardig verliep						
Alle informatie die van belang is in deze zaak, is op tafel gekomen						

Stellingen

De rechter heeft voldoende gekeken of het mogelijk is om het geschil definitief te beëindigen (bijvoorbeeld door een schikking te treffen)
De manier waarop de rechter de zaak behandelde, paste precies bij de aard van het geschil
De zitting verliep zoals ik verwachtte

Mening					
Zeereens	Eens	Neutraal	Oneens	Zeeroneens	n.v.t

Op welk punt was u het meest positief over het optreden van de rechter?

Op welk punt was u het minst positief over het optreden van de rechter?

Wat verwacht u van de uitspraak?

- Ik verwacht dat het beroep gegrond wordt verklaard (dus dat ik gelijk krijg van de rechter)
- Ik verwacht dat het beroep ongegrond wordt verklaard (dus dat ik ongelijk krijg van de rechter)
- Ik weet het nog niet
- Anders, nl _____

Wij zouden u graag na afloop van de procedure telefonisch nog enkele vragen stellen. Kunt u een telefoonnummer geven waarop u bereikbaar bent? _____

U bent nu klaar met het invullen van de vragenlijst. Hartelijk dank voor uw medewerking.

Vragenlijst (gemachtigde) verweerder

Wilt u onderstaande gegevens invullen?

Datum zitting: _____

Aanvang zitting: _____

Rechtbank: _____

Hoe bent u bij deze zaak betrokken?

- Ik ben verweerder in deze zaak
- Ik ben gemachtigde voor verweerder

Zaken bij de bestuursrechter zijn verschillend van aard.

Bij sommige zaken is sprake van een of meer duidelijke juridisch geschilpunten.

Bij andere zaken speelt er meer, zoals bijvoorbeeld onenigheid met de burens, een langlopend conflict met de gemeente, onbehoorlijke behandeling bij de totstandkoming van het besluit.

Anders gezegd: een zaak kan een *eenduidig juridisch geschil* betreffen, maar ook een *conflict met veel aspecten*.

Hoe zou u deze zaak karakteriseren? Meer als een *eenduidig juridisch geschil*, of meer als een *conflict met veel aspecten*?

eenduidig juridisch geschil *conflict met veel aspecten*

Wat is denkt u de voornaamste reden voor de eiser om in beroep te gaan?

- De eiser is van mening dat er relevante informatie niet is meegenomen in de besluitvorming (bijvoorbeeld een adviesrapport of verklaringen)
- Hij vindt dat het bestuursorgaan een fout heeft gemaakt die moet worden hersteld.
- Hij voelt zich niet eerlijk behandeld door het bestuursorgaan.
- Het gaat om een principiële punt: het bestuursorgaan voert volgens de eiser de wet verkeerd uit.
- Het is primair een strategische reden: als de eiser niet in beroep gaat, dan verliest hij zijn onderhandelingspositie.
- Er is sprake van een particulier geschil, bijvoorbeeld tussen burens
- Anders, nl _____

Hieronder staan enkele stellingen over het optreden van de rechter.
Kunt u aangeven of u het met die stellingen eens bent?

Stellingen	Mening					
	Zeereens	Eens	Neutraal	Oneens	Zeereoneens	n.v.t
De rechter had zich goed op de zaak voorbereid						
De rechter was deskundig						
De rechter was onpartijdig						
De rechter leefde zich in in de situatie van verweerder						
De rechter luisterde oprecht naar mijn standpunt						
Ik kon mijn mening geven						
De rechter gaf uitleg over de gang van zaken ter zitting						
De rechter gaf uitleg over het verdere verloop van de zaak na de zitting						
Ik ben op een beleefde manier behandeld						
Ik ben met respect behandeld						
Ik vond dat de zitting rechtvaardig verliep						
Alle informatie die van belang is in deze zaak, is op tafel gekomen						
De rechter heeft voldoende gekeken of het mogelijk is om het geschil definitief te beëindigen (bijvoorbeeld door een schikking te treffen)						
De manier waarop de rechter de zaak behandelde, paste precies bij de aard van het geschil						
De zitting verliep zoals ik verwachtte						

Op welk punt was u het meest positief over het optreden van de rechter?

Op welk punt was u het minst positief over het optreden van de rechter?

Wat verwacht u van de uitspraak?

- Ik verwacht dat het beroep gegrond wordt verklaard (dus dat de eiser gelijk krijgt van de rechter)
- Ik verwacht dat het beroep ongegrond wordt verklaard (dus dat de eiser ongelijk krijgt van de rechter)
- Ik weet het nog niet
- Anders, nl _____

U bent nu klaar met het invullen van de vragenlijst. Hartelijk dank voor uw medewerking.

Vragenlijst derde

Wilt u onderstaande gegevens invullen?

Datum zitting: _____

Aanvang zitting: _____

Rechtbank: _____

Er kunnen meerdere redenen zijn om in bezwaar en beroep te gaan. Kunt u aangeven wat in uw situatie de belangrijkste redenen zijn voor de appelland om in beroep te gaan (meerdere mogelijkheden):

- De eiser is van mening dat er relevante informatie niet is meegenomen in de besluitvorming (bijvoorbeeld een adviesrapport of verklaringen)
- Het bestuursorgaan heeft een fout gemaakt die moet worden hersteld.
- De eiser vindt zich niet eerlijk behandeld door het bestuursorgaan.
- Het gaat om een principiële punt: het bestuursorgaan voert de wet verkeerd uit.
- Het is primair een strategische reden: als de eiser niet in beroep gaat, dan verliest hij zijn onderhandelingspositie.
- Er is sprake van een particulier geschil, bijvoorbeeld tussen bureaus
- Anders, nl _____

Hieronder staan enkele stellingen over het optreden van de rechter.

Kunt u zeggen of u het met die stellingen eens bent?

Stellingen	Mening					
	Zeereens	Eens	Neutraal	Oneens	Zeereoneens	n.v.t
De rechter had zich goed op de zaak voorbereid						
De rechter was deskundig						
De rechter was onpartijdig						
De rechter leefde zich in in de situatie van verweerder						
De rechter luisterde oprecht naar mijn standpunt						
Ik kon mijn mening geven						
De rechter gaf uitleg over de gang van zaken ter zitting						
De rechter gaf uitleg over het verdere verloop van de zaak na de zitting						
Ik ben op een beleefde manier behandeld						
Ik ben met respect behandeld						
Ik vond dat de zitting rechtvaardig verliep						

Mening**Stellingen**

Alle informatie die van belang is in deze zaak, is op tafel gekomen

De rechter heeft voldoende gekeken of het mogelijk is om het geschil definitief te beëindigen (bijvoorbeeld door een schikking te treffen)

De manier waarop de rechter de zaak behandelde, paste precies bij de aard van het geschil

De zitting verliep zoals ik verwachtte

Zeereens	Eens	Neutraal	Oneens	Zeeroneens	n.v.t

Op welk punt was u het meest positief over het optreden van de rechter?

Op welk punt was u het minst positief over het optreden van de rechter?

Wat verwacht u van de uitspraak?

- Ik verwacht dat het beroep gegrond wordt verklaard (dus dat de appellant gelijk krijgt van de rechter)
- Ik verwacht dat het beroep ongegrond wordt verklaard (dus dat de appellant ongelijk krijgt van de rechter)
- Ik weet het nog niet
- Anders, nl _____

Wij zouden u graag na afloop van de procedure telefonisch nog enkele vragen stellen. Kunt u een telefoonnummer geven waarop u bereikbaar bent? _____

U bent nu klaar met het invullen van de vragenlijst. Hartelijk dank voor uw medewerking.

Formulier vragen telefonisch interview na de uitspraak

Nummer zaak in ons onderzoek
Nummer zaak bij de Rechtbank
Rechtbank
Datum waarop de zitting is gehouden
Datum interview

Interviewer: Hester
Christian
Tom

Hoedanigheid geïnterviewde eiser
gemachtigde van eiser

Introductie

- Voorstellen
- Ik bel u in verband met een onderzoek naar uw ervaringen bij de Rechtbank
- Wij hebben uw zitting bijgewoond en daarna met u gesproken
- U heeft ons uw telefoonnummer doorgegeven, zodat we u konden bellen na de uitspraak
- Kan ik u enkele korte vragen stellen? Dit zal een paar minuten in beslag nemen

In de procedure die u bij de rechtbank had, heeft de rechtbank uitspraak gedaan.

1. Heeft u de zaak gewonnen of verloren?

Gewonnen
Deels gewonnen/deels verloren
Verloren

2a. Als u terugkijkt op uw zaak, wat vindt u dan van hoe de rechter uw zaak op de zitting behandelde? Wat voor cijfer zou u de rechter geven?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2b. Kunt u dit cijfer kort motiveren?

3a. Was de uitspraak er sneller dan u had verwacht, of duurde het langer dan u had verwacht?

De uitspraak was er sneller dan ik had gedacht

Het duurde langer dan ik had gedacht, totdat de uitspraak er was

Het duurde precies zo lang als ik had gedacht

3b. Was de beslissing van de rechter in de uitspraak voor u een verrassing?

Ja

Enigszins

Nee

4a. Als u de uitspraak die de rechter heeft gedaan met een cijfer zou moeten waarderen, welk cijfer zou u de uitspraak dan geven?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4b. Kunt u dit cijfer kort motiveren?

5a. Als u terugkijkt, want vindt u dan van de procedure bij de rechtbank als geheel? Wat voor cijfer zou u geven voor hoe de rechtbank uw zaak heeft behandeld?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

5b. Kunt u dit cijfer kort motiveren?

6. Gaat u in hoger beroep?

- Ja
- Nee
- Dat weet ik nog niet

7. Dan wil ik u als laatste vraag nog een paar stellingen voorleggen over de zitting, de rechter en de uitspraak.

Stellingen	Mening					
	Zeer eens	Eens	Neutraal	Oneens	Zeer oneens	n.v.t
Op de zitting ben ik met respect behandeld						
De rechter die de zitting leidde was deskundig						
De rechter luisterde op de zitting oprecht naar mijn standpunt						
Ik ben tevreden met de uitspraak						
De rechter was onpartijdig						
De rechter leefde zich in mijn situatie						
Ik kon op de zitting mijn mening geven						
De uitspraak was rechtvaardig						

Tot slot als laatste, twee vragen over uzelf.

8. Bent u man of vrouw?

- man
- vrouw

9. Hoe oud bent u?



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

DGBK/B&I/Interactie

Project Prettig Contact met de Overheid

Postbus 20011

2500 AE Den Haag

www.prettigcontactmetdeoverheid.nl