



de Rechtspraak

Eindrapport Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht

September 2010

Inhoudsopgave

Eindrapport Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht	1
1 Inleiding	3
2 Werkzaamheden van de projectgroep	5
2.1 De projectgroep	5
2.2 Probleemverkenning	6
2.3 Het opzetten van de pilots	7
2.4 Beleggen van de pilots	8
2.5 Monitoring van de pilots	9
3 De pilots	10
3.1 Rechtbank Dordrecht	10
3.2 Rechtbank Roermond	10
3.3 Rechtbank Leeuwarden	10
3.4 Rechtbank Utrecht	10
3.5 Rechtbank Breda	11
3.6 Pilots die geen deel uitmaken van dit project	11
3.7 Evaluaties van de pilots	11
4 Overige activiteiten gedurende het project	12
4.1 Financiering	13
5 Resultaten van de pilots	14
5.1 De comparitie	14
5.2 De poortrechter en de regiezitting	15
5.3 Planning zitting op de kortste termijn	16
5.4 Toepassing artikel 8:57 in vaste categorieën zaken	17
5.5 Rechtbank 's-Hertogenbosch (8:57)	17
6 Conclusies uit de pilots	19
6.1 Conclusies	19
6.2 Differentiatie naar zaaksoort?	20
6.3 (Regie)zitting of comparitie	20
6.4 Beeld van de bestuursrechter	21
6.5 Stijl en taakopvatting	22
6.6 Finale geschilbeslechting	22
7 Wenken voor de implementatie	23
7.1 Overige wenken	23
7.2 Besluitvorming over de implementatie	24
Bijlage 1 Verslagen interviews rechtbanken Assen, Utrecht en Amsterdam	26
Verslag Interview Rechtbank Assen	26
Verslag Interview Rechtbank Utrecht	28
Verslag Interview Rechtbank Amsterdam	31
Bijlage 2 Literatuuroverzicht	33
Bijlage 3 Verslag onderzoek Dordrecht	35
Bijlage 4 Verslag artikel 8:57 's-Hertogenbosch	51
Bijlage 5 Rol en taak Bestuursrechter	60
Rol en taak bestuursrechter in eerste aanleg	60
<i>"Een denkrichting"</i>	60
Bijlage 6 Interne evaluatie rechtbank Roermond, sector bestuursrecht	62
Bijlage 7 Interne evaluatie rechtbank Leeuwarden, sector bestuursrecht	67
Bijlage 8 Interne evaluatie rechtbank Utrecht, sector bestuursrecht	69

1 Inleiding

In dit document wordt verslag gedaan van de werkzaamheden en resultaten van het Project Differentiatie van werkstromen van het Sectorprogramma Bestuursrecht.

De aanleiding voor het project werd gevormd door het volgende:

Uit de door de gerechten in de afgelopen jaren gehouden klantwaardingsonderzoeken komen als punten van kritiek naar voren de duur van procedures en het tekort schieten van de motivering van uitspraken. Beide kritiekpunten werken op elkaar in, in die zin dat als de procedure langer duurt ook meer wordt verwacht van de motivering. Rechtzoekenden zijn daarnaast kritisch over de informatievoorziening door de gerechten.

Daarnaast is de afgelopen jaren veel geschreven in de vakliteratuur over de taakopvatting van de bestuursrechter. Korthedshalve wordt verwezen naar bijlage 2 (Literatuuroverzicht).

Het beeld van het geringe probleemoplossende vermogen van het bestuurs(proces)recht, in combinatie met de lange duur van de procedures en de onzekerheid van de uitkomsten, hebben het bestuursrecht in een negatief daglicht gesteld.

De Commissie Deetman heeft dienaangaande in het rapport *Rechtspraak is Kwaliteit* van december 2006, hoofdstuk kwaliteit en productiviteit van de rechtspraak, paragraaf 3, opgemerkt dat een meer naar typen zaken gedifferentieerd kwaliteitsbeleid de bijzondere aandacht verdient.

Gegeven het brede spectrum aan zaken, waarbij het naast de materiele juridische inhoud van de zaak ook gaat om aspecten als maatschappelijk uitstraling en het (financiële) belang voor partijen, zou volgens de commissie een differentiatie van behandeling tussen en binnen werkstromen een passende oplossing bieden.

Het spectrum wordt daarbij gezien als lopende van eenvoudige en talrijke zaken (die met een doelmatige inzet van ICT en personeel snel en efficiënt kunnen worden afgedaan), via juridisch eenvoudige geschillen (waarbij het partijen vooral gaat om een adequate mondelinge behandeling van hun zaak en niet om een uitgebreide schriftelijke behandeling) tot juridisch complexe geschillen (waar juist een uitgebreide schriftelijke behandeling en een daarbij passende uitspraak is geboden). Gedacht wordt ook nog aan het bieden van een keuze tussen een snelle afhandeling van het beroep met een korte motivering of een minder snelle afdoening met een uitgebreidere motivering. De commissie Deetman suggereert het meer systematisch onderscheiden van een werkstroom waarin snelheid en eenheid voorop staan, een werkstroom waarbij degelijkheid en deskundigheid voorop staan en een werkstroom waarbij ervaring en zittingsvaardigheden voorop staan.

Aan rechtzoekenden kunnen diverse wijzen van afdoening aangeboden worden die binnen de organisatie verschillende werkstromen vertegenwoordigen. Een en ander vergt een sterke regierol van de rechter, zich bewust van hetgeen de samenleving vraagt.

Ook de Commissie IJssink¹ die de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht heeft uitgevoerd, laat zich uit over differentiatie in zaakstromen. De Commissie bepleit een meer gedifferentieerde benadering gelet op het belang dat gehecht moet worden aan de definitieve beslechting van geschillen die zich daarvoor lenen.

Het streven naar meer finale geschilbeslechting is volgens de Commissie van groot belang voor de effectiviteit van het bestuursprocesrecht en reeds daarom ook van groot maatschappelijk belang. Bovendien zou een meer op de definitieve besluitvorming gericht bestuursprocesrecht wellicht iets kunnen wegnemen van de nu soms wat negatieve beeldvorming bij de buitenwereld.

In de Agenda van de rechtspraak 2005-2008 is als een van de vijf doelstellingen gekozen *Differentiatie zaakbehandeling en normering van doorlooptijden*. Ook in de opzet voor de nieuwe Agenda 2008-2011 bestaat ruime aandacht voor deze doelstelling.

¹ Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006, 2007

In het najaar van 2006 heeft de Commissie verbetervoorstellen bestuursrecht, samengesteld uit vertegenwoordigers van de rechtbanken, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep, het College van beroep voor het bedrijfsleven alsmede de Belastingkamer van een gerechtshof, in haar eindrapport aanbevolen een poortselectie in te richten waarbij, nadat het dossier gecompleteerd is, een bewuste beslissing wordt genomen op welke wijze de zaak verder wordt behandeld.

In het kader van het programma sector Bestuursrecht zijn er in 2006 zogeheten rondetafelgesprekken gevoerd, waarbij uit diverse geledingen van de samenleving representanten aanwezig waren. Bij de gesprekken bleek dat het onderwerp differentiatie² mag rekenen op een brede belangstelling, maar dat het bijzonder lastig is om, buiten de instrumenten en mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht al biedt, te komen tot concrete alternatieve behandelwijzen.

Dit heeft geleid tot de volgende projectopdracht:

Het formuleren van de kaders (inzet publieke middelen/ doelmatigheid/ specifieke kenmerken van zaken/ zorgvuldige rechtsgang) waarbinnen kan worden gekomen tot een differentiatie in behandeling van zaken en het formuleren van de keuzemogelijkheden voor partijen en de daarbij behorende inrichting van de werkprocessen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de noodzakelijke duur van doorlooptijden, gegeven de specifieke kenmerken van een zaak.

² De begrippen differentiatie van werkstromen, differentiatie van zaakstromen en differentiatie van zaakbehandeling worden in de praktijk door elkaar heen gebruikt. De begrippen lijken dezelfde lading te dekken.

2 Werkzaamheden van de projectgroep

Een dergelijke opdracht biedt veel vrijheid en weinig aanknopingspunten.

Om het project te starten is daarom besloten voorwerk te verrichten in de vorm van een aantal interviews en het verzamelen van relevante achtergrondliteratuur t.b.v., de op te richten projectgroep. Het doel van het houden van interviews was drieledig:

- uitvinden wat men bij rechtbanken verstaat onder differentiatie van werkstromen
- bezien of de ervaren problemen hetzelfde zijn voor een grote, middelgrote en een kleine rechtbank. Bij verschillende problemen horen vermoedelijk ook verschillende oplossingen.
- Bezien of bij de te interviewen rechtbanken ideeën leven over de invulling van differentiatie van werkstromen.

De verslagen van deze interviews zijn aan dit eindrapport gehecht.

Er is een aantal rode draden te onderscheiden in de verslagen van de interviews:

- Differentiatie van werkstromen wordt nu ingevuld door, in een aantal zaaks categorieën waar dit kansrijk wordt geacht, schriftelijk in het voortraject³ mediation aan te bieden. Ook wordt in een beperkt aantal categorieën zaken in het voortraject schriftelijk om toestemming ex art 8:57 Awb gevraagd.
- de Awb behoeft geen aanpassing: de instrumenten om een geschilbeslechting op maat te leveren heeft de bestuursrechter al tot zijn beschikking. Door keuzes voor bijvoorbeeld efficiency worden deze instrumenten (te) weinig ingezet.
- De rechtbanken zien geen meerwaarde in het aanbieden van menurechtspraak (de burger keuzes over de gewenste behandelwijze voorleggen) waarbij het belangrijkste argument is dat de burger onvoldoende kennis en inzicht in de bestuursrechtelijke procedure heeft om goed te kunnen kiezen.
- De vrees bestaat dat differentiatie leidt tot toename van de doorlooptijden. Het voorkomen van aanhoudingen door een zwaarder voortraject op te tuigen, weegt niet op tegen de tijd die het extra werk in het voortraject kost. Vanuit kwaliteitsoogpunt en met lage doorlooptijden als vertrekpunt wordt dat echter niet altijd als een probleem ervaren.

2.1 De projectgroep

Eind 2007/2008 is de projectgroep geformeerd. Uit het projectplan:

“Vanwege het innovatieve karakter van het project is met de samenstelling van de projectgroep rekening gehouden met deelname vanuit de verschillende functiegroepen en met een zekere spreiding over de gerechten”.

De projectgroep bestond uit:

Naam en functie	Rol
G. Harten, manager Sectorprogramma Bestuursrecht	Opdrachtgever
P. Nihot, voorzitter sector bestuursrecht	Projectleider
M. Bartling, sectormanager CRvB/projectleider	Projectsecretaris
H. Rodenburg, dir. Bedrijfsvoering	Lid projectgroep
A. Opstelten, sectormanager sector bestuursrecht	Lid projectgroep
B.J. van Ettekoven, rechter	Lid projectgroep
M. le Febre, hoofd juridische ondersteuning	Lid projectgroep

De projectgroep is op 4 december 2008 en 5 maart 2009 bij elkaar gekomen. Bij de vervolgbijeenkomsten op 22 april 2009, 19 augustus 2009, 21 oktober 2009 en 13 november 2009 is de projectgroep aangevuld met vertegenwoordigers van de pilots (zie vanaf 2.3), voor zover nog niet

³ Er bestaat geen definitie van het voortraject, maar in ieder geval vindt dat traject zijn einde bij de kennisgeving van de zitting c.q. de oproeping voor de zitting.

in de projectgroep vertegenwoordigd. Namens de pilots hebben A. Letschert (Roermond) en E. de Witt (Leeuwarden) de vergaderingen bijgewoond. W. Hoevenaars heeft M. le Febre na haar vertrek bij de rechtbank 's-Hertogenbosch opgevolgd. I. Boland heeft vanwege de door haar uitgevoerde interne evaluaties een groot aantal vergaderingen meegemaakt.

2.2 Probleemverkenning

Uit de interviews, maar vooral uit de verzamelde literatuur (zie bijlage 2), bleek dat over het onderwerp vanuit allerlei invalshoeken al veel geschreven is de laatste 10 jaar.

De thema's die steeds terugkeren zijn:

- klachten van rechtzoekenden t.a.v. duur en ondoorzichtigheid procedures en over de onbegrijpelijkheid van de motivering van de uitspraken;
- wens tot finale geschillenbeslechting;
- oproep tot actiever opstelling bestuursrechter (inzet onderzoeksinstrumenten / geven van bewijsopdrachten);
- oproep tot differentiatie in de zaakbehandeling.

De projectgroep heeft op basis daarvan de volgende aandachts-/verbeterpunten geformuleerd:

- verhogen betrokkenheid burger bij de procedure
- actievere rol bestuursrechter
- bespreken (on)mogelijkheden procedure
- in vroeg stadium komen tot conflictbemiddeling/bereiken van schikkingen
- afstemming verwachtingen
- verlagen doorlooptijd
- differentiëren naar type zaken

Om aan deze aandachts-/verbeterpunten gestalte te geven is allereerst bezien of de Awb toereikende mogelijkheden biedt.

In het kader van het *vooronderzoek* valt dan te denken aan het vragen om inlichtingen voorafgaande aan de zitting (art. 8:45) en de mogelijkheid van de comparitie (art. 8:44). Bij de inzet van deze onderzoeksmiddelen kan dan voorop staan partijen inzicht te geven in hun procesrechtelijke positie, onder meer door een evenwichtige verdeling van de feitenvergaring en de bewijslast.

In de *fase van het onderzoek ter zitting* biedt de Awb als instrumenten de bevoegdheid tot schorsen van het onderzoek ter zitting (art. 8:64) of de heropening na afloop van de zitting (art. 8:86). Daarbij kan dan voorop staan het bieden van de gelegenheid aan het bestuursorgaan tot het nemen van een nieuw besluit (de zogeheten informele bestuurlijke lus), maar ook het bieden van de gelegenheid tot mediation of schikkingsonderhandelingen. Soms hebben partijen ook de behoefte om zich te beraden op hun procesrechtelijke positie. De afhechting van de inzet van deze instrumenten (ook na comparitie) is divers: een nieuw besluit, een vaststellingsovereenkomst, een proces-verbaal waarin de afspraken tussen partijen worden vastgelegd, maar kenmerkend is dat al die varianten gevolgd worden door een intrekking van het beroep (en incidenteel door een uitspraak "geen belang").

Ook op het thema *finale geschilbeslechting* biedt de Awb mogelijkheden. Die mogelijkheden zijn in beginsel onbeperkt, ook als er sprake is van beoordelings- en bestuursruimte (beleidsvrijheid) voor het bestuursorgaan of aan de andere kant als er juist sprake is van zogeheten gebonden beschikkingen. Een en ander hangt samen met de proceshouding van partijen. De positie van de derde-belanghebbenden daarbij is een vraagstuk dat niet in de weg hoeft te staan aan het betrachten van finale geschilbeslechting. Daarbij is wel van belang dat er een goede analyse plaatsvindt van alle bij het conflict betrokken belangen en dat de goede partijen betrokken worden bij de procedure.

Finale geschilbeslechting kan zowel in het kader van het (heropende) vooronderzoek als ook tijdens/na het onderzoek ter zitting worden bereikt. Wil er sprake zijn van finale geschilbeslechting dan moet daarin echter een actieve rol van de bestuursrechter in het contact met procespartijen te herkennen zijn.

Veelal zal de vorm van de finale geschilbeslechting zijn de intrekking van het beroep, maar ook in de vorm van *uitspraken* kan finale geschilbeslechting bereikt worden⁴.

Als de fase van uitspraken doen wordt gezien dan kan het daarbij gaan om de volgende varianten:

In stand laten rechtsgevolgen (art. 8:72, lid 3)

Zelf in de zaak voorzien (art. 8:72, lid 4)

Bestuurlijke lus

Al deze vormen hebben in zich dat de rechter de regie neemt ten aanzien van een onrechtmatig besluit. De mate waarin dit geschiedt heeft in belangrijke mate te maken met de taakopvatting door de bestuursrechter. Terughoudend dan wel energiek en creatief.

Bij het *in stand laten van de rechtsgevolgen* vergt het op zichzelf beschouwd weinig energie van de bestuursrechter als het gaat om door het bestuur verschaft informatie (bijvoorbeeld in de vorm van aanvulling op de motivering in het verweerschrift). Een hersteld bevoegdheidsgebrek geeft ook de mogelijkheid de rechtsgevolgen in stand te laten.

Ook bij *zelf in de zaak voorzien* kan het gaan om een invulling van de vrije ruimte door het bestuur zelf, zonder dat er een apart besluit wordt genomen. Bij motiveringsgebreken is een actief bieden van de mogelijkheid het besluit te verduidelijken een mogelijkheid tot finale geschilbeslechting. Ook in die situatie wordt er weinig gevergd van de bestuursrechter. Het ligt anders als het gaat om onrechtmatigheid vanwege een onjuiste vaststelling of kwalificatie van de feiten. Ook dan ligt het echter meestal wel binnen de mogelijkheden om te komen tot een finale geschilbeslechting. Wil de rechter de stap zetten dan kan met een actieve houding de nodige aanvullende informatie worden verkregen.

Tot op heden maakt de bestuursrechter spaarzaam gebruik van de mogelijkheden van de leden 3 en 4 van artikel 8:72 van de Awb. Recente jurisprudentie van de appelcolleges lijkt echter aan te geven dat de bestuursrechter zou moeten motiveren waarom geen gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheden. Dit zou een belangrijke impuls geven aan de invulling van de actieve rol van de bestuursrechter en zou tegemoet komen aan de wens uit de samenleving meer finaal geschillen te beslechten. In het belastingrecht is het al veel langer gebruikelijk dat zelf wordt voorzien, zodanig dat de rechten en plichten jegens de belastinginspecteur aan de hand van de uitspraak kunnen worden bepaald.

De *bestuurlijke lus* is de mogelijkheid dat het bestuursorgaan, op aangeven door de rechter dat het bestreden besluit niet zonder gebrek(en) is, een tweede besluit afgeeft dat ziet op dezelfde rechtsbetrekking als het besluit waaraan het gebrek kleefte. In de wet, regelende de bestuurlijke lus wordt voorzien in een tussenuitspraak. Hierop is wel kritiek geweest omdat dit de reeds bestaande mogelijkheid tot herstel van een besluit lopende de procedure nodeloos formeel maakt. De tussenuitspraak is ook lastig omdat voldoende duidelijkheid moet worden geschapen over de gebreken en hoe deze hersteld kunnen worden, waarbij zich onmiddellijk het vraagstuk voordoet hoever de rechter moet gaan met het benoemen van het herstel. De beleids- en beoordelingsvrijheid van het bestuur dienen te worden gerespecteerd. Feit is wel dat rondom het wetsvoorstel de discussie over de wenselijkheid van finale geschilbeslechting flink is aangewakkerd.

2.3 Het opzetten van de pilots

Doordat er zoveel geschreven is, is de projectgroep al tijdens de eerste bijeenkomst tot de conclusie gekomen dat het simpelweg opleveren van nog een rapport geen bijdrage zou leveren aan de

⁴ Strikt genomen zijn ook de uitspraken met het dictum ongegrond of niet-ontvankelijk verklaren finale geschilbeslechting, maar aangenomen mag worden dat daarmee het conflict niet uit de wereld is.

doelstellingen van de rechtspraak. Besloten is tot het organiseren van een aantal pilots waarin alternatieve werkwijzen konden worden uitgetoetst welke tegemoet zouden komen aan de in de vorige paragraaf genoemde aandacht/verbeterpunten.

De volgende pilots zijn door de projectgroep gedefinieerd:

I. Alle zaken m.u.v. bewaringszaken en vovo's worden binnen een termijn van 2 weken op een comparitiezitting gezet.

In vele zaken zal het dossier nog niet compleet zijn en zullen zelfs de gronden voor het beroep nog niet zijn aangevoerd. De gedachte is dat bij deze variant het voor de rechter zeer goed mogelijk is om optimaal gebruik te maken van alle mogelijkheden tot:
- schikken; - doorverwijzen naar mediation; - duidelijk maken wat er kan worden verwacht van een uitspraak; - kernachtig samenvatten van de (onderliggende) rechtsvraag en als gevolg daarvan het toespitsen van de gronden voor beroep en verweer; - partijen informatie te geven over het verloop van de procedure; - de inzet van onderzoeksinstrumenten.
De zitting kan de vorm van een intake hebben waarvoor partijen telefonisch worden uitgenodigd.

II. Alle zaken op zitting binnen een termijn van 2 weken nadat het dossier is gecompliceerd.

Een gematigder variant van I.

III. In alle zaken wordt de toestemming van art. 8:57 van de Awb verzocht.

Aldus wordt tegemoet gekomen aan de wens om partijen meer grip te laten hebben op het verloop van de procedure. Verondersteld wordt dat partijen in staat zijn om de voor- en nadelen van een zitting af te wegen. De winst zou moeten zijn dat aldus de doorlooptijden in de zaken zonder zitting substantieel afnemen.

IV. 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;
- ;

Een uitgebreide variant van III.

V. Een selectie van zaken wordt bestemd voor een regiezitting met de mogelijkheden als onder I.

Deze variant heeft als uitgangspunt een voorselectie die wordt geaccordeerd door een rechter die de benaming poortrechter zou kunnen hebben. Vervolgens worden zaken geagendeerd voor een zitting waar het verdere verloop van de zaak wordt besproken. Daarbij kan ook de toepassing van artikel 8:57 van de Awb aan de orde komen.

2.4 Beleggen van de pilots

In het LOVB van 16 januari 2008 is deze tussenstand geschetst. Tijdens die vergadering is een oproep gedaan om aan te geven of er belangstelling bestond om één van de genoemde pilots te organiseren. Een aantal rechtbanken hebben zich ter vergadering of kort daarna gemeld.

In de periode maart 2008 - mei 2008 is door de projectleider en projectsecretaris met elk van deze rechtbanken een gesprek gevoerd. Tijdens deze gesprekken is ingegaan op de achtergrond van het project en het waarom van de pilots. Ook zijn zorgen aan de kant van de rechtbanken besproken. De

zorgen bestonden vooral uit de gevolgen voor de financiering en eventuele andere negatieve effecten op de bestuursafspraken (met de Rvdr). Ook is het belang van communicatie met de ketenpartners benadrukt.

Sommige rechtbanken hebben na het gesprek laten weten geen pilot te willen organiseren. Uiteindelijk zijn er vijf pilots nader gegeven, te weten in Leeuwarden, Utrecht, Breda, Roermond en Dordrecht. Deze pilots worden uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3. Bedoelde pilots komen niet helemaal overeenkomen met de in 2.3 genoemde lijst. Pilotvoorstel I is in zijn meest zuivere vorm niet uitgevoerd (de pilot in Leeuwarden komt er het dichtste bij).

Pilotvoorstel III (in alle zaken wordt de toestemming van art. 8:57 van de Awb verzocht) is slechts in één categorie zaken uitgevoerd.

Van de rechtbank 's-Hertogenbosch is echter het rapport "Beschrijving 8:57-traject" ontvangen. In dit rapport wordt verslag gedaan van de periode dat bij de rechtbank het middel "vragen om toestemming ex artikel 8:57 Awb" is ingezet om achterstanden terug te dringen.

Hierdoor beschikt het project over (meer) informatie over deze pilotvariant (zie ook hoofdstuk 5.5 en bijlage 4).

Pilotvoorstel IV wordt wellicht later uitgevoerd maar er is op het moment van schrijven van dit rapport geen informatie over dergelijke "menurechtspraak" beschikbaar.

2.5 Monitoring van de pilots

De uitkomsten van de pilots zijn om meerdere redenen relevant. Zoals al eerder genoemd is differentiatie van werkstromen een onderdeel van de agenda van de Rechtspraak 2008-2011 en opgenomen in het Sectorprogramma bestuursrecht. Dit maakt dat de uitkomsten van de pilots niet vrijblijvend zijn maar voorwerp moeten zijn van besluitvorming door het LOVB. Daarnaast zullen de pilots inzicht bieden in de rol en de taak van de bestuursrechter bij gebruik van alternatieve behandelwijzen. Verwacht mag worden dat de impact van de informatie voor de toekomst van de bestuursrechtspraak groot is. Dit vergt dat er hoge eisen worden gesteld aan de betrouwbaarheid van de informatie.

Om die reden is niet volstaan met een eigen evaluatie van de pilots. De projectgroep heeft besloten om een onderzoekopdracht te verstrekken aan mr. A.T. Marseille, universitair hoofddocent aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG). Dit onderzoek heeft een eigen rapportage opgeleverd. De uitkomsten daarvan worden besproken in hoofdstuk 5.

De pilots zijn gedurende de looptijd gevolgd door de projectgroep op basis van verslaglegging door vertegenwoordigers van de pilots. Ook zijn metingen verricht met gebruikmaking van het administratieve registratiesysteem, aangevuld met handmatig geregistreerde gegevens van zaken in de pilots. Het verloop van de pilots en tussentijdse ontwikkelingen zijn voortdurend onderwerp geweest van lokale managementbeslissingen, waarover dan de projectgroep weer is geïnformeerd.

3 De pilots

Door lokale keuzes is de ene pilot eerder gestart dan de andere.

3.1 Rechtbank Dordrecht

De rechtbank Dordrecht heeft gekozen voor variant II: alle zaken (m.u.v. vreemdelingenzaken en vovo's) werden twee tot drie weken nadat het dossier compleet was geraakt op een comparitiezitting behandeld. Aangezien het completeren van het dossier gemiddeld 10 weken duurde, werd de zaak dus 12 – 13 weken na binnenkomst door de rechter met procespartijen besproken.

Van te voren zijn de repeat players in algemene zin op de hoogte gebracht van de pilot. Procespartijen hebben ook steeds informatie over de pilot ontvangen. Daartoe zijn o.a. de standaardbrieven aangepast.

Met 2 rechters is deze werkstroom van nieuwe complete zaken bijgehouden. Van elke comparitie is een proces verbaal gemaakt. Aanvankelijk werd deze opgemaakt ter comparitie, doch na verloop van tijd werd het proces verbaal na de comparitie aan partijen toegezonden.

3.2 Rechtbank Roermond

De rechtbank Roermond heeft gekozen voor het uitvoeren van twee pilots tegelijk: variant II (comparitie na completering dossier) voor alle zaken m.u.v. vreemdelingenzaken, belastingzaken en vovo's. En variant III (toestemming vragen aan partijen om de zaak zonder zitting af te mogen doen) voor alle studiefinancieringszaken. Deze laatste pilot betekende slechts een geringe aanpassing van de reguliere werkwijze omdat reeds de gewoonte was ontwikkeld om in een groot deel van deze zaken, na selectie, om toestemming ex artikel 8:57 Awb te vragen.

De opzet van de eerste pilot is vergelijkbaar met die van Dordrecht. Ook hier is aandacht besteed aan de communicatie voorafgaand aan de pilot.

3.3 Rechtbank Leeuwarden

De rechtbank Leeuwarden heeft een eigen variant ingebracht: bij binnenkomst van de zaak werd in overleg met partijen direct een zittingsdatum gepland die, afhankelijk van de vraag of er reeds gronden van het beroep waren ingediend, 6 - 10 weken na binnenkomst van het beroep plaatsvond. In de tussentijd werd het dossier administratief gecompleteerd. Aan deze zittingsdatum werd streng de hand gehouden. Problemen t.a.v. het aanleveren van stukken en dergelijke werden tijdens de zitting besproken. De bedoeling was zoveel mogelijk op afdoening van de zaak te koersen. Doordat de zaken nog zo "vers" waren kreeg de zitting regelmatig het karakter van een regiezitting, waarbij de rechtbank met partijen besprak hoe de verdere behandeling van de zaak moest plaatsvinden.

Alle zaaksoorten kwamen in aanmerking. Er werd elke week een zitting gehouden, welke afwisselend door één van de twee deelnemende rechters werd gedaan. De zaakselectie was willekeurig.

3.4 Rechtbank Utrecht

De rechtbank Utrecht heeft gekozen voor variant V (regiezitting na selectie). Na een selectie door de juridische ondersteuning werden de zaken op een regiezitting gepland. Met partijen werd de verdere behandeling besproken. Er hebben zeven rechters meegedaan.

De selectie vond plaats gelijktijdig met andere beoordelingen die gedaan moesten worden, zodat de regiezitting snel na binnenkomst zou kunnen plaatsvinden.

Ook hier is met de ketenpartners gesproken en heeft een introductiemiddag voor hen en de medewerkers van de sector bestuursrecht van de rechtbank plaatsgevonden.

3.5 Rechtbank Breda

De pilot bij de rechtbank Breda heeft door personele wisselingen vertraging opgelopen. Deze vertraging zorgt ervoor dat deze pilot geen informatie heeft kunnen opleveren voor het onderzoek door de RUG (zie hoofdstuk 5) en voor dit eindrapport.

3.6 Pilots die geen deel uitmaken van dit project

Gedurende de looptijd van de bovengenoemde pilots is gebleken dat vanuit het Landelijke bureau Mediation en de rechtbank 's-Hertogenbosch een pilot is gestart die inhoudelijk leek op de pilots die hierboven zijn benoemd. De insteek in de pilot in 's-Hertogenbosch is echter dat mediation een nieuwe impuls krijgt. Over deze pilot is op basis van onderzoek gerapporteerd door mr. A. Terlouw van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

3.7 Evaluaties van de pilots

In paragraaf 2.5 is vermeld dat de pilots zijn onderzocht door Bert Marseille van de RUG. Er is daarbij gekeken naar een steekproef van zaken en er zijn interviews gehouden met betrokkenen om ervaringen te kunnen meten. Intern bestond bij de pilotlocaties behoefte aan detailinformatie over de effecten van de pilots. Om die reden is in Dordrecht en in Utrecht onderzoek uitgevoerd door mw mr. I. Boland, secretaris van het sectorprogramma Bestuursrecht. In die onderzoeken is met name op het cijfermatige aspect ingegaan. In Roermond en Leeuwarden is meer gekeken naar de eigen ervaringen/gevolgen voor de sector.

Al met al is er veel evaluatiemateriaal beschikbaar, veelal vastgelegd in rapporten. Deze rapporten zijn allemaal als bijlage opgenomen bij dit eindrapport. In hoofdstuk 5 wordt alle beschikbare informatie per pilot(soort) bij elkaar gevoegd.

4 Overige activiteiten gedurende het project

Het project heeft de beschikking gekregen over een “teamsite” van Bistro. Op een dergelijke site kunnen alle geautoriseerde deelnemers informatie halen en brengen. De site is vooral gebruikt om plannen, brieven, folders, evaluatieverslagen, bijgestelde werkwijzen en verslagen van vergaderingen uit te wisselen. Inmiddels is aan een aantal gerechten ook toegang verleend tot de site zodat zij gebruik kunnen maken van de aanwezige informatie.

In de voorbereiding van alle pilots is aandacht besteed aan de communicatie met procespartijen. Er zijn algemene brieven naar ketenpartners gestuurd waarin de achtergrond van de pilot is uitgelegd. Een enkele rechtbank heeft ten behoeve van de ketenpartners een bijeenkomst georganiseerd waarbij de pilot is uitgelegd. In alle zaken die werden behandeld in de pilots zijn brieven/folders meegezonden waarin uitleg werd gegeven over het hoe en waarom van de pilot. Bij enkele bestuursorganen die bij alle rechtbanken procederen heeft dit tot een reactie geleid. Deze bestuursorganen zijn bezocht door de projectleider en de projectsecretaris. Tijdens dat bezoek is wederom uitgelegd waarom met deze pilots is gestart. Bij de meerderheid van de bestuursorganen kon koudwatervrees hiermee worden weggenomen en bleek een planningsprobleem vaak de oorzaak van de reactie. Slechts één bestuursorgaan (dan wel één vertegenwoordiger daarvan) bleef principiële bezwaren houden tegen het organiseren van pilots.

Bijna alle pilotlocaties hebben voor aanvang van de pilot gebruik gemaakt van het aanbod van het Landelijk Bureau Mediation (LBM) om een cursus conflict diagnose te volgen. Deze cursus leert de rechter “anders” te kijken naar de zaak die voorligt. Kort gezegd wordt geleerd om op zoek te gaan naar de belangen die partijen verdeeld houden en minder de juridische posities te verkennen. Alle deelnemers aan de cursus gaven aan dat de cursus erg waardevol was bij de pilots en ook in het gewone werk. “Als je eenmaal op deze manier kijkt/werkt, is er geen weg meer terug naar de traditionele behandeling ter zitting”.

De pilots hebben ook tot veel belangstelling geleid. Van diverse rechtbanken en van de Centrale Raad van Beroep is er het verzoek geweest eens een comparitie bij te kunnen wonen. Deze bezoeken hebben ook daadwerkelijk plaatsgevonden.

Door het project is allerhande documentatie (achtergrondliteratuur, folders/brieven met informatie voor partijen, voorbeeldbrieven) ter beschikking gesteld aan met name de Centrale Raad van Beroep. De Centrale Raad van Beroep is inmiddels ook een project gestart waarbij onder andere met een zo vroeg mogelijk eerste contactmoment wordt gewerkt.

Ook van de zijde van de Raad voor de rechtspraak, mr. Theo Groenveld, is een comparitiezitting bijgewoond. Deze afspraak is tot stand gekomen naar aanleiding van een gesprek met hem over een potentieel financieringsprobleem.

De ervaring leerde inmiddels dat, doordat partijen in een vroeg stadium van de procedure contact hebben met de rechter en deze actief op zoek ging naar een oplossing van het geschil door bv zelf te schikken, uitleg te geven, bewijsopdrachten te geven met een doorkijkje naar de beslissing als dat bewijs niet zou worden geleverd etc, er veel intrekkingen bereikt werden. Deze “overige afdoeningen” worden in de Lamciesystematiek “minder betaald” dan een uitspraak. De comparitierechter moet de zaak nog beter voorbereiden dan tijdens een normale zitting om de ruimte die in het dossier zit, ook te benutten. Dat betekent veel voorbereidingstijd. De zaak kost dus veel aanrakingstijd maar wordt minder betaald.

4.1 Financiering

Lopende het jaar 2008 is er op basis van de brief van 14 april 2008 (zie bijlage 5) een gesprek geweest met de portefeuillehouder van de Raad voor de rechtspraak in het kader van de lopende bestuursafspraken met de rechtbanken waar de pilots werden uitgevoerd over de mogelijke financiële consequenties van de pilots. Daaruit is voortgevloeid een brief van 16 juli 2008 van het dagelijks bestuur van het LOVB aan de presidentenvergadering⁵ waarin de problematiek is geschetst. Dit was niet meer dan een winstwaarschuwing zodat de betrokken gerechtsbesturen bij de afrekeningen over 2008 en 2009 eventueel zouden kunnen wijzen op de effecten van de pilots. In de toekomst zullen alternatieve behandelwijzen waarschijnlijk leiden tot minder bestuursrechtelijke geschillen vanwege het streven naar finale geschilbeslechting. Ook zal het aantal zaken waarin appel wordt ingesteld afnemen. De eventuele besparingen die op macroniveau kunnen voortkomen uit finale geschilbeslechting zullen echter op voorhand als investering moeten worden aangewend voor de gerechten in eerste aanleg. De kosten gaan ook hier voor de baten uit.

Bij de besprekingen tussen de Rvdr en het Ministerie over de financiering voor 2011-2013 is gesproken over de benodigde financiële middelen voor het kunnen benutten van de mogelijkheden van de (formele) bestuurlijke lus. Zeker is dat daarvoor miljoenen euro's nodig zijn wil de rechtspraak het instrument daadwerkelijk kunnen benutten. Prognoses geven aan dat het aantal zaken waarin de formele bestuurlijke lus een rol zal spelen maar een bescheiden aandeel zal vormen van de zaken die met de inzet van instrumenten uit de Awb kunnen leiden tot finale geschilbeslechting. De resultaten uit de pilots geven aan dat het dan zal moeten gaan om een in totaal veel hogere financiële tegemoetkoming aan de gerechten in eerste aanleg. De Rvdr heeft deze prognoses niet willen meenemen in de financiële onderhandelingen met de Minister voor de jaren 2011-2013. Wel is aangegeven dat concrete gegevens mogelijkerwijs aanleiding kunnen geven tot aanvullende financiering uit de eigen middelen van de Raad.

⁵ Vanwege de (on)leesbaarheid van de scan is dit document niet als bijlage opgenomen.

5 Resultaten van de pilots

In dit hoofdstuk is informatie over de pilots uit de interne evaluaties en het onderzoek van de RUG samengevoegd. De pilots Dordrecht en Roermond (voor zover het de comparitiezittingen betreft) worden samen behandeld. In de bijlagen zijn de volledige rapporten van de interne evaluaties opgenomen.

5.1 De comparitie

Dordrecht (256 zaken)

Roermond (212 zaken)

Cijfermatig rijst uit beide pilots globaal hetzelfde beeld. Omdat er meer gegevens bekend zijn over Dordrecht, worden de gegevens uit die pilot gepresenteerd en worden duidelijke afwijkingen hierop in Roermond vermeld. Voor het volledige cijferoverzicht wordt verwezen naar bijlage 3 en het rapport van de RUG.

Een aantal indicatoren is relevant:

a. intrekkingen tussen administratief rond en de comparitie: 13 %;

b. Intrekking van het beroep ter comparitie:

Gemiddeld in 16 % van de zaken is sprake van intrekking van het beroep ter comparitie, waarbij met name belastingzaken er uit springen met 40 %.

In meer dan 20 % van de zaken die ter comparitie zijn behandeld heeft de rechter een beslechtingpoging ondernomen (met ca. 50 % direct succes). Bij belastingzaken liggen die percentages anders: bijna 40 % beslechtingpoging (met bijna 70 % succes).

c. Intrekking van het beroep na comparitie: In 13 % van de zaken vindt ook na comparities nog een intrekking plaats. In Roermond is dat 17 %.

d. Toestemming achterwege laten zitting:

In totaal wordt toestemming art 8:57 verleend in 51 % van de zaken (met name studiefinancieringszaken scoren daar hoog: 78 %). In Roermond is dat 27,5 %.

In reguliere zaken wordt in 50 % van de zaken de toepassing van art. 8:57 ter sprake gebracht. In studiefinancieringszaken is dat vrijwel in alle zaken het geval. In meer dan 90 % van de zaken wordt inderdaad toestemming verleend. In belastingzaken wordt slechts in 1/3 van de zaken art. 8:57 ter sprake gebracht; daarvan wordt in 2/3 van de zaken toestemming verleend.

e. Vooronderzoek na comparitie voortgezet:

In ruim meer dan de helft (ca. 65 %) van de resterende zaken wordt afgesproken dat het vooronderzoek op een bepaalde manier wordt voortgezet. Met name sociale voorzieningszaken springen daar uit met 81 %. Van de zaken waarin partijen met elkaar verder spreken leidt dat in 1 op de 3 geschillen tot alsnog een beslechting van het geschil.

f. Gelegenheid tot nader bewijs/standpuntbepaling:

Met name in bestuurszaken regulier komt het met enige regelmaat voor (31 %) dat eiser de gelegenheid krijgt met een nader standpunt of bewijs te komen. In 64 % van de zaken waarin die gelegenheid is geboden gebeurt dat ook.

Uit de cijfers komt naar voren dat de geboden gelegenheid slechts in een beperkt aantal gevallen van beslissende betekenis is geweest.

g. Nadere zitting:

In iets meer dan 20 % van de zaken is een tweede zitting nodig (in 35 % daarvan gaat het om een verwijzing MK). In Roermond is in 51 % van de zaken een tweede zitting nodig.

h. Mediation:

Opmerkelijk genoeg ligt het percentage zaken waarin mediation wordt voorgesteld sterk onder landelijke en lokale cijfer: slechts 2 %.

i. Finale geschilbelichting:

Alle dossiers zijn onderzocht op de reden voor de intrekking van het beroep tijdens en na de comparities (64 zaken).

Daarbij is gerubriceerd op:

Acceptatie: (geen kans van slagen/ tevreden met nadere uitleg)	22 %
informele bestuurlijke lus (verweerder neemt een nieuw besluit op instigatie rechter);	19 %
schikkingen	42 %

In 16 % is de reden voor de intrekking onbekend/anders.

j. Hoger beroep:

Van alle onderzochte zaken is slechts in 8 % van de zaken appel ingesteld ⁶. In Roermond is het minder spectaculair: daar is in 26 % van de zaken hoger beroep ingesteld. Afgezet tegen zaken waarin geen comparitiezitting is gehouden is er echter nog wel een substantieel verschil: 39%.

k. Doorlooptijden:

Doorlooptijd: gemiddeld 40 weken (in stufiefinancieringszaken en belastingzaken gemiddeld 34 weken). In Roermond lag de doorloopsnelheid al tamelijk hoog. Ook daar is echter de uitkomst dat in 50 % van de zaken de zaak binnen ca. 4 maanden tot een oplossing kwam opmerkelijk.

l. Ervaringen:

Uit het onderzoek van de RUG blijkt dat partijen heel tevreden zijn over de actieve opstelling van de rechter, waarbij al in een vroeg stadium van de procedure het eerste (comparitie)zittingscontact tussen de rechter en partijen plaatsvindt.

De interne tevredenheid kent twee gezichten: “ja, het is nuttig en nodig” versus duidelijke organisatorische problemen. Met name de onvoorzene omstandigheid dat er in de helft van de ter comparitie behandelde zaken toestemming werd verleend om uitspraak te doen zonder zitting heeft geleid tot hoge werkdruk.

5.2 De poortrechter en de regiezitting

In Utrecht zijn 67 zaken behandeld. Als gekeken wordt naar de relevante indicatoren, ontstaat het volgende beeld:

a. intrekkingen tussen administratief rond en de regiezitting: 9 %;

b. Intrekking van het beroep ter regiezitting:

Gemiddeld in 21 % van de zaken is sprake van intrekking van het beroep ter regiezitting, waarbij met name ex-arobzaken er uit springen.

c. Intrekking van het beroep na comparitie: 13 %

d. uitspraak na regiezitting:

In 66 % van de zaken volgt er een uitspraak na de regiezitting

⁶ In het onderzoek van de RUG is sprake van een 13% appel

e. Finale geschilbelichting:

Alle dossiers zijn onderzocht op de reden voor de intrekking van het beroep tijdens en na de regiezittingen (23 zaken).

Daarbij is gerubriceerd op:

Acceptatie: (geen kans van slagen/ tevreden met nadere uitleg)	35 %
informele bestuurlijke lus (verweerder neemt een nieuw besluit op instigatie rechter);	30 %
schikkingen	26 %

In de overige zaken (9 %) is de reden voor de intrekking onbekend/anders.

f. Hoger beroep:

Van alle onderzochte zaken is in 15 % van de zaken appel ingesteld.

g. Doorlooptijden:

Doorlooptijd: gemiddeld 45 weken. Dat is iets langzamer dan de behandelingsduur in 2008: gemiddeld 41 weken. Dit tijdsverloop bestaat met name uit de tijd voorafgaande aan de regiezitting. De afdoening na behandeling ter zitting ligt op gemiddeld 5 weken.

h. Ervaringen

Hiernaar is door de RUG geen onderzoek gedaan door organisatorische problemen in de ondersteuning van het onderzoek.

5.3 Planning zitting op de kortste termijn

Leeuwarden (102 zaken)

Van deze pilot zijn minder cijfers bekend. Dat komt met name doordat het doel van de pilot was om zaken zo snel mogelijk ter zitting te behandelen. Er ontstaan dan geen categorieën zaken als “ingetrokken als gevolg van de zitting”. Enige indicatoren:

a. Intrekkingen voor de zitting: 13 %

b. tijdverloop tussen instellen beroep en uitspraak: 9 weken

c. Uitspraak na de zitting:

Van de 102 zaken in de pilot zijn 86 zaken op een snelle zitting behandeld (16 overige afdoeningen voor de zitting) en daarvan is in 69 zaken uitspraken gedaan. 102 – 69: 67 %, 86 - 69: 80 %.

d. Hoger beroep:

Van de 73 onderzochte zaken is 33 % in hoger beroep gegaan. In sociale zekerheidszaken lag dat percentage op 44 %.

e. Doorlooptijden:

De gemiddelde doorlooptijd van de onderzochte zaken in de pilot: 16 weken

50 % van de zaken zijn afgedaan na 13 weken. 90 % van de zaken zijn afgedaan na 26 weken.

In 2008 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd 36 weken dus er is een aanmerkelijke versnelling bereikt.

f. Ervaringen

Partijen hebben zeer veel waardering voor de snelle agendering op de zitting en de snelle afhandeling.

De indruk bestond dat sommige bestuursorganen niet adequaat konden inspelen op de kortere termijnen.

Intern is men tevreden omdat de kortere termijnen zonder noemenswaardige problemen zijn gehaald en kwalitatief goede uitspraken konden worden gedaan in veel kortere tijd.

5.4 Toepassing artikel 8:57 in vaste categorieën zaken

Roermond (86 zaken)

In Roermond werd specifiek in Studiefinancieringszaken om toestemming ex artikel 8:57 gevraagd. Het percentage verleende toestemming zegt dus alleen iets over die categorie zaken.

In 43 zaken (50 %) is toestemming verleend. In een groot aantal gevallen werd door de student helemaal niet gereageerd op de brief. Indien een zaak vervolgens op zitting werd gepland verscheen eiser niet.

Het percentage waarin toestemming werd verleend was niet hoger of lager dan in de situatie daarvoor toen eerst gescreend werd of toestemming moest worden gevraagd.

5.5 Rechtbank 's-Hertogenbosch (8:57)

Deze pilot is uitgebreider beschreven omdat zij elders niet meer aan bod komt.

De volledige beschrijving is opgenomen als bijlage 4.

Van 1 mei 2005 tot 1 december 2005 heeft in 's-Hertogenbosch een project gelopen met als doel de achterstanden op het gebied van sociale zekerheidszaken terug te dringen.

Hiertoe werden oude zaken door een vast team van één rechter en drie ervaren secretarissen bekeken op geschiktheid voor afdoening zonder zitting. Zie voor een beschrijving het tekstkader.

Indien de rechter instemde met de beoordeling dat de zaak geschikt was voor het 8:57 traject werd vervolgens om toestemming ex artikel 8:57 Awb gevraagd. Hierbij werd een aangepaste brief gebruikt waarin werd aangegeven dat op "zeer korte termijn" uitspraak kon worden gedaan. Waarschijnlijk mede door de achterstanden werd in 75 % van de zaken waarin om toestemming werd gevraagd ook toestemming gegeven. Daarna kon op zeer korte termijn uitspraak worden gedaan. Indien toestemming werd geweigerd werd de zaak op een 8:57 zitting gepland met 10 min. behandelduur waarbij in beginsel geen vragen werden gesteld. Indien er niet of verschillend werd gereageerd, werd telefonisch contact gezocht waarbij in ieder geval werd gesproken over de beletselen om toestemming te verlenen.

Tegelijkertijd werden alle nieuw binnengekomen zaken gescreend op geschiktheid voor afdoening zonder zitting. Deze zaken (ongeveer 40 %) werd aan het bovengenoemde team gegeven ter afdoening. Het enige criterium dat daarbij werd gehanteerd was of "er vragen waren". Indien er vragen gesteld moesten worden, werd niet om toestemming gevraagd. Ook als van tevoren duidelijk was dat er geen toestemming zou worden verleend werd daar niet om gevraagd.

Het project is wegens succes omgebouwd tot een reguliere werkwijze. Na verloop van tijd bleken daar nadelen aan te kleven. Er werd minder vaak toestemming verleend dan in de projectperiode, waardoor ook het aantal zaken dat tweemaal werd behandeld toenam (eerst de conceptuitspraak bestuderen en later de voorbereiding van de zitting. Als er toestemming werd verleend ging die vaker vergezeld van stukken wat een snelle afhandeling bemoeilijkte. Dit heeft meermalen tot aanpassing van de werkwijze en de benodigde formatie geleid. Na twee jaar is de werkwijze afgeschaft. De belangrijkste reden was dat de doorlooptijden in het 8:57-traject gelijk waren geworden aan die van de reguliere zittingen. Deze ontwikkeling hield onder andere verband met de teruglopende instroom van zaken bij de afdeling sociale zekerheid sinds het voorjaar van 2007. Zaken werden dusdanig snel op een reguliere zitting gepland, dat de winst van de snellere doorlooptijd bij het 8:57-traject was verdwenen. Een andere reden is dat de werkvreugde binnen het 8:57-traject afnam. Tot slot kan genoemd worden de organisatorische rompslomp die het 8:57-traject met zich bracht voor het managementteam. Het beheersen van twee werkstromen naast elkaar vergde veel afstemming.

Uit de beschrijving van de werkwijze komen de navolgende voor- en nadelen:

Voordelen:

- werkzaam zijn in het 8:57-traject en in het reguliere werkproces brengt variatie voor de juridische ondersteuning en de rechters;
- met het 8:57-traject kunnen medewerkers zeer flexibel ingezet worden bij bijvoorbeeld ziekte. Immers, deze mensen staan voor deze werkzaamheden niet ingeroosterd;
- de autonomie voor de juridische ondersteuning was groter in het 8:57-traject, nu zij zonder tussenkomst van een rechter een planklare conceptuitspraak schreven;
- er bestond een intensieve samenwerking tussen een rechter en een juridische ondersteuner. De juridische ondersteuning wist wat van hen verwacht werd;

Nadelen:

- wanneer een juridische ondersteuner of een rechter werkzaam is in het 8:57-traject en in het reguliere werkproces bestaat de kans dat de prioriteit wordt gelegd bij de reguliere zittingen. Op die manier blijven de screenzaken en buiten zittingszaken in de kast liggen;
- te lang werkzaam zijn in het 8:57-traject kan demotiverend werken, omdat veelal dezelfde soort zaken zich lenen voor afdoening via dit werkproces;
- het 8:57-traject is niet geschikt gebleken voor opleidingen of onervaren juridische ondersteuners en rechters;
- niet iedere medewerker vindt het prettig om werkzaam te zijn in het 8:57-traject, vanwege het achterwege blijven van een zitting;
- de intensieve samenwerking tussen een rechter en een juridische ondersteuner had zo nu en dan groepjesvorming tot gevolg;
- het 8:57-traject leidde tot eilandjesvorming: het 8:57-traject versus het reguliere werkproces. Op enig moment leidde het zelfs tot een soort statusverschil. Over en weer bestonden vooroordelen. Zo had het 8:57-team de indruk dat de werkdruk bij hen hoger lag. Binnen het reguliere werkproces hadden mensen de indruk dat zij alle moeilijke of bewerkelijke zaken afdeden, omdat de eenvoudige zaken in het 8:57-traject werden afgedaan;
- sommige dossiers (met name WAO-schattingszaken ten tijde van de CBBS-problematiek) hadden een vrij lange nasleep, omdat weliswaar toestemming werd gegeven, maar deze toestemming vergezeld ging van nieuwe stukken. In dat geval moest opnieuw toestemming worden gevraagd aan de andere partij. Dit werkte inefficiënt. Ook had de snelle werkwijze binnen het 8:57-traject tot gevolg dat justitiabelen in een later stadium nog aanvullende stukken inbrachten.
- de twee werkstromen naast elkaar vergden veel organisatorische afstemming (voor in het bijzonder het managementteam);
- 8:57-zittingen werden vaak bemenst door meerdere juridische ondersteuners;
- Het 8:57 werk sleept nog geruime tijd na. Daarmee wordt bedoeld: het is niet goed mogelijk om de 8:57 werkwijze in een omkaderde periode te vervullen. De eindtijd van die periode is diffuus. Er is vrij veel nawerk dat over die eindtijd heen gaat. Dat levert een extra belasting op voor de medewerkers die na die eindtijd volgens de zittingsgerichte werkwijze zijn gaan werken en in een zittingsrooster zitten.

6 Conclusies uit de pilots

6.1 Conclusies

Als de afdoeningscijfers van de pilots worden vergeleken met die van de normale werkwijze valt een aantal zaken op.

Zo worden substantieel meer zaken afgedaan door middel van een intrekking als gevolg van de comparitie of regiezitting dan als de zaak op de traditionele wijze op een gewone zitting wordt behandeld. Blijkens tabel 2 in het rapport van de interne evaluatie in Dordrecht wordt in ieder geval 28,5% (37% als de intrekkingen na de oproepbrief voor de comparitie worden meegenomen) van de zaken tijdens of na de comparitie ingetrokken. In iets meer dan 20% van de gevallen was er een nieuwe zitting nodig. En in slechts 8% van de zaken waarin uitspraak is gedaan, is hoger beroep ingesteld.

Ook blijken de doorlooptijden te dalen. In Dordrecht gemiddeld van 46 naar 40 weken (in studiefinancieringszaken en lokale belastingzaken gemiddeld 34 weken). Belangrijker nog is dat de zaken die zich lenen voor een snelle afdoening door het vroege contactmoment gemiddeld binnen vier maanden worden afgedaan. In Roermond gold dat voor de helft van de zaken. Voorafgaande aan de uitkomsten van de pilots was de verwachting dat, nu de zaken meer (voor)onderzoek krijgen, de doorlooptijd zou oplopen, maar dat zou, met het oog op kwaliteitsverbetering, zeer wel acceptabel kunnen zijn. Desondanks is de gemiddelde doorlooptijd (dus over snel afgehandelde zaken en zaken die meer aandacht verdienen) gedaald.

In de pilots in Dordrecht en Roermond is de vraag aan de orde geweest of een selectie van zaken wellicht verstandig zou zijn, omdat de verwachting was dat het behandelen tijdens een comparitie niet in alle zaakscategorieën (zoals in zaken waar sprake is van gebonden beschikkingen) effect zou hebben. Uit de pilots is echter gebleken dat ook in zaken waar sprake is van een gebonden beschikking veel winst kan worden behaald door in een vroeg stadium uitleg te geven (bijv. over de systematiek van het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid), partijen inzicht te geven in hun procespositie, (en) bewijsopdrachten te geven, of deskundigen in te schakelen. Dit betekent dat de energie die anders gestoken zou moeten worden in selectie van zaken elders kan worden aangewend.

Daarnaast blijkt uit alle pilots dat partijen en medewerkers van de rechtbanken het vroege contact met partijen zeer waarderen. Uit de geraadpleegde literatuur (commissie Deetman en de commissie verbetervoorstellen) komt een zelfde aanbeveling naar voren. Ook uit het onderzoek van de RUG blijkt dat partijen het vroege contact zeer waarderen.

Dit brengt mee dat de belangrijkste conclusie van dit project is dat de rechtbanken een vroeg contact met procespartijen moeten realiseren in het werkproces.

Als nu de pilot in Leeuwarden wordt vergeleken met de pilots in Roermond, Utrecht en Dordrecht, valt het volgende op. In Leeuwarden was de doelstelling van de pilot om het normale werkproces zo snel mogelijk uit te voeren. De andere pilots hebben vooral ook geprobeerd om vorm te geven aan de doelstellingen als geformuleerd in paragraaf 2.2. Als een cijfermatige vergelijking op deze punten wordt uitgevoerd, valt het volgende op. In Leeuwarden zijn geen gegevens bekend over intrekkingen rondom de zitting. Bij de andere pilots valt op dat zich veel intrekkingen voordeden als gevolg van schikkingen, voorlichting door de rechters etc. Ook valt op dat het hoger beroepspercentage in Leeuwarden op het “normale” niveau zit, terwijl in de andere pilots vele lagere cijfers zijn gerealiseerd. Het verschil in insteek van de behandeling ter zitting, levert dus significante verschillen in afhandeling van de zaken op. Wordt in Leeuwarden vooral de snelheid geroemd, bij de andere pilots wordt daarnaast de actieve houding van de rechter en de waardering van de bereikte resultaten geroemd.

Dit brengt een tweede belangrijke conclusie met zich mee: De “mindset” van de behandelend rechter tijdens het vroege eerste contact met partijen is bepalend voor:

- De (verdere) behandeling van de zaak (kan er worden geschikt etc.) en daarmee voor
- De mate waarin tot finale geschillenbeslechting kan worden gekomen
- De acceptatie van de uitspraak
- Het voorkomen van erosie (het moet niet te snel business as usual worden)
- Kortom: de klanttevredenheid.

Uit de pilot(s) ten aanzien van de toepassing van artikel 8:57 Awb en de interviews wordt het volgende geconcludeerd. Het standaard vragen om toestemming als bedoeld in artikel 8:57 van de Awb is in ieder geval een goed middel om achterstanden in te lopen.

Het inpassen van het middel in het regulier werkproces is in 's-Hertogenbosch moeizaam gebleken. Roermond heeft geen meerwaarde zien optreden toen er geen selectie vooraf meer plaatsvond in de pilot.

Belangrijker is echter dat de beelden over wat geschikte categorieën van zaken zouden kunnen zijn, zeer verschillen. Het voorgaande brengt mee dat de projectgroep geen aanbeveling doet over de toepassing van dit middel en dat aan de lokale voorkeur overlaat.

6.2 Differentiatie naar zaaksoort?

Selectie van zaakbehandeling aan de hand van bepaalde typeringen (“differentiatie”) lijkt op basis van de uitkomsten van de pilots weinig effectief. Dienaangaande stelt de projectgroep vast dat niet zozeer de zaak bepalend is of er een oplossing kan worden bereikt maar dat het om partijen gaat. De vraag kan vervolgens worden opgeworpen of alle zaaksoorten die de rechtbanken behandelen geschikt zijn om een vroeg eerste contact te realiseren. Van een aantal typen zaken hebben de rechtbanken al een vroeg contactmoment gerealiseerd en hoeft er dus geen maatregel te worden genomen. Denk aan verzoeken om een voorlopige voorziening, bewaringszaken en AC-zaken. Het is van belang te realiseren dat het de rechtbanken in de planning lukt om in deze categorieën zaken vroege contacten te realiseren als dit is vereist. Er is geen reden te veronderstellen dat niet in alle zaken een vroeg eerste contact is te realiseren.

Uit het onderzoeksmateriaal kan niet de conclusie getrokken worden dat er soorten zaken zijn die ongeschikt zijn voor een dergelijke behandeling.

6.3 (Regie)zitting of comparitie

Hoe dient dat vroege eerste contact uit de vorige paragraaf nu te worden vormgegeven? Door een (regie)zitting of door een comparitie?

Uit de onderzoeksgegevens kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat de ene vorm beter is dan de andere. De projectgroep wil deze keuze overlaten aan de gerechten (lokale keuze). Deze keuze kan worden gemaakt aan de hand van onderstaande ervaringen in de pilots.

Vooraf nog het volgende: Het eerste contact is van wezenlijk belang voor het kunnen bewerkstelligen van intrekkingen, schikkingen of mediation. Het kunnen etiketteren van de regiezitting en de comparitie als anders dan een gewone zitting en daarop gerichte communicatie biedt daarvoor een handvat.

Voordelen van een comparitie of een regiezitting ten opzichte van een “echte” zitting

De verwachtingen van partijen zijn anders dan bij een zitting. Ook het voorbereiden door partijen is anders. Vooralnog is in bestuursrechtelijke procedures niet gebruikelijk dat er schikkingspogingen worden ondernomen en dient er in de communicatie met partijen van te voren voorlichting op dit punt plaats te vinden. Daarbij dient in het geval van de keuze voor een comparitie overigens ook aandacht te worden besteed aan het aansturen op afdoening waar mogelijk na de comparitie, indien er geen oplossing in der minne wordt bereikt. Omdat in het bestuursrecht het relatief vaak zal voorkomen dat er nog bedenktijd nodig is na de comparitie of de regiezitting wordt er veel gevergd van de regie van de rechter. Het is immers wel de bedoeling dat partijen blijven in hun nieuwe rol en niet weer vervallen in conflictgedrag. Daarbij moeten zij de overtuiging hebben dat zij met een te bereiken overeenstemming beter af zijn.

Voorts is het mogelijk om de comparitie of de regiezitting in een vroeg stadium van de procedure te houden waardoor het nog mogelijk is met partijen het geschil door te praten. Waar partijen te horen kunnen krijgen dat de onderbouwing van hun stellingen nog ondermaats is en zij de gelegenheid krijgen de stellingen alsnog van bewijs te voorzien. De gewone zitting leent zich hier minder goed voor omdat daar de druk om de zaak af te ronden groot is.

De comparitie is een onderzoeksinstrument. Dat heeft als voordeel dat de rechter het naar eigen goeddunken kan inzetten. Ook zit men niet vast aan de lange termijn waarop vanwege de procesregeling 2008 partijen moeten worden uitgenodigd.

Nadelen

Het nadeel van het kiezen voor comparities kan zijn dat het een inbreuk is op het zittingsgericht werken. Ten slotte is het een nadeel dat toestemming van partijen nodig is om buiten zitting uitspraak te doen. Tussen de pilots Roermond en Dordrecht zit een groot verschil in het percentage toestemming buiten zitting. Dat heeft betekend dat er in Roermond procentueel vaker een tweede zitting nodig is geweest. Zowel voor partijen als voor de rechtbank is dat extra belastend geweest. In het rapport van Marseille wordt uitgebreid aandacht besteed aan dit verschil. Tot slot speelt het financieringsaspect: als een zaak wordt ingetrokken na een (regie)zitting is de vergoeding gelijk aan die van een uitspraak. Een intrekking na ene comparitie is een overige afdoening en “betaalt” dus minder.

6.4 Beeld van de bestuursrechter

Gezien de resultaten van de pilots en het imago dat de bestuursrechtspraak thans heeft, is het vrijwel uitgesloten dat op de oude voet van werken wordt voortgegaan. Daarbij moet worden vastgesteld dat veel rechtbanken al een vorm van differentiatie hanteren door sommige zaken een zaaksgericht en andere zaken een zittingsgericht traject in te sturen. Ook het schriftelijk aanbieden van mediation in een aantal zaakscategorieën waar dat kansrijk wordt geacht is een vorm van differentiatie van zaakbehandeling.

Het beeld van de bestuursrechter zoals dit in de literatuur naar voren komt is dringend aan herziening toe. De bestuursrechter is toe aan de evolutie van de rechter die zich strikt beperkt tot de beantwoording van de vraag of het bestuursorgaan de rechtsbetrekking correct heeft vastgesteld aan de hand van de juridische regels en de relevante feiten en omstandigheden, zoals die golden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, tot de rechter die open staat voor een zoektocht met partijen naar een oplossing van het conflict dat onderliggend is aan de rechtsstrijd. De situatie dat de burger na jaren van procederen geconfronteerd wordt met een besluit dat nog steeds niet brengt dat hij voor ogen had toen hij opkwam tegen het allereerste primaire besluit is inmiddels maatschappelijk onaanvaardbaar. Ook voor het bestuursorgaan is het na een vernietiging van een besluit vaak niet duidelijk wat er in de nieuwe volledige heroverweging moet gebeuren.

In Rechtstreeks⁷, een uitgave van de Raad voor de rechtspraak wordt aandacht besteed aan comparitie binnen het civiele recht. Getoetst wordt in hoeverre het gedrag van de rechter daadwerkelijk het verloop en de afloop van een zitting bepaalt. De analyse in Rechtstreeks is met name gebaseerd op een onderzoek uit 2008 van Van der Linden onder de titel “Zitten, luisteren en schikken”, waarin de gang van zaken bij comparities na antwoord in Utrecht worden vergeleken met die in 's-Hertogenbosch. Uit de analyse blijkt dat onder meer dat naarmate een rechter minder interrumpeert, maar luistert, partijen meer tijd gunt hun standpunten naar voren te brengen en het besprokene samenvat, partijen de procedure eerder als rechtvaardig beleven. Uit het onderzoek van Van der Linden blijkt ook dat partijen informatieverschaffing van belang vinden.

Imago wordt door 90% gevormd door gedrag. Een nieuwe stijl van werken is gedrag. Dit gedrag geeft uiting aan een door bestuursrechters gewenste identiteit van de bestuursrechter. De urgentie om te komen tot een nieuwe identiteit is beschreven in de inleiding en is startpunt geweest van het project.

⁷ Rechtstreeks, 2009, nr. 3, Meesterlijk gedrag: leren van compareren

Deze nieuwe identiteit zou kunnen zijn de actieve bestuursrechter die knopen doorhakt en zorgt voor een finale geschilbeslechting, waarbij de afweging van het algemene belang en de bescherming van de burger voorop staan. Dit hangt samen met de stijl en de taakopvatting van de bestuursrechter die in de volgende paragraaf aan de orde komen.

6.5 Stijl en taakopvatting

In de klassieke visie op de verhouding tussen bestuurshandelingen en bestuursrechtspraak (alleen de overheid is democratisch gelegitimeerd om problemen in samenleving op te lossen) zal de taakopvatting van de bestuursrechter niet verder reiken dan toetsing van besluiten aan het geschreven en ongeschreven recht. In het project is ook uitdrukkelijk plaats ingeruimd voor de visie dat naast snelheid ook oplossingsgerichtheid een belangrijke maatschappelijke randvoorwaarde is voor bestuursrechtspraak. Dit heeft wezenlijke invloed op de inrichting van de bestuursrechtelijke procedure. Verlangd wordt ook een attitude van de bestuursrechter tot het finaal beslechten van het geschil, ook als dat dejuridiseren van het geschil vergt.⁸

6.6 Finale geschilbeslechting

Het project biedt steun aan de veronderstelling van Marseille in trema 2007 dat de kans op hoger beroep kleiner is naarmate partijen meer het gevoel hebben dat de rechter hun geschil het volle pond heeft gegeven.

Marseille zegt daarover: “Dat is het geval als ze met een bestuursrechter te maken hebben die – mede indachtig wat de memorie van toelichting bij de Awb daarover meldt – zoekt naar de materiele waarheid, stelplicht en bewijslast naar redelijkheid en billijkheid over partijen verdeelt en gericht gebruik maakt van de bevoegdheid tot aanvulling van de feiten zoals partijen die aan hem hebben gepresenteerd. Dat vereist dat de rechter zich zo nodig in een vroeg stadium van de procedure een beeld vormt van het geschil dat aan hem is voorgelegd en in contact treedt met de bij het geschil betrokken partijen, dat hij hen inzicht verschaft in wat zij van hem kunnen verwachten en waar hun eigen verantwoordelijkheden liggen, en dat de keuzes die hij in het traject van de afhandeling van beroepszaken maakt, zijn gebaseerd op in algemene termen geformuleerde en bij partijen kenbare uitgangspunten over de invulling van zijn vrijheid.”

⁸ Zie verder ook de bijlage: De rol en taak van de bestuursrechter.

7 Wenken voor de implementatie

De projectgroep realiseert zich dat een vroeg eerste contact met procespartijen niet van de ene dag op de andere dag is gerealiseerd bij elke rechtbank. Daarom volgen in dit hoofdstuk enige wenken voor de implementatie. Uitgangspunt is dat lokaal de keuzes worden gemaakt en niet door dit project. De wenken zijn dan ook bedoeld als hulp en niet als voorgeschreven methode.

Allereerst moet de vraag naar de vorm van het vroege contactmoment lokaal worden bepaald (zie 6.2). Vervolgens kan gekozen worden voor een model waarin niet meteen voor alle zaken het roer omgaat. Er kan begonnen worden met de categorieën zaken waarvan tijdens de pilot is gebleken dat overleg met partijen zinvol is, zoals de Wwb en de Wmo. Het aantal zaaksoorten kan daarna worden uitgebreid.

Bij die uitbreiding kan gebruik worden gemaakt uit de ervaringen in de pilots. Een korte typering per zaaksoort waarbij geen rekening is gehouden met een schriftelijk aanbod tot mediation:

1. Bijstandszaken:

- valt veel nader af te spreken
- meestal toestemming art.8:57 na comparitie
- als al 2^e zitting dan veelal bewijsopdracht geweest

2. Ambtenarenzaken:

- type zaak kent grote diversiteit; comparitie is zelden verspilde moeite

3. WOZ:

- groot aantal intrekkingen ter of na comparitie

4. Stufi:

- uitleg
- hoog percentage toestemming art 8:57

5. Ex-arobzaken:

- met enig regelmaat nadere afspraken mogelijk
- Veel doorverwijzing naar MK-zitting
- Met enige regelmaat succesvolle mediationverwijzing

6. Arbeidsongeschiktheidszaken:

- uitleg voorop
- bewijsopdracht
- nader onderzoek rb

7. VK zaken (asiel en regulier)

In de pilots zijn slechts enkele VK zaken behandeld dus daar is bijna geen ervaring mee opgedaan. De projectgroep heeft dan ook geen inhoudelijk advies. Het ligt voor de hand deze categorie als laatste op te nemen in het nieuwe regime.

7.1 Overige wenken

De keuze om een vroeg contactmoment landelijk in te gaan voeren zal veel betekenen voor de rechtspraak, maar zeker ook voor de professionele procespartijen. Er zal maximaal moeten worden ingezet op communicatie waarin informatie wordt geboden aan onze collega's en aan professionele procespartijen omtrent doel en gang van zaken bij de comparitie of de regiezitting. Ook de versnelling van de procedure als in Leeuwarden en de toepassing van artikel 8:57 vergt uitleg.

Een eerste gedachte daarbij is een symposium waarin uitgebreid wordt stilgestaan bij de introductie van de nieuwe werkwijze(n).

Ook zal er foldermateriaal moeten worden vervaardigd waarin voor de burger de nieuwe werkwijze(n) uit de doeken wordt/worden gedaan.

De selectie van zaken en de zittingsplanning kan worden ondersteund door Viro/BerberII. Zo moet het mogelijk worden om het planningsgedeelte, eenvoudig te bedienen voor juristen, beschikbaar te hebben in de zittingszaal. Ook kan er worden rekening gehouden met beschikbaarheid van opleidingszaken.

Een beschrijving van uniforme administratieve werkprocessen zal nodig zijn.

Ook zullen er nieuwe brieven voor de landelijke brievenset moeten worden vervaardigd.

Het vastleggen van afspraken met en tussen partijen na een comparitie of een regiezitting vergt een andere opzet van het maken van proces-verbaal.

Tijdens de pilots Roermond en Dordrecht is gebleken dat daarnaast aandacht besteed moet worden aan de volgende aspecten:

- vorm/tijdstip instructie
- samenwerking RA/GA
- werklast
- werksatisfactie

Al snel na de start van de pilot in Dordrecht is afgestapt van het model dat er in zaken voor comparitie werd geïnstrueerd. Te vaak was de instructie geen goede indicatie voor de aanpak ter comparitie.

Daarmee veranderde de rol voor de secretaris in die van het zijn van een klankbord en het maken van een proces-verbaal. Voor veel meer dan het vormen van een globaal beeld van de zaak was voor de secretaris vaak geen tijd vanwege de werklast. Dit heeft het risico in zich dat het werk van de secretaris voorafgaande aan de comparitie marginaliseert en dat bedreigt de werksatisfactie van de secretaris. In het verlengde daarvan kan de samenwerking RA/GA daar onder gaan lijden.

De oplossing lijkt de voorbereiding van comparities door secretarissen in te richten als de werkwijze bij voorlopige voorzieningen. Dit geeft ook richting voor de benodigde capaciteiten en vaardigheden op het niveau van de ondersteuning.

Alvorens de nieuwe werkwijze succesvol kan worden ingevoerd moet worden geïnventariseerd of er voldoende ervaren rechters en secretarissen aanwezig zijn voor de nieuwe aanpak. Dit betekent voldoende rechters in de nieuwe rol en taakopvatting en voldoende secretarissen op het niveau voor de instructie nieuwe stijl. Dit kan betekenen dat er eerst een opleidingstraject vooraf moet gaan aan de implementatie van een nieuwe werkwijze.

Een cursus conflictdiagnose zoals die door de deelnemende rechters aan de pilots is gevolgd, is zeer aan te raden.

Indien wordt gekozen voor de comparitie moet worden veiliggesteld dat het behandelend koppel ook de uitspraak artikel 8:57 doet en ook een eventuele tweede zitting doet. De planning van een dergelijke tweede planning moet in de regie zijn van dit behandelend koppel, maar ondersteund door administratieve werkprocessen, zodat zaken in voldoende stroomlijning worden afgehandeld. Het ziet er naar uit dat Viro/BerberII ook dit kan ondersteunen.

7.2 Besluitvorming over de implementatie

De introductie van werkwijzen, waarin een versnelling van de procedure plaatsvindt, in die zin dat er een eerder contact is met de rechter en een eerdere afdoening in typen zaken kan worden bewerkstelligd, betekent dat in zaken die al tot de voorraad behoren een zekere vertraging van de procedure dreigt. In de pilots is gebleken dat het niet ondoenlijk is om voor de hele werkstroom met twee snelheden in de organisatie te werken. In wezen gebeurt dit al -impliciet- bij (veel van) de rechtbanken. De verhouding tussen de doorlooptijd oude werkwijze en doorlooptijd nieuwe werkwijze

is gunstig als de doorlooptijd oud boven/op het landelijk gemiddelde zit, maar ongunstig als deze onder het landelijk gemiddelde zit. Er is echter ook weer niet zo'n groot verschil dat dit om directe en ingrijpende maatregelen vraagt. Het is het zoeken naar een nieuwe mix ("mengkraan"), waarbij gestalte wordt gegeven aan het elan van het nieuwe werken. De projectgroep geeft daarvoor geen advies.

Het meest in het oog springende probleem zal zijn "wat te doen met de bestaande voorraad?" Deels wordt hieraan tegemoet gekomen door een gefaseerde invoer, maar het lijkt noodzakelijk dat ook aanvullende maatregelen worden genomen.

Aan het LOVB wordt een tweetal varianten voorgelegd:

- I. Een vliegende brigade. Te organiseren door het Sectorprogramma bestuursrecht.
- II. Burenhulp: twee rechtbanken staan een rechtbank die invoert terzijde en worden zelf later bij de invoering geholpen door dezelfde burenen. Vanwege schaalgrootteverschillen is hier maatwerk nodig.

Verder wordt het LOVB geadviseerd om noodzakelijke aanpassingen van de procesregeling, de procesmodellen en het brievenboek te entameren.

Bijlage 1 Verslagen interviews rechtbanken Assen, Utrecht en Amsterdam

Verslag Interview Rechtbank Assen

Aanwezig: Peter Nihot (projectleider), Martijn Bartling (projectsecretaris), Elly Läkamp (sectorvoorzitter sector Bestuursrecht Rechtbank Assen) en Sita Feenstra (Hoofd Administratie sector Bestuursrecht Rechtbank Assen)

Peter introduceert het project en het doel van het interview. Als aanvulling op de tekst van het projectplan kan nog vermeld worden dat het onderwerp inmiddels ook is opgenomen in de Agenda voor de Rechtspraak 2008-2011 en dat het doel van het project huiselijk omschreven kan worden als: wat staat er op het menu als we menurechtspraak gaan introduceren.

Elly denkt aan de volgende differentiatie:

- zaken beoordelen op de stukken, zaken naar zitting
- hebben rechtzoekenden hun verhaal goed kunnen doen?
- Verzoek aan de rechter om het voortraject in de zaak te onderzoeken

Bij de analogie van de menurechtspraak kan de vraag opgeworpen worden of de burger het menu wel wenst te eten of naar een ander restaurant gaat.

Indien sterk wordt ingezet op een verzwaard voortraject waarin het “afdoeningsspoor” wordt bepaald, is het maar de vraag of dat wat oplevert. Als de rechtbank de burger zou vragen wat hij nou in zijn zaak van de rechtbank verlangd, zullen sommige partijen overvraagd worden.

In Assen is nu gekozen voor het volgende model.

In de voorfase wordt standaard mediation aangeboden in de zaakscategorieën WW, WAO, Bijstand, AW en Bouwzaken. Pas als (het aanbod van) de mediation niets oplevert, worden de stukken opgevraagd. Zodra de zaken administratief rond zijn worden ze in een zittingsstapel aangeboden aan de rechter die een quick scan uitvoert of de zaak misschien toch niet buiten zitting kan worden afgedaan (1), of het een gewone EK-zaak betreft waar het bv draait om zittingsvaardigheden (2), of dat het om een bijzondere zaak gaat (3), bv omdat het een MK-zaak betreft. Uitgangspunt is: naar zitting, tenzij...

In de zaken die inderdaad doorgaan naar de zitting wordt de kennisgeving verzonden voor de zitting die dan 13 weken later plaatsvindt.

In Assen wordt door de bank genomen een doorlooptijd van 26 weken gerealiseerd en veel sneller kan het niet.

Valt er wat te winnen als we in het voortraject de verwachtingen van de burger managen? Bv door middel van het snel beleggen van een comparitie en de burger daar te vragen wat hij wil: snel een knoop doorhakken of een zorgvuldig gemotiveerde uitspraak? Of boven water proberen te halen welke vragen men beantwoord wil zien? Ja, bv dat men het griffierecht niet terugkrijgt als het beroep wordt ingetrokken. Of aan niet tijdige beroepen waarin pas na betalen van het griffierecht de niet-ontvankelijkheid wordt uitgesproken. Hier zou in een telefoontje aan eiser al eerder op het probleem van de tijdigheid kunnen worden gewezen.

De vrees bestaat wel dat juist in de restcategorie van mensen die zonder gemachtigde procederen de kennis ontbreekt om te formuleren wat nu echt de geschilpunten zijn of welke onderzoeksmethoden de rechtbank zou moeten inzetten.

Assen managet de verwachtingen al op een andere manier, nl door een bijlage mee te sturen op het moment dat de gedingstukken worden doorgestuurd aan (de gemachtigde van) eiser, waarin uitleg over het verdere verloop van de procedure is opgenomen. Deze bijlage wordt gewaardeerd, hetgeen blijkt uit terugkoppeling daarover in het klantwaarderingsonderzoek.

Elly pleit voor een niet te zwaar voortraject. Haar stelling is dat er uiteindelijk minder aanhoudingen zijn dan er met een zwaar voortraject uitgevist zullen worden. In iedere geval dient het een lokale aangelegenheid te zijn of een zware toets door een rechter wordt gedaan naar de zittingsrijpheid of dat de griffie met een set criteria dit beoordeeld (met het risico van meer verdagingen en heropeningen). In het verlengde hiervan is het ook een lokale aangelegenheid om het systeem te kiezen waarmee de rechter in een concrete zaak wordt aangewezen..

De WOZ-zaken zijn in Assen via het traject (2) afgedaan. Anderen kiezen wellicht voor massa-afdoening buiten zitting, maar Assen heeft na ervaringen tijdens het meedraaien bij het Hof in Leeuwarden gezien dat het vooral om boosheid van mensen draait in WOZ-zaken. Zij willen gehoord worden en dus moeten die zaken door een

rechter met zittingsvaardigheden te worden behandeld. Juridisch zijn ze niet erg ingewikkeld dus konden ze in redelijk grote aantallen op zitting worden geagendeerd.

Ook Stufi-zaken zijn zulke “emotionele” zaken omdat de IBG geen inhoudelijk bezwaartraject heeft: er vinden geen hoorzittingen plaats. Daarom probeert Assen hier ook een standaard mediationtraject voor elkaar te krijgen met de IBG.

Ideeën om de betrokkenheid van de burgers te vergroten? Dat ligt ook lastig. De gemachtigden worden geacht te weten wat ze doen. De zelfprocedeerders gooien hun dossier over de schutting en kunnen niet verwoorden wat zij willen, behalve gelijk krijgen.

Moeten we partijen vragen of ze hun zaak door een MK willen behandeld zien? De vraag wordt opgeworpen of het meervoudig zitten zonder meer een kwaliteitsimpuls is. Kunnen we burgers dan voorhouden dat ze een betere uitspraak krijgen als ze kiezen voor een MK (die er iets langer over zal doen)? Is dat geen diskwalificatie van de EK en moet je die associatie niet uit de weg gaan? Het is in ieder geval leuk voor de rechters en de Raad financiert.

In de huidige praktijk is het lastig om MK's vol te krijgen. Voor meer MK zitten zullen we dus de criteria voor de zaakselectie moeten loslaten of veranderen. Assen heeft moeite met de verhoging van de kosten en de doorlooptijd als MK wordt gezeten zonder dat daar een meetbaar resultaat tegenover staat.

Ook de concentratie van Rechtspraak wordt niet per definitie kwaliteitsverhogend geacht. In het Noordelijke Ressort is gesproken over concentratie. Aangezien van partijen niet verlangd kan worden dat zij van Leeuwarden naar Almelo reizen, doet de rechter dat. Dat is 2 x 3 uur reistijd. Die tijd wordt niet besteed aan zaaksafhandeling en daardoor is op zijn minst betwistbaar of die concentratie dan winst oplevert. Los daarvan blijft het een discussiepunt of een groter zaaksaanbod ook tot betere uitspraken leidt. Als een zaaksoort weinig voorkomt moet de rechter zich elke keer verdiepen en dat is ook kwaliteit.

De ketenpartners moeten worden betrokken bij het denken over de differentiatie van werkprocessen. Zij zouden kunnen toetsen of zij het eens zijn met de indeling van de categorieën (1), (2) en (3), en het toewijzen van de zaaksoorten (als WOZ, Stufi etc) aan deze categorieën.

Moet Bestuursrechtspraak op locatie worden aangeboden? Locaties in de zin van buitenlocaties van kanton: even kijken naar de reisafstanden (zie ook hierboven). Elly weet uit ervaring dat de opkomstpercentages niet verschilden toen het OM zaken besloot niet meer in buitenlocaties aan te brengen maar alleen bij de hoofdlocatie.

Locaties in de zin van descentes: Er worden al descentes gehouden. RO-zaken lenen zich daar bij uitstek voor. Het is onbekend of ook ter plaatse uitspraak wordt gedaan. Het betreft eigenlijk een verbijzondering van de categorie (3) zaken.

Hebben we last van wettelijke beperkingen? Er kan alleen het voorbeeld van “bij intrekking geen geld terug” worden verzonnen.

Hoort de fictieve weigering wel bij de bestuursrechter thuis? Of moet het betreffende bestuursorgaan op een website aan een virtuele schandpaal genageld worden? De consensus is dat de burger niets opschiet met een gegrond beroep tegen een fictieve weigering, en soms zelfs slechter af is nu het bestuursorgaan de besluitvorming stilletzolang de zaak “onder de rechter is”. Het idee van de ombudsman voor een website is zo slecht nog niet. Een variant hierop is het aanpakken van het beleid van de IBG die geen inhoudelijke bezwaarprocedure organiseert waardoor veel beroepen tegen de behandeling door IBG zijn gericht. Assen poogt de IBG te bewegen deel te nemen aan een standaard mediationpoging in de voorfase.

Verslag Interview Rechtbank Utrecht

Aanwezig: Peter Nihot (projectleider), Martijn Bartling (projectsecretaris (verslag)), Reinier van Zutphen (sectorvoorzitter sector Bestuursrecht Rechtbank Utrecht), Bart van Meegen (teamleider Bestuursrecht) en Bart Jan van Ettekoven (vice president Bestuursrecht)

Peter introduceert het onderwerp en het doel van de bijeenkomst.

Differentiatie van werkstromen is ook als onderwerp opgenomen in de Agenda voor de Rechtspraak 2008-2011 en is onderwerp geweest tijdens de “rechttersdag” van het Sectorprogramma Bestuursrecht op 4 oktober 2007. Daar stond vooral het onderwerp “Regiezitting” in de belangstelling. Opgemerkt wordt dat Regiezittingen geen doel in zichzelf hebben maar een middel zijn om een ander doel te bereiken.

Bart Jan memoreert dat de commissie Ilsink twee belangrijke conclusies trok: de uitholling van het vooronderzoek en het ontbreken van de finale geschilbeslechting in het Bestuursrecht. Deze conclusies hebben betrekking op de taakopvatting van de Bestuursrechter: wat mag je van een Bestuursrechter verwachten? De houding van de Bestuursrechter is “wij bepalen de vormgeving van het proces”. De burger heeft daar geen invloed op. Die houding is niet van deze tijd. Hoe kan de burger nu invloed worden gegeven zonder dat de nadelen die daaraan verbonden kunnen zijn, een groot effect hebben? De rechter houdt graag controle/regie. De burger kan om een voorlopige voorziening verzoeken of om versnelde behandeling.

Bart geeft aan dat de klanten in het Utrechtse klantwaarderingsonderzoek hebben aangegeven geen belangstelling te hebben om invloed uit te oefenen op beslissing van de rechtbank over het inzetten van een EK of MK of onderzoeksinstrumenten. Mogelijk dat uit andere klantwaarderingsonderzoeken een ander beeld naar voren komt. De ervaring is dat de bestuursorganen (of hun gelouterde vertegenwoordigers) zeker belangstelling hebben om mee te praten over dit soort onderwerpen. Het is voor hen frustrerend om een voorstel voor de inzet van een instrument of afdoeningsvorm te doen en daar niets op te horen dan wel een standaardbrief te ontvangen die niet op de materie in gaat dan wel (veel later) een kennisgeving voor de zitting te ontvangen. Voor dit soort “vragende burgers” moet een zeef georganiseerd worden zodat hun vragen niet onopgemerkt blijven. Opgemerkt wordt dat de betrokkenheid van de burger ook vergroot kan worden door als rechter schriftelijk vragen te stellen (zoals we nu al doen). Een reactie op een vraag van de burger kan ook zijn om de zaak snel naar zitting te brengen en daar (als eerste) te bespreken wat het probleem is. Bij wijze van voorbeeld: de rechtbank deelt op de vraag van eiser om inzet van een deskundige mee dat de rechtbank daar op basis van de stukken en hetgeen is aangevoerd geen aanleiding toe ziet, en vraagt of eiser nog een termijn wil om zelf met stukken van de behandelend sector te komen.

In het civiele recht is een tendens waarneembaar om vragen van partijen toch zo veel mogelijk op de comparitie te behandelen om te voorkomen dat op elke actie van partijen met een tussenvonnis gereageerd moet worden. Bestuursrechters kunnen daarvoor de zitting toch gebruiken? Is dat onfatsoenlijk? Ook hier draait het weer om de communicatie met partijen, omdat van een kennisgeving voor de zitting ook het signaal uitgaat dat de zaak afgedaan gaat worden.

Het is overigens een vreemd onderscheid dat we regels hebben over het beantwoorden van niet zaaksgebonden post, maar kennelijk t.a.v. de zaaksgebonden post (betrekking hebbend op de core business van de Rechtspraak) geen regels hebben opgesteld.

Reinier vindt de projectopdracht ongrijpbaar: wat zijn kaders?

Zaken moeten naar zijn mening zo snel worden behandeld dat een vovo niet nodig is. Dit is een kwestie van organiseren. Het is noodzakelijk voor alle rechtbanken om de bedrijfsvoering op orde te hebben. Pas dan kan over differentiatie van werkstromen worden gesproken. Achterstanden kunnen geen reden zijn om er niet aan te beginnen. Het is een kip en ei probleem of eerst de werkprocessen aangepast moet worden of eerst de achterstanden moeten worden weggevoerd.

Kwaliteit mag wat kosten, maar niet als de bedrijfsvoering niet op orde is. Vanuit een situatie van korte doorlooptijden mag het van partijen best wat langer duren als zij zelf vragen om de inzet van een MK of onderzoeksinstrumenten.

Er worden geen echte wettelijke beperkingen geconstateerd.

Als herhaalde malen wordt geconstateerd dat het instrumentarium van de Awb toereikend is maar eveneens wordt geconcludeerd dat het instrumentarium niet wordt gebruikt, is dan de vaardigheid van de rechters met het toepassen van het instrumentarium het pijnpunt?

De vergelijking met de civiele sectoren wordt gemaakt: de invoering van de Comparitie na Antwoord was ook “eng”. Waarom geen bestuursrechtelijke “Comparitie na verweer”? Er zijn wel wat nadelen op te noemen als dit

standaard in elke zaak zou worden gedaan. Vooral het twee keer inhoudelijk voorbereiden (het onderzoek wordt immers met een echte zitting afgesloten) roept vragen op. De comparitie zou ook als een echte zitting georganiseerd kunnen worden zodat daarna het onderzoek makkelijk gesloten kan worden. Ook hoeven niet alle zaken dit traject in. Wat is dan nog het verschil met de zittingsgerichte werkwijze die we nu hebben? Het doel hiervan zou zijn om de zaak veel sneller voor overleg op een zitting te hebben (al na 4 maanden) dan nu het geval is. Vanwege het compleet krijgen van het dossier (herstelverzuim, stukken opvragen) en de termijn tussen het versturen van de kennisgeving voor de zitting en de zitting zelf, zijn we dan toch gauw weer vier maanden op weg voordat een zitting plaatsvindt. Als er niet een substantiële hap van de doorlooptijd kan worden afgehaald, maakt het ook niet uit of een zaak na zes maanden of acht maanden op zitting komt. De zaaksoorten die zich lenen voor regiezittingen zijn RO-zaken, Openbaar Bestuur, deskundigen in WAO, zaken zonder professionele gemachtigde.

Waar het hier om draait is de communicatie met partijen. De rechter of ervaren secretaris moet in staat worden gesteld vroegtijdig/eerder voor de zitting de zaak voor te bereiden en eventuele vragen, bewijsproblemen e.d. enige tijd voor de zitting aan partijen voor te leggen zodat de zitting efficiënt/effectief benut kan worden. Organiseer dit!

Kunnen niet alle zaken binnen 4 maanden naar zitting? Dat was het oorspronkelijke doel van zittingsgericht werken dus daarvoor hoeft op zichzelf de werkwijze niet veranderd te worden.

De uitspraaktermijn komt ter sprake. Waarom lukt het bij straf en civiel wel om binnen twee of vier weken uitspraak te doen en moet er bij bestuur regelmatig met zes weken verlengd worden? Dit heeft ook met de houding van de rechter te maken.

In Utrecht worden de voorlopige voorzieningen in principe door de ervaren rechters behandeld. Deze rechters zouden ook eventuele regiezittingen kunnen doen. Het mag wel van andere rechters verwacht worden dat zij zich die vaardigheden ook eigen maken via bv opleidingen zodat ook tijdens een gewone zitting makkelijker gezocht kan worden naar de beste afdoeningswijze.

Met het mengkraanmodel wordt meestal bedoeld dat bewust gekozen wordt voor een zaaksgerichte of zittingsgerichte behandeling van een zaak. Het kan ook begrepen worden als het inzetten van een poortrechter die naast deze twee afdoeningswijzen nog meer instrumenten tot zijn beschikking heeft zoals het inzetten van een regiezitting. Regiezittingen zullen niet voor alle zaken nuttig of nodig zijn. Waarschijnlijk geldt er een 80-20 regel. Er zijn ook meerdere varianten mogelijk: al in een vroeg stadium de zittingsrechter koppelen aan een zaak zodat deze ook de voorfase controleert (beetje als oude Raden van Beroepwerkwijze) of één of meerdere vaste rechters aanwijzen als voorfaserechter/poortrechter. Voordeel van dat laatste is ook dat er meer (rechts)eenheid in de beslissingen omtrent de inzet van de voorfase instrumenten komt.

Het kan interessant zijn om het evaluatierapport over het experiment dat de Rechtbank Amsterdam eind jaren '90 met poortzittingen deed, op te vragen. Er is daar onder andere gemeten wat het aantal aanhoudingen was.

Een zaak moet de aandacht krijgen die hij verdient. Geen EK zaken op een MK zetten. Criteria voor verwijzing naar de MK kan de juridische complexiteit van de zaak zijn, maar ook een complexe feitenbeoordeling of een hoog geldelijk belang. Daarnaast spelen wat meer interne criteria: opleiding van nieuwe rechters of collegiale ontwikkeling.

Mediation wordt standaard aangeboden in de voorfase bij een aantal zaaksoorten. Naast de mediationcheck kent de voorfase ook een WAO-stukkencheck, een derdencheck en een trajectbespreking waarin zaken eruit gepikt worden die bv langs een deskundige moeten gaan.

De maatschappelijke rol die de bestuursrechter kan hebben (vb onderliggende verslavingsproblematiek in een bijstandszaak) is een andere discussie die wel dezelfde oplossing (eerder op zitting) kan hebben. De bottom line voor de bestuursrechter is dat hij iets kan zeggen over een besluit. Dit moet ook gespiegeld worden aan partijen: dit zijn mijn (on)mogelijkheden als rechter, maar we kunnen het ook in de zijlijn over wat anders hebben.

De gesprekspartners zien niet zoveel in een digitale schandpaal voor bestuursorganen die niet tijdig beslissen ipv een beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter.

Andere (niet Awb) middelen om de betrokkenheid van de burger te vergroten is om net als de ABRS meer naar zaaksoort gedifferentieerde folders te ontwikkelen die partijen inzicht geven in de procedure die gaat volgen en wat de mogelijkheden van partijen en de rechter zijn daarin. Onderwerpen voor wederom een WAO voorbeeld:

uitleg over de medische en arbeidskundige component, u kunt vragen om inzet deskundige, rechtmatigheidstoetsing door de rechter.

Een ander middel is binnen een week schriftelijk reageren op brieven.

Men kan ook denken aan de houding van de rechter t.o.v. de dossiers: a la RvB tijd/eigenaarschap.

Er ligt ook een rol voor het management: jaren is verkondigd dat aanhouden niet mag. Daarmee zijn de doorlooptijden ook flink naar beneden gegaan. Nu moeten we de tegengestelde boodschap verkondigen dat er een verschil is tussen algemene uitgangspunten (er wordt niet aangehouden) en beslissingen in een individuele zaak (het onderzoek is niet volledig).

Hoe kan een dergelijke andere houding/mindset verkregen worden bij de rechters? Dat ligt in het vervolg van dit project. Er wordt het volgende geopperd: startschot met landelijke conferentie en vervolgens gesprekken op locatie; Roadshow van het Sectorprogramma; gieten in de vorm van kwaliteitsbijeenkomsten (dit onderwerp heeft meer gevolgen dan geforceerd zaken naar een MK sturen). Het zal interessant zijn om de vreemdelingenrechters en de "klassieken" met elkaar over dit onderwerp te laten discussiëren.

De conclusie na die gesprekken zou wel eens kunnen zijn dat er niet één zaligmakend model is.

Er wordt opgeroepen om gewoon te gaan experimenteren. Onder de vlag van het project Differentiatie van werkstromen zouden 3 tot 4 varianten uitgeprobeerd kunnen worden. Utrecht is bereid een experiment te doen. De eerste gedachte is om de afgesproken 10% MK zaken (o.a.) te vullen met zaken die er bij de poortselectie uitgevist worden. De opdracht aan de selecteur/poortrechter is dan: check of EK of MK en op mediation mogelijkheid.

De rechtbank Utrecht heeft een samenwerkingsverband met de Universiteit van Utrecht. Deze laatste zou benaderd kunnen worden om de experimenten te monitoren en objectieve conclusies te trekken over het effect van de experimenten.

Verslag Interview Rechtbank Amsterdam

Aanwezig: Peter Nihot (projectleider), Martijn Bartling (projectsecretaris (verslag)), Lia Rang (sectorvoorzitter sector Bestuursrecht Rechtbank Amsterdam), Caroline Boeckling en Mariëtte Lokman (Procesmanager en adjunct procesmanager sector Bestuursrecht Rechtbank Amsterdam)

Peter introduceert het project en het doel van het interview. Als aanvulling op de tekst van het projectplan kan nog vermeld worden dat het onderwerp inmiddels ook is opgenomen in de Agenda voor de Rechtspraak 2008-2011 (en dan met name onder de noemers "Effectieve Rechtspraak" en "Rechtspraak in de samenleving") en dat het doel van het project huiselijk omschreven kan worden als: wat staat er op het menu als we menurechtspraak gaan introduceren?

Caroline licht de rol van de procesmanager toe: de zorg voor de werkprocessen, bewaking, controle en verantwoording.

Als voorbeeld worden de 8:54 Awb zaken genoemd: monitoren of die zaken niet te lang blijven liggen en de voorraad niet te ver op laten lopen. Met een filtersysteem worden de 8:54 zaken uit de normale zaaksstroom gehaald. Hiermee wordt 10% van de instroom er al uitgefilterd. Vanwege de grote zaaks aantallen is het geen optie deze zaken wel de zittingscapaciteit te laten belasten.

Dit filteren is een taak van de administratie en niet van een poortrechter. Die is er ook niet in Amsterdam. Er is wel een filterteam in de Vreemdelingenkamer van de rechtbank Amsterdam maar die filtert de zaken die al het stadium van zittingsrijp hebben bereikt. Er wordt dan gelet op "EK of MK" en of er thema-zittingen zijn samen te stellen.

Vanuit de advocatuur wordt gevraagd om het vroegtijdig houden van comparities. Er is behoefte aan regie van de rechter wat uitstekend zou kunnen via een comparitie. Bv over de vraag of onderzoeksinstrumenten ingezet kunnen worden.

Door de achterstanden komt de Rechtbank nu niet toe aan het organiseren van de comparities, hoewel het idee erachter gesteund wordt. De comparitie hoeft ook niet gericht te zijn op een afdoening. Als hierdoor 10% van de zaken heropend moet worden is dat helemaal niet erg.

Hoe wordt gedacht over het idee om de burger zeggenschap te geven? Bv doordat de rechter ter zitting een spiegel over de aard van het geschil voorhoudt en een keuze aanbiedt tussen een snelle ongemotiveerde uitspraak en een uitgebreid gemotiveerde (eventuele MK)uitspraak waarmee Hoger Beroep kan worden ingesteld?

Daarbij worden de kanttekeningen gemaakt dat:

1. niet elke rechter dat (al) kan
2. het lastig filteren is in zaken voordat het ook wat oplevert voor een partij.

Dit kan alleen via een zitting. In zijn algemeenheid valt wel te zeggen dat het Bestuursrecht terug moet naar (de aard van) het geschil en weg van de formalistische/procedurele benadering van de ABRS. De burger schiet niets op met een formele benadering. Er is niets mis met ongelijkheidscompensatie.

Hierbij speelt ook een rol dat steeds vaker bij procesvertegenwoordigers van de Bestuursorganen een "vechthouding" te zien valt, in plaats van dat zij zich representanten zien van de overheid die haar burgers met respect behandelt.

Amsterdam spreekt veel met de ketenpartners. Dit overleg wordt van beide kanten op prijs gesteld. Grote Bestuursorganen kunnen soms niet aan de afgesproken verwachtingen voldoen, bv t.a.v. het aanleveren van de stukken. Zij willen meedenken en hebben vaak goede ideeën. Klachten van advocaten worden gezien als gratis advies om de eigen procedures te verbeteren.

Het idee om de beroepen tegen het niet tijdig beslissen weg te nemen bij de Rechtspraak en via Naming & Shaming op een website bij de Ombudsman neer te leggen, wordt niet gesteund. De SBR Amsterdam heeft vooral te maken met grote Bestuursorganen die niet opkijken als een % van hun zaken niet binnen de termijn wordt behandeld, en ook niet "geraakt" kunnen worden door kritiek van de ombudsman. Het is waarschijnlijk effectiever om meteen dwangsommen uit te delen. Dan heeft de burger ook het idee dat hij iets kan doen tegen het trage beslissen van het bestuursorgaan.

Amsterdam biedt niet standaard mediation aan, ook niet in specifieke zaakscategorieën.

Bij VK-zaken vraagt de rechtbank standaard om toestemming ex art 8:57 Awb om de zaak zonder zitting af te kunnen doen en of de zaak door een MK moet worden afgedaan. De professionele gemachtigden kunnen prima een voorselectie doen van zaken die een algemener belang dienen. Bij Bestuursrecht Algemeen wordt in Bijstandszaken wel gevraagd om 8:57 toestemming.

Er is geen duidelijke voor- of afkeur om de zelfprocederende burger te vragen of de zaak door een MK moet worden behandeld (ook als dat langer duurt).

Lia ziet het belang van MK ook juist in de gewone zaken om daarin eenduidigheid van behandelen te krijgen.

Worden er wettelijke beperkingen ervaren? Nee, de wet biedt voldoende mogelijkheden. Het gaat om de interpretatie ervan. Daar zijn we zelf bij: bij een verzoek om een vovo moet de insteek zijn of de bodemzaak niet misschien morgen al behandeld kan worden i.p.v. de vovo.

De werkelijke beperking is daarmee meer de attitude van de rechter. In AHA-verband wordt gedacht over het ontwikkelen van een professionele standaard: bv wat moet een rechter kunnen voordat hij een bepaald soort zaken mag behandelen?

De instrumenten uit de Awb kunnen nu ook ingezet worden maar het gebeurt niet. De rechters moeten daarin ontwikkeld worden.

Descentes zou vaker kunnen bij RO-zaken. Bij Rechtspraak op locatie moet ervoor uitgekeken worden dat de Rechtspraak niet als verlengstuk van het Bestuur wordt gezien (dus geen Rechtspraak in het AC).

Amsterdam is een voorstander van het inzetten van meer ICT-middelen. Er wordt al incidenteel via de email gecorrespondeerd maar dat mag vaker. Het telefonieverkeer is gestroomlijnd zodat meer medewerkers gewoon aan hun werk toekomen. Dat kan verder verbeterd worden door vragen/inlichtingen via de email te laten verlopen via een digitaal loket. Daar hoeft geen scheiding tussen informatie verstrekken en procedurehandelingen plaats te vinden. Ook kan het klachtenformulier zo digitaal beschikbaar worden gesteld. De betrokkenheid van burgers kan ook vergroot worden door snel antwoord te geven op brieven en vragen; door een correcte bejegening via de telefoon; en het verbeteren van de leesbaarheid van brieven. Amsterdam ziet ook uit naar de invoering van het digitale dossier en de mogelijkheid voor de burger om zelf de stand van zaken daarin te bezien.

In Assen is een brief ontwikkeld die bij het doorzenden van de gedingstukken wordt meegezonden en waarin informatie over het verloop van de verdere procedure is opgenomen. Als dat inderdaad gewaardeerd blijkt te worden, kan deze landelijk worden overgenomen. Het project 'Brieven' neemt een dergelijke brief ook op. De informatie kan natuurlijk op Rechtspraak.nl worden gezet en in de brieven kan verwezen worden naar de site.

Onder differentiatie van werkstromen kan ook verstaan worden dat bepaalde zaaksstromen een andere behandeling krijgen dan de rest. In Amsterdam wordt gedacht over de vraag of bijstandszaken niet standaard versneld zouden moeten worden behandeld. E.e.a. n.a.v. grote aantallen instroom van zaken gericht tegen intrekkingen van uitkeringen als gevolg van projecten van de Sociale Dienst in Amsterdam. Juist vanwege de vangnetfunctie van de Bijstand is het zaak deze zaken snel naar zitting te krijgen.

Een vliegende brigade voor hulp in dit soort zaakscategoriën blijkt geen oplossing nu al in AHA-verband is geprobeerd zaken weg te werken. Kennis van de lokale situatie (projecten en beleid van de gemeente) is onontbeerlijk. In Amsterdam wordt geprobeerd meer tempo aan te brengen door deze zaken als opvulzaken van verdaagde zaken te gebruiken en zodoende de zittingscapaciteit beter te benutten.

Tot slot nog het reizen van de procespartijen. Waarschijnlijk is de burger best bereid om te reizen als hem de keus wordt voorgelegd om bij een specialistische rechter in een ander arrondissement gehoord te worden. In de gezondheidszorg gebeurt dat immers ook.

Bijlage 2 Literatuuroverzicht

Agenda van de rechtspraak 2005-2008

Agenda van de rechtspraak 2008-2011

D. Allewijn, *De bestuursrechter als begeleider van schikkingsonderhandelingen*, JBplus 2005, p. 181-191

Analyse van klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten 2001-2004, *Een ogenblik geduld alstublieft...*, Prisma, juli 2004

J.A.M. van Angeren, *De rechter als bestuurder-plaatsvervanger*, JBplus 2007, p. 16-23

M. Barendrecht, *Wat is goede rechtspraak? Tien mogelijke redenen waarom u daar niet over praat*, Trema 2007, p. 197-200

T. Barkhuysen e.a., *Feitenvaststelling in beroep*, Boom Juridische uitgevers, 2007

E. Bauw, rede Congres "Wat schikt het best, differentiatie in conflictafdoening", november 2007

A.F.M. Brenninkmeijer e.a., *Taakopvatting van de rechter*, Boom Juridische uitgevers, 2003

A.F.M. Brenninkmeijer, *Mediation als middel voor effectieve en efficiënte conflictoplossing in het bestuursrecht*, NTB 2004, p. 212-220

F.F.W. Brouwer, L.M. Koenraad, *Slagvaardig bestuursprocesrecht; Over bestuurlijke lus, finale geschilbeslechting en conflictoplossing*, NJB 2006, p. 1678-1684

C.E. Drion, *Het geringe probleemoplossend vermogen van het bestuurs(proces)recht*, NJB 2006, p. 1089

B.J. van Ettekoven, *Alternatieven van de bestuursrechter (observaties vanuit de eerste lijn)*, VAR-reeks 126, Boom Juridische uitgevers 2001, p. 7-93

B.J. van Ettekoven, *Agenda voor de bestuursrechtspraak, het einde van de eenheidsworst*, VAR-reeks 139, Boom Juridische uitgevers 2008

B.J. van Ettekoven, *Voor elke klus een bestuurlijke lus*, VAR-reeks 141, Boom Juridische uitgevers 2009

K.J. de Graaf, *Schikken in het bestuursrecht, een rechtsvergelijkend onderzoek naar de mogelijkheden en consequenties van schikken in bestuursrechtelijke procedures*, dissertatie RUG, Boom Juridische uitgevers, 2004

K.J. de Graaf, *Schikken hangende beroep. Over mogelijkheden en consequenties van schikken in het bestuurs(proces)recht*, JBplus 2005, p. 168-180

Kamerstukken II, 2007/2008, 31 352 (wetsvoorstel bestuurlijke lus)

N.S.J. Koeman, *Effectieve en inhoudsvolle bestuursrechtspraak*, NTB 2001, p. 20

J. v.d. Linden, *Onderzoeksrapport Zitten, luisteren en schikken. Rechtvaardigheid en doelbereik bij de comparitie na antwoord*, Research Memoranda 2008

J.v.d. Linden e.a., *Meesterlijk gedrag: leren van compareren*, Rechtstreeks 2009, nr 3

A.T. Marseille, *Geschilbeslechting door de bestuursrechter als object van beleid*, Beleidswetenschappen 2001/5, p. 423-443

A.T. Marseille, *Effectiviteit van bestuursrechtspraak. Een onderzoek naar het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*, Boom Juridische uitgevers, 2004

A.T. Marseille, *Dilemma's van alledaagse bestuursrechtspraak*", NJB 2005, p. 240-247

A.T. Marseille, *De bestuursrechter en diens vrijheid. Van actief naar lijdelijk (en weer terug?)*, Trema 2007, p. 423-431

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

A.R. Neerhof, *Van effectieve bestuursrechtters en geschillen die voorbijgaan ...? De bevoegdheid van de bestuursrechter om geschillen definitief op te lossen*, JBplus 1992, p. 71-87

J.E.M. Polak, *Effectieve bestuursrechtspraak. Enkele beschouwingen over het vermogen van de bestuursrechtspraakgeschillen materieel te beslechten*, oratie Leiden, Deventer 2000

J.E.M. Polak e.a., *Zelf in de zaak voorzien: tussenstand en vooruitzien*, NTB 2002, p. 3-11

J.E.M. Polak, rede landelijke dag bestuursrecht "De rol van de bestuursrechter (uitgespeeld)", oktober 2007

Programmaplan sectoren bestuursrecht, *Alerte Rechtspraak op maat*, oktober 2004

Rapport VAR-commissie rechtsbescherming (Polak), *De toekomst van rechtsbescherming tegen de overheid. Van toetsing naar geschilbeslechting*, Boom Juridische uitgevers, 2004

Rapport Commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Deetman), *Rechtspraak is kwaliteit*, december 2006

Rapport Commissie evaluatie Awb III (Ilsink), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*, Boom Juridische uitgaven 2007

Rapport Commissie verbetervoorstellen bestuursprocesrecht, najaar 2006

Rapport Commissie Derksen, november 2007

B.F.C. van Rheeden, *De bestuurlijke lus. Leidt de bestuurlijke lus tot een oplossing of tot een knoop?*, NTB 2008.7, blz. 221 e.v.

A.C. Rop, *Definitieve geschilbeslechting: over schijnbewegingen en de grenzen van de rechterlijke verantwoordelijkheid*, Boom Juridische uitgevers, 2008

W.M.C.J. Rutten, *Bestuursrechtspraak anno 2015: een toekomstverkenning*,

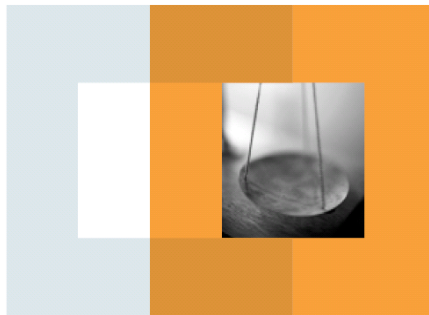
B.J. Schueler, *Vernietigen of geschillen beslechten?*, JBplus 2007, p. 168-181

B.J. Schueler e.a., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Boom Juridische uitgevers, 2007

K.A. van der Veer, A.T. Marseille, *Besluitvorming na een rechterlijke vernietiging: de achilleshiel van het bestuursrecht*, NJB 2006, p. 2168-2175

Bijlage 3

Verslag onderzoek Dordrecht



Onderzoek naar de resultaten van de pilot Differentiatie van werkstromen bij de rechtbank Dordrecht

8 november 2009

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
De pilot	4
1.1 De aanleiding voor de pilot	4
1.2 De doelstellingen van de pilot	4
1.3 Werkwijze van de pilot	5
Het onderzoek in Dordrecht	6
2.1 Aanpak onderzoek	6
2.2 Verloop van de procedure	6
2.3 Opdrachtverstrekking aan partijen	8
2.4 Finale geschilbeslechting	9
a. Intrekking	9
b. Mediation	11
c. Uitspraken	12
2.5 Doorlooptijden	13
Conclusies	14

Inleiding

Binnen het project 'Differentiatie in zaaksstromen' van het sectorprogramma bestuursrecht zijn tussen 2008 en 2009 een aantal pilots uitgevoerd over verschillende wijzen van behandeling van een beroepszaak zoals comparitiezittingen en regiezittingen. Het doel is om proefondervindelijk vast te stellen of andere behandelwijzen mogelijk en succesvol (kunnen) zijn. De pilots zijn gehouden bij de rechtbanken in Dordrecht, Roermond, Utrecht en Leeuwarden.

Onder leiding van Bert Marseille, universitair hoofddocent van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) zijn de resultaten en bevindingen van deze pilots in kaart gebracht en geanalyseerd. De RUG onderzoekt onder meer de tevredenheid van partijen, finale geschilbeslechting en de effectiviteit van de diverse gehanteerde modellen bij de pilots. Zo mogelijk worden aanbevelingen gedaan voor een bepaald differentiatiemodel en worden de gevolgen voor de procesregeling bij landelijke invoering aangegeven. In het najaar van 2009 wordt het onderzoeksrapport van de RUG verwacht.

Daarnaast heeft de rechtbank in Dordrecht, waar tussen medio mei 2008 en 1 april 2009 een pilot is uitgevoerd met comparitiezittingen, de resultaten van deze pilot in detail laten onderzoeken, waarbij andere variabelen zijn onderzocht dan waar de RUG zich op richt. Dit verslag is een weergave van de resultaten van het onderzoek in Dordrecht.

Ingrid Boland
november 2009

DE PILOT

1.1 De aanleiding voor de pilot

Binnen het sectorprogramma Bestuursrecht zijn in 2006 zogeheten rondetafelgesprekken gevoerd, waarbij uit diverse geledingen van de samenleving representanten aanwezig waren. Bij de gesprekken bleek dat het onderwerp differentiatie mag rekenen op een brede belangstelling, maar dat het bijzonder lastig is om, buiten de instrumenten en mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht al biedt, te komen tot concrete mogelijkheden voor differentiatie.

De Commissie Deetman heeft in het rapport⁹ van december 2006, in hoofdstuk 3 over kwaliteit en productiviteit van de rechtspraak, opgemerkt dat een meer naar typen zaken gedifferentieerd kwaliteitsbeleid de bijzondere aandacht verdient. De Commissie beveelt dan ook een onderscheid naar werkstromen aan: een werkstroom waarbij snelheid en eenheid voorop staan, een werkstroom waarbij degelijkheid en deskundigheid voorop staan en een derde stroom waarbij ervaring en zittingsvaardigheden voorop staan.

Ook de Commissie IJssink¹⁰ die de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht heeft uitgevoerd, laat zich uit over differentiatie in zaakstromen. De Commissie bepleit ook een meer gedifferentieerde benadering gelet op het belang dat gehecht moet worden aan de definitieve beslechting van geschillen die zich daarvoor lenen.

Het streven naar meer finale geschilbeslechting is volgens de Commissie van groot belang voor de effectiviteit van het bestuursprocesrecht en reeds daarom ook van groot maatschappelijk belang. Bovendien zou een meer op de definitieve besluitvorming gericht bestuursprocesrecht wellicht iets kunnen wegnemen van de nu soms wat negatieve beeldvorming bij de buitenwereld.

Daarnaast is in de Agenda van de rechtspraak 2005-2008 en in de Agenda 2008-2011 ruime aandacht besteed aan het onderwerp differentiatie van zaakstromen.

Dat differentiatie in de belangstelling staat heeft met een aantal factoren te maken. Zo klagen rechtzoekenden soms over de duur en ondoorzichtigheid van procedures en begrijpelijkheid van de motivering van uitspraken. Daarnaast wordt de wens om binnen bestuursrecht tot finale geschilbeslechting te komen steeds groter. Hiermee gaat ook gepaard een oproep tot een actievere opstelling van de bestuursrechter en een oproep tot differentiatie in de zaaksbehandeling.

1.2 De doelstellingen van de pilot

Het project Differentiatie in werkstromen beoogt middels pilots concrete aanknopingspunten te kunnen geven om op maat tot een geschilbeslechting te komen. Aan rechtzoekenden kunnen dan diverse wijzen van afdoening aangeboden worden die binnen de organisatie verschillende werkstromen vertegenwoordigen.

1.3 Werkwijze pilot Dordrecht

De werkwijze van de pilot is als volgt te omschrijven. Allereerst maakt de rechtbank het dossier compleet dat wil zeggen dat de gronden van het beroep aanwezig zijn, het griffierecht betaald is en het bestuursorgaan de op het geding betrekking hebbende stukken heeft ingediend. Vervolgens roept de rechtbank in beginsel in alle zaken – uitgezonderd zijn vreemdelingenzaken en verzoeken om een voorlopige voorziening - de

⁹ Rechtspraak is kwaliteit, 2006

¹⁰ Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006, 2007

partijen op voor een zogenoemde comparitie van partijen (artikel 8:44 Awb). Deze comparitie vindt plaats twee tot vier weken nadat het dossier compleet is. Tijdens een comparitie kan de rechtbank vragen stellen aan partijen met als doel een juist beeld te krijgen van de geschilpunten. Vervolgens worden afspraken gemaakt over de verdere behandeling van de zaak. Hierbij is te denken aan nader onderzoek door de rechtbank of door een deskundige, leveren van nadere (bewijs)stukken, verwijzing naar mediation of het tot elkaar brengen van partijen, een nadere zittingsdatum of een uitspraak zonder nieuwe zitting. Na afloop van de comparitie ontvangen partijen per post een procesverbaal van de rechtbank waarin de afspraken schriftelijk zijn vastgelegd. Er werden twee tot drie comparitiezittingen in de week gehouden. Voor de behandeling van de zaken werd ca. 45 minuten uitgetrokken. De pilot is uitgevoerd tussen medio mei 2008 tot april 2009.

HET ONDERZOEK IN DORDRECHT

2.1 Aanpak onderzoek Dordrecht

In Dordrecht zijn in totaal 388 zaken op een comparitiezitting behandeld. Daarvan zijn er voor het onderhavige onderzoek 261 in detail bekeken. De overige zaken bevonden zich nog niet in het archief.

De gegevens zijn vastgelegd in een excelbestand.

De 261 zaken die op een comparitiezitting zijn behandeld of gepland waren, zijn op onder meer de volgende variabelen onderzocht:

1. zaaksoort
2. verloop van de procedure: aantal intrekkingen, aantal uitspraken zonder zitting, aantal keren dat een zitting na comparitie is gehouden en aantal malen dat hoger beroep is ingesteld
3. aantal keren dat aan partijen ter comparitie een opdracht is verstrekt
4. finale geschillenbeslechting waarbij zijn geregistreerd:
 - a. intrekkingen vanwege
 - ++ acceptatie
 - ++ informele bestuurlijke lus
 - ++ schikkingen
 - ++ mediation
 - b. uitspraak zonder zitting
 - c. uitspraak na nadere zitting
5. dictum:
 - a. gegrond en eventuele toepassing van artikel 8:72 Awb
 - b. ongegrond
 - c. niet-ontvankelijk
6. doorlooptijden te onderscheiden in: a. datum comparitie en b. datum dat de zaak is afgehandeld.¹¹

Er is een onderscheid gemaakt tussen zes zaaksoorten te weten ambtenarenzaken, belastingzaken, bijstandszaken, ex-arob zaken, sociaal zekerheidszaken en studiefinancieringzaken (stufi).

2.2 Verloop van de procedure

In al deze zaken is in de tabel een uitsplitsing gemaakt naar drie situaties, te weten

- a. voor, ter of na de comparitie is het beroep ingetrokken
- b. na de comparitie is met toepassing van artikel 8:57 Awb (mondelijke toestemming partijen ter comparitie dan wel nadien schriftelijk) een uitspraak geschreven;
- c. na de comparitie vond een nadere zitting plaats.

¹¹ Deze cijfers zijn ook ter beschikking gesteld aan de onderzoeker van de RUG tbv zijn rapport. Verwezen wordt naar de bijlage van het eindrapport van het project Differentiatie in zaaksbehandeling.

Tabel 1 Verloop van de procedure inclusief intrekkingen voor comparitie

Zaaksoort	v/t/n comparitie ingetrokken	na comparitie usp zonder zitting	na comparitie nadere zitting	totaal	Hoger beroep
Ambtenarenzaken	v t n : 1 (20%)	3 (60%)	MK : 1 (20%)	5 (100%)	1
Belastingzaken	v : 7 t : 22 n : 1 (46,9%)	24 (37,5%)	EK : 4 MK : 6 (15,6%)	64 (100%)	1
Bijstandszaken	v : 3 t : 3 n : 4 (45,5%)	7 (31,8%)	Ek : 4 MK : 1 (22,7%)	22 (100%)	4
Ex-arob zaken	v : 5 t : 5 n : 4 (34%)	11 (27%)	EK : 11 MK : 5 (39%)	41 (100%)	5
Sociaal Zekerheidszaken	v : 10 t : 8 n : 4 (38%)	23 (40%)	EK : 10 MK : 3 (22%)	58 (100%)	5
Studiefinancierings- zaken	v : 6 t : 6 n : 6 (27,3%)	47 (71,2%)	EK : 1 (1,5%)	66 (100%)	2
Totaal	31x voor comp 43x ter comp 21x na comp= 95 (37%)	115 (45%)	46 (18%)	256* (100%)	18 (7%)

*In totaal zijn 261 dossiers onderzocht. In 3 zaken heeft de rechtbank zich onbevoegd verklaard en in 2 zaken is doorverwezen ingevolge artikel 8:13 Awb. Het totaal aantal in kaart gebrachte zaken komt hiermee op 256.

Bovenstaande tabel geeft een totaalbeeld van het verloop van de procedures. Echter, de zaken die voor de comparitiezitting zijn ingetrokken zijn niet eenduidig aan te wijzen als een effect van de pilot. Van de 31 zaken die zijn ingetrokken voor comparitie zijn er 16 ingetrokken nadat de oproepingsbrief was verzonden. De veronderstelling dat de pilot en het vroegtijdig stadium waarin de comparitie plaatsvindt van invloed zijn op die intrekkingen is wellicht terecht, maar thans niet te onderbouwen. Om die reden zijn dan ook in tabel 2 de intrekkingen (31x) niet meegeteld. Dit levert onderstaand beeld op:

Tabel 2 Verloop van de procedure exclusief intrekkingen voor comparitie

Zaaksoort	ter en na comparitie ingetrokken	na comparitie usp zonder zitting	na comparitie nadere zitting	totaal	hoger beroep
Ambtenarenzaken	t : 0 n : 1 (20%)	3 (60%)	EK MK : 1 (20%)	5 (100%)	1
Belastingzaken	t : 22 n : 1 (40,5%)	24 (42%)	EK : 4 MK : 6 (17,5%)	57 (100%)	1
Bijstandszaken	t : 3 n : 4 (37%)	7 (37%)	Ek : 4 MK : 1 (26%)	19 (100%)	4
Ex-arob zaken	t : 5 n : 4 (25%)	11 (30,5%)	EK : 11 MK : 5 (44,5%)	36 (100%)	5
Sociaal Zekerheidszaken	t : 8 n : 4 (25%)	23 (48%)	EK : 10 MK : 3 (27%)	48 (100%)	5
Studiefinancieringszaken	t : 6 n : 6 (20%)	47 (78%)	EK : 1 (2%)	60 (100%)	
Totaal	64 (28,5%)	115 (51%)	46 (20,5%)	225 (100%)	18 (8%)

Tabel 3 Samenvatting verloop van de procedure exclusief intrekkingen voor de comparitie

Verloop	aantallen	percentages	hoger beroep
Intrekking ter/na comparitie	64	28,5%	
Usp zz	115	51%	
Zitting na comparitie	46	20,5%	
Totaal	225	100%	18 (8%)

2.3 Opdrachtverstrekking aan partijen

Tijdens de comparitiezittingen kregen partijen in sommige gevallen een opdracht mee van de behandelend rechter. De reden waarom dit gemeten is heeft onder meer te maken met de mogelijke inzet van onderzoeksmiddelen.

In onderstaande tabel is het aantal keren weergegeven dat partijen tijdens de comparitie een opdracht kregen (95x). De zaken die voor dan wel tijdens de comparitiezitting zijn ingetrokken (74x) zijn hier niet meegeteld. In die gevallen is immers geen opdracht gegeven door de behandelende rechter.

Tabel 4 Aantal keren dat partijen tijdens de comparitie een opdracht kregen

	Ambten.	Belasting	Bijstand	Ex-arob	Soc.zkerh	stufi	totaal
Opdracht aan eiser		4	2	8	16	6	36=20%
Opdracht aan verw	3	22	3	6	6	7	47=25,5%
Opdracht aan eiser en verweerder	1	2	1	3	3	2	12=6,5%
Geen opdracht	2	7	11	15	15	39	87=48%
Totaal	6	35	17	32	40	54	182=100%

2.4 Finale geschilbeslechting

Hieronder wordt verstaan het einde van de procedure in eerste aanleg. Om finale geschilbeslechting te kunnen registreren is een onderscheid gemaakt tussen *intrekkingen*, *mediation* en *uitspraken* waarvan geen hoger beroep is ingesteld.

a. Intrekkingen

In totaal zijn van de 256 zaken er 95 ingetrokken. Intrekking kan plaats vinden zowel voor, ter als na comparitiezittingen. De redenen zijn in onderstaande tabel aangegeven. In de vierde kolom worden de redenen gerubriceerd in acceptatie, informele bestuurlijke lus, schikking en geslaagde mediation.

Onder *acceptatie* wordt verstaan de situatie dat eiser het beroep heeft ingetrokken omdat hij inziet dat hij geen kans van slagen heeft of omdat hij akkoord is met een nadere uitleg van verweerder. Hierbij blijft het oorspronkelijke besluit in stand. Een tweede rubriek is die van de *informele bestuurlijke lus*. Kenmerkend voor een bestuurlijke lus is dat de bestuursrechter signaleert dat er een gebrek kleeft aan het bestreden besluit welke grond is voor vernietiging, waarna de rechter het bestuursorgaan in de gelegenheid stelt aan te geven of het dat gebrek wenst te helen en, zo ja, op welke wijze. Een bestuurlijke lus die op deze wijze is omschreven laat zich lastig deduceren uit het beschikbare onderzoeksmateriaal. Niettemin scharen we hieronder die gevallen waarin verweerder een nieuw besluit heeft genomen ter of na de comparitiezitting, omdat het aannemelijk is dat de rol van de behandelend rechter hierin een rol heeft gespeeld. De zaken die naar aanleiding van een nieuw besluit van verweerder zijn ingetrokken *voordat* een comparitiezitting plaatsvond, zijn niet gerubriceerd onder de noemer bestuurlijke lus. In die gevallen is immers geen sprake geweest van een interventie van de bestuursrechter. Deze situaties worden aangeduid als niet van toepassing (nvt).

Een derde rubriek is de situatie waarbij sprake is van een oplossing ten gevolge van onderling overleg. Het bestuursorgaan onderneemt wel iets maar heel duidelijk samen met eiser. Deze gevallen worden gerubriceerd onder *schikkingen*.

De situaties waarin geen reden voor intrekking is gegeven worden aangeduid als onbekend.

Tot slot wordt enige aandacht gewijd aan *mediation*.

Kijken we naar de resultaten van de pilot in Dordrecht dan levert analyse van de gegevens van 256 dossiers onderstaand beeld op.

Tabel 5 Aantal en reden intrekkingen

	intrekking beroep	Reden intrekking beroep	rubriek
ambtenaren zaken	1	<i>Na comparitie</i> -vw komt eiser tegemoet (1x)	- lus (1x)
belastingzaken	30	<i>Voor comparitie</i> -vw verklaart bezwaar alsnog gegrond (1x) -bijstand te duur (1x) -overeenstemming (1x) -geen reden intrekking (4x) <i>Ter comparitie</i> -vw verlaagt waarde woz /waterschap (17x) -vw stelt betalingsregeling voor (3x) -geen reden tijdens c (2x) <i>Na comparitie</i> -vw verlaagt woz waarde (2x)	- nvt (1x) -acceptatie (1x) -schikking (1x) - onbekend (4x) - schikking (17x) - schikking (3x) - onbekend (2x) - schikking (1x)
bijstandzaken	10	<i>Voor comparitie</i> -geen reden intrekking voor c (3x) <i>Ter comparitie</i> -eiser ziet geen belang meer(2x). -eiser ziet in dat beroep te laat is (1x) <i>Na comparitie</i> -vw komt aan bezwaar tegemoet (4x).	-onbekend (3x) - acceptatie (2x) - acceptatie (1x) - lus (4x)
Ex-arob zaken	14	<i>Voor comparitie</i> -vw gaf uitleg (1x) -vw komt aan bezw eiser tegemoet (1x) -geen reden intrekking (3x) <i>Ter comparitie</i> -vw legt besluit uit (1x) -er is een vaststellingsovk 2x) -er wordt geschikt (1x) -pp gaan werken aan def opl parkeerverg (1x) <i>Na comparitie</i> -vw geeft inzage in stukken (1x). -vw komt eiser tegemoet in nwe bob (1x) -geen reden intrekking (2x)	- acceptatie (1x) - nvt (1x) - onbekend (3x) - acceptatie (1x) - acceptatie (2x) - schikking (1x) - acceptatie (1x) - schikking (1x) - lus (1x) - onbekend (2x)
Soc zekerheid	22	<i>Voor comparitie</i> -vw neemt nieuw besluit (2x) -geen reden intrekking voor c (8x) <i>Ter comparitie</i> -vw treft betalingsregeling (1x). -vw komt aan bezw tegemoet (5x) -rechter wijst op jurisprudentie (1x)	- nvt (2x) - onbekend (8x) - schikking (1x) - lus (5x) - acceptatie (1x)

		-geen reden intrekking (1x) <i>Na comparitie</i> -pp maken duidelijke afspraken (1x) -vw komt aan bezw tegemoet (1x). -eiser ziet dat beroep wegens wettelijke regels ongegrond is(1x) -mediation na c (1x) -geen reden intrekking (1x)	- onbekend (1x) - schikking (1x) - lus (1x) - acceptatie (1x) - mediation (1x) -onbekend (1x)
Stufi	18	<i>Voor comparitie</i> -vw komt tegemoet aan bezw (3x) -geen reden bekend (3x). <i>Ter comparitie</i> -omdat eiser klacht kon ventileren (1x). -na schorsing want r stelt dat vw geen foute berekening maakte (1x). - vw legt besluit uit (1x). -eiser beseft niet slagen beroep(1x) -geen reden intrekking (2x) <i>Na comparitie</i> -vw komt met vaststelling draagkracht (2x) -vw heeft terugbetaald (1x) -eiser maakte beoordelingsfout (1x) -reden intrekking onbekend (2x)	- nvt (3x) - onbekend (3x) - acceptatie (1x) - acceptatie (1x) - acceptatie (1x) - acceptatie (1x) - onbekend (2x) - schikking (2x) - lus (1x) - acceptatie (1x) -onbekend (2x)

b. Mediation

In de 256 onderzochte zaken is 6 maal mediation voorgesteld.

Tweemaal in ambtenarenzaken waarbij verweerder in beide zaken weigerde. Eenmaal in een sociale zekerheidszaak, hetgeen leidde tot intrekking van het beroep.

In 3 ex-arobzaken is mediation voorgesteld. In 1 zaak is het traject van start gegaan doch mislukt zodat alsnog een EK- zitting is gehouden. In 1 zaak laat verweerder binnen 2 weken na de comparitie weten geen heil te zien in mediation, waarna een ek-zitting volgt en in 1 zaak deelt verweerder, nadat de rechtbank de mediationbrief had verzonden, 9 maanden voor de comparitiezitting mee niet mee te werken aan mediation. Deze zaak is na comparitie op een MK zitting behandeld.

In de zaaksoort sociale zekerheid is mediation eenmaal voorgesteld, en – vermoedelijk dat wil zeggen gelet op hetgeen voorhanden was in het dossier – geslaagd.

Tabel 6 Zaken waarbij mediation ter sprake kwam

	Voorgesteld	Gelukt	mislukt	nee
Ambtenaren	2			2
Ex-arob	3		1	2
Soc. zekerh	1	1		
Totaal	6 (100%)	1 (17%)	1(17%)	4(66%)

c. Uitspraken

Van de 256 onderzochte zaken zijn er 95 ingetrokken en in 161 zaken is een uitspraak gedaan. De uitspraken zijn uitgesplitst in gegrond (met en zonder zitting) eventueel met toepassing van artikel 8:72 lid 3 en lid 4 Awb (zelf voorzien), ongegrond (met en zonder zitting), niet-ontvankelijk.

Tabel 7 Dictum van uitspraken

	Ambtenar.	Belasting	Bijstand	Ex-arob	Soc.zkerh	stufi	totaal
Gegr zz		7 (1x 8:72 lid 4)	2	4 (1x8:72 lid 3)	4		32 = 20%
Gegr mz		1	4	6 (1x8:72 lid 4)	4 (1x8:72 lid 3)		
Ongegr zz	1	17	5	7	18	45	124= 77%
Ongegr mz	1	9	1	10	9	1	
N.o.	2				1	2	5= 3%
Totaal	4	34	12	27	36	48	161= 100%

2.5 Doorlooptijden

In onderstaande tabel is de periode in kaart gebracht tussen de comparitie en de afhandeling van de zaak. Hierbij zijn de (95) intrekkingen niet meegenomen.

In de fase tussen het indienen van beroep en de comparitie kan de beoogde snelle behandeling op een comparitiezitting uitlopen doordat de stukken niet compleet zijn of doordat een van de partijen om uitstel verzoekt.

In de periode tussen de comparitiezitting en de uitspraak kan de doorlooptijd oplopen omdat een of beide partijen een opdracht kregen van de bestuursrechter tijdens de comparitiezitting.¹²

Tabel 8 Tijdsverloop comparitiezitting en afdoening zaak

	Ambtenaren	Belasting	Bijstand	Ex-arob	Soc.zkerh	stufi	totaal
6 wk of minder	1	10	2	3	3	12	31
2 mnd		6	2	4	4	12	28
3 mnd		11		2	7	11	31
4 mnd		4		1	4	4	13
5 mnd		1	1	4	5	4	15
6 mnd			7	3	2	2	14
7 mnd				2	3	1	6
8 mnd		2		3	2		7
9 mnd	3			4	4		11
10 mnd					1	2	3
11 mnd				1	1		2
totaal	4	34	12	27	36	48	161
gemiddeld	7 mnd	2,7 mnd	4,4 mnd	5,1 mnd	5 mnd	3 mnd	4,5 mnd

¹² Zie voor gegevens doorlooptijden ook het rapport RUG als bijlage bij het eindrapport van het project.

Conclusies

Gelet op de klachten van rechtzoekenden, de wens tot finale geschilbeslechting en de oproep tot een meer actieve opstelling van de bestuursrechter zou comparitie van partijen een zinvolle toevoeging aan bestaande werkprocessen binnen bestuursrecht kunnen zijn.

Welke conclusies zijn te trekken op grond van de onderzochte 256 zaken die in Dordrecht op een comparitiezitting behandeld zijn.

Algemeen

Uit tabel blijkt dat van de 256 zaken 37% is ingetrokken voor, ter dan wel na een comparitiezitting. Tevens blijkt dat in 45% van de zaken na comparitie een uitspraak is geschreven zonder zitting, in 18% van de onderzochte zaken is een tweede zitting gehouden. Opvallend is dat er van de 256 behandelde zaken slechts in 18 zaken hoger beroep is ingesteld. Dit komt neer op 7%.

Omdat de intrekkingen voor comparitie niet direct zijn aan te merken als een effect van de pilot dient het aantal intrekkingen voor comparitie (31) buiten beschouwing te worden gelaten (zie tabel 2). Dan blijkt uit de cijfers dat van de 225 zaken in 28,5% ter en na comparitie is ingetrokken. In 51% van de zaken is na comparitie een uitspraak geschreven zonder zitting en in 20,5% is een tweede zitting gehouden. Indien de intrekkingen voor comparitie niet worden meegeteld is het percentage waarin hoger beroep is ingesteld 8%.

De zaaksoorten nader bekeken

Als we de effecten van de pilot per zaaksoort nader bekijken moeten de intrekkingen voor de comparitiezitting buiten beschouwing worden gelaten. Dan blijkt uit tabel 2 dat comparitie vooral effectief is bij belastingzaken en bijstandszaken. Ter en na de comparitie zijn in deze zaken resp. 40,5% en 37% zaken ingetrokken. In de overige zaaksoorten ligt het percentage intrekkingen ter en na comparitie rond de 20% en 25%.

Met toepassing van artikel 8:57 Awb is in 78% van de zaken over studiefinanciering een uitspraak zonder zitting gedaan. Bij ambtenarenzaken is dat 60% en bij sociale zekerheidszaken 48%. Bij de overige zaaksoorten ligt het percentage tussen de 30% en 42%. Kennelijk kunnen partijen op de comparitiezittingen voldoende hun standpunten naar voren brengen en voelen ze zich voldoende gehoord waardoor er geen behoefte meer is aan een nadere zitting.

Wat betreft het houden van een nadere zitting na de comparitie is het opvallend dat dit met name in ex-arob zaken nodig was namelijk in 44,5%, terwijl de percentages voor de overige zaaksoorten variëren van 2% tot maximaal 27%.

Opdrachtverstrekking

In 95 comparities kregen eiser of verweerder of beide partijen een opdracht ter comparitie. Dit komt neer op 52%.

In belastingzaken gaat het met name om de opdracht aan verweerder om de WOZ-waarde en de aanslag opnieuw vast te stellen (15x). In studiefinancieringszaken gaat het vooral om nadere gegevens mbt het adres waar de student is ingeschreven, nader onderzoek naar het inkomen van de ouder(s). In sociale zekerheidszaken gaat het veelal om het overleggen van nadere medische stukken door eiser dan de opdracht aan verweerder tot nader onderzoek of motivering.

Doorlooptijden

Zoals reeds aangegeven betreft het hier het tijdsverloop tussen de comparitie en de afdoening van de zaak. Uit tabel 8 komt naar voren dat van de 161 zaken (256-95

intrekkingen) in 19,2% (31 zaken uitspraak is gedaan binnen 6 weken of minder na comparitie.

In 17,3% (28 zaken) vond afdoening van de zaken plaats binnen 2 maanden en in 19,2% (31 zaken) binnen 3 maanden na comparitie.

Van alle 161 zaken is de zaak na comparitie binnen 4,5 maand afgedaan.

Voor meer gegevens omtrent doorlooptijden wordt verwezen naar het eindrapport van het project differentiatie waarin ook gegevens van de RUG zijn opgenomen.

Finale geschilbeslechting

In het kader van finale geschilbeslechting is een onderscheid gemaakt tussen intrekkingen, mediation en uitspraken.

intrekkingen

Van de 256 onderzochte zaken zijn er in totaal 95 ingetrokken, waarvan 31 voor comparitie. In tabel 5 zijn de redenen van alle intrekkingen weergegeven.

Omdat de zaken die zijn ingetrokken voor comparitie niet meetellen als effect van de pilot zijn ze in de onderstaande tabel niet opgenomen.

Tabel 9 Redenen intrekking minus de intrekkingen voor comparitie

	Ambtenaren	Belasting	Bijstand	Ex-arob	Soc.zkerh	stufi	totaal
Acceptatie			3	4	2	5	14 (21,8%)
Lus	1		4	1	5	1	12 (18,7%)
Schikking		21		2	2	2	27 (42%)
mediation					1		1 (1,5%)
Onbekend		2		2	2	4	10 (16%)
totaal	1	23	7	9	12	12	64 (100%)

Uit deze tabel blijkt dat van de reden van intrekkingen ter en na comparitie met name gelegen is in het treffen van een schikking tussen partijen namelijk in 42% van de zaken. Dit komt vooral voor in belastingzaken.

mediation

Uit tabel 6 blijkt dat mediation in de 256 onderzochte zaken geen grote rol heeft gespeeld in het oplossen van conflicten. Mediation kwam slechts in 6 zaken aan de orde. In 1 zaak heeft mediation geleid tot intrekking (zie tabel 2).

uitspraken

In tabel 7 is het dictum van de 161 uitspraken weergegeven. Hieruit blijkt dat slechts in 2 zaken (1 in belastingzaken en 1 in een ex-arob zaak) artikel 8:72 lid 4 Awb is toegepast en heeft de behandelend rechter zelf voorzien in de zaak. Daarnaast is in 2 zaken (1 ex-arob en 1 sociale zekerheid) toepassing gegeven aan artikel 8:72 lid 3 Awb en heeft de rechter het beroep gegrond verklaard maar de rechtsgevolgen in stand gelaten.

samenvatting

In onderstaande tabel zijn de onderzochte gegevens samengevat met het oog op finale geschilbeslechting. Buiten beschouwing zijn gelaten de 31 zaken die voor de comparitie zijn ingetrokken en de 18 zaken waarvan hoger beroep is ingesteld. Indien hoger beroep is ingesteld is er immers geen sprake van finale geschilbeslechting.

Bij de weergave van de uitspraken is een onderscheid gemaakt tussen uitspraken die gedaan zijn zonder zitting na de comparitie en uitspraken die na de comparitie een nadere zitting behoeften.

Tabel 10 Samenvatting van de wijze van finale geschilbeslechting

	Ambten	Belasting	Bijstand	Ex-arob	Soc.zkerh	stufi	totaal
Intrekking door acceptatie			3	4	2	5	14 (6,7%)
Intrekking door lus	1		4	1	5	1	12 (5,7%)
Intrekking door schikking		21		2	2	2	27 (13%)
Intrekking door mediation					1		1 (0,4%)
Reden intrekking onbekend		2		2	2	4	10 (4,8)
Usp zz gegrond		7	2	4	4		(107=51,6%) 17
ongeground	1	16	2	6	17	43	85
n.o.	2				1	2	5
Usp mz gegrond		1	4	6	4		(36=17,3%) 15
ongeground		9		6	5	1	21
totaal	4	56	15	31	43	58	207 (100%)

Uit deze tabel blijkt dat in 30,6% een einde aan het geschil komt door intrekking ter en na de comparitie, waarbij de reden vooral gelegen is in een schikking (13%). Voorts blijkt dat in 51,6% van de gevallen een uitspraak zonder zitting gedaan is.

Slot

Kortom, uit het onderhavige onderzoek komt naar voren dat comparitie een goed instrument is gebleken om in een vroeg stadium van de procedure de wensen van de rechtzoekende aan te horen, uitleg te geven, met partijen te bespreken wat de (on)mogelijkheden van de procedure zijn, (mogelijk) in een vroeg stadium tot bemiddeling te komen en helderheid te scheppen ten aanzien van bestaande geschilpunten.

Comparitie lijkt dan ook een instrument te zijn om geschillen op een effectieve wijze te beslechten. Een meer actieve rol van de bestuursrechter is hierbij uitermate gewenst.

Bijlage 4 Verslag artikel 8:57 's-Hertogenbosch

Inleiding

In februari 2005 is de sector bestuursrecht, afdeling sociale zekerheid van de rechtbank 's-Hertogenbosch gestart met het "Project verminderen en voorkomen achterstand Sociale Zekerheidszaken". De aanleiding voor dit project was de oplopende werkvoorraad en daarmee de steeds langer wordende doorlooptijden van sociale zekerheidszaken. De doelstelling van het project was het terugbrengen van de gemiddelde doorlooptijd per ultimo 2006 tot maximaal negen maanden. Het streven was om de doorlooptijd ook structureel op deze termijn te handhaven. Het project is gaandeweg uiteengevallen in twee deelprojecten. Enerzijds werden de oudste zaken projectmatig afgedaan door een kleine groep medewerkers. Anderzijds werden alle nieuwe zaken die binnenkwamen gescreend.

De doelstelling van deze beschrijving is het vastleggen van de werkwijze van het 8:57-traject, de keuzes die zijn gemaakt gedurende het project en de invoering van het traject in het reguliere werkproces. Verder verschaft de beschrijving achtergrondinformatie en een opsomming van voor- en nadelen. Als de werkvoorraad van de afdeling sociale zekerheid in de toekomst onverhoopt oploopt en daarmee de doorlooptijden langer worden, zou het 8:57-traject aan de hand van deze beschrijving weer geïntegreerd kunnen worden in het werkproces.

Afdoening oude zaken buiten zitting

De medewerkers die belast waren met dit deelproject zijn begonnen met de oudste zaken die in status 39 (oftewel instructie) stonden. De dossiers werden, binnen de vaste groep medewerkers van één rechter en drie secretarissen die geheel waren vrijgesteld voor dit project, gescreend op mogelijke afdoening buiten zitting, waarbij het uitgangspunt was dat zoveel mogelijk zaken buiten zitting moesten worden afgedaan. Op het moment dat de secretaris tot het oordeel was gekomen dat de zaak buiten zitting kon worden afgedaan, schreef deze een zodanige conceptuitspraak dat deze in principe panklaar was. Het concept werd vervolgens voorgelegd aan de rechter binnen de groep. Indien deze zich kon verenigen met de conceptuitspraak, werd toestemming tot het afdoen buiten zitting gevraagd aan partijen. De brief waarmee deze toestemming werd gevraagd was een aangepaste versie van de landelijke standaard 8:57-brief.

De tekst van de brief aan de eisende partij luidde als volgt:

De rechtbank werkt op dit moment hard aan het wegwerken van de werkvoorraden. Dit gebeurt onder andere door het inzetten van meer personeel. Uw dossier is zorgvuldig bestudeerd. Bij de rechtbank zijn na deze bestudering geen vragen gerezen, die alsnog aan partijen moeten worden gesteld. Dat betekent dat de rechtbank nu op korte termijn uitspraak kan doen. Dit kan ook zonder dat een zitting wordt gehouden. Alle partijen moeten daarvoor, ingevolge artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht, toestemming geven. Na ontvangst van de toestemming van beide partijen zal de rechtbank op zeer korte termijn uitspraak doen. Als u (of de wederpartij) geen toestemming geeft om een zitting achterwege te laten, bijvoorbeeld omdat u nog iets nieuws wilt aanvoeren ter zitting, dan zal uw zaak ter behandeling worden geplaatst op een zitting. Gelet op de beperkte zittingscapaciteit en de hoeveelheid zaken kunnen wij u hiervoor geen precieze tijdsindicatie geven. U zult doorgaans zes weken voor de behandeling ter zitting een uitnodiging ontvangen. Voor de goede orde wijs ik u er nog op dat ook tegen een uitspraak die de rechtbank doet zonder een behandeling ter zitting, hoger beroep kan worden ingesteld.

De praktijk leerde dat relatief vaak (in ongeveer 75% van de zaken) toestemming werd gegeven voor afdoening buiten zitting. Indien partijen geen toestemming gaven, werd de zaak op een zogenaamde 8:57-zitting gepland. Voor een dergelijke zaak werd op zitting tien minuten uitgetrokken, waarbij de rechter in beginsel geen vragen stelde. Indien slechts één partij toestemming gaf en de andere niet of in zijn geheel niet reageerde dan werd die betreffende partij gebeld door de secretaris. Het doel daarvan was informatievoorziening en het bespreken van het beletsel om toestemming te geven.

Indien de secretaris reeds vooraf van oordeel was dat de zaak niet geschikt was om buiten zitting af te doen, werd deze uit het project gehaald en op een reguliere zitting geplaatst.

Binnen dit deelproject zijn circa tweehonderd zaken beoordeeld. Opvallend waren het hoge percentage toestemmingen om buiten zitting af te doen (75%), alsmede de hoge productie van de betrokken secretarissen (150%). Hierbij dient wel aangetekend te worden dat er drie zeer ervaren secretarissen waren betrokken bij dit deelproject.

Deze werkwijze werd door de betrokken medewerkers als prettig ervaren. Het gaf ze een goed gevoel dat zij wezenlijk en ook zichtbaar (je zag de voorraad in de kast slinken) bijdroegen aan het wegwerken van de achterstand. Daarbij werd het werken in vaste koppels van rechter en secretarissen positief beoordeeld. Het enige nadeel was dat sommige dossiers een vrij lange nasleep hadden, omdat weliswaar toestemming werd gegeven, maar deze toestemming vergezeld ging van nieuwe stukken. In dat geval moest opnieuw toestemming worden gevraagd aan de andere partij. Ook de situatie dat een partij geen toestemming gaf en vervolgens na daartoe te zijn uitgenodigd ook niet ter zitting verscheen, leidde tot enige frustratie. Een risicofactor bleek het prestige-effect. De betreffende medewerkers waren er op gebrand om een goed resultaat te behalen. Ook leidde deze werkwijze tot een soort eilandvorming. De betreffende medewerkers vormden een hechte club, welke zich enigszins afscheidde van de rest van de afdeling.

Pilot screening

Screening hield ten tijde van de pilot in dat alle zaken die niet in de administratieve voorfase (8:54 Awb) werden afgedaan, werden gescreend op een aantal aspecten, namelijk of inhoudelijke vragen aan partijen moesten worden gesteld, of de zaak zich leende voor afdoening buiten zitting (zonder toestemming van partijen in geval van kennelijke (on)gegrondheid en met toestemming van partijen in de overige gevallen), wat de complexiteit van de zaak was met het oog op de inplanning op een (MK-)zitting en of de zaak zich leende voor mediation. Hiervoor is een checklist ontwikkeld die in elk afzonderlijk dossier werd gevoegd.

Het doel van het op deze wijze screenen was meerledig. Ten eerste beoogde het te voorkomen dat de zittingscapaciteit werd belast met zaken waarvan de rechtsvraag en het feitencomplex zo eenduidig waren dat het houden van een zitting vanuit het oogpunt van de rechtbank geen meerwaarde had. Hierbij dient te worden gerealiseerd dat het recht van partijen op hun “day in court” werd gewaarborgd door het toestemmingsvereiste of - in kennelijke zaken - door de mogelijkheid van verzet. Ten tweede werd het dossier vroegtijdig gecontroleerd op volledigheid en zo nodig (door het stellen van vragen, danwel het verzoek om informatie) aangevuld, zodat de tijd dat een dossier lag te wachten op inhoudelijke voorbereiding en planning op zitting nuttig werd besteed. Bijkomend voordeel was dat uitval van zaken voor de zitting en aanhouding van het onderzoek ter zitting tot een minimum werden beperkt, hetgeen de doorlooptijden verkortte.

De pilot screening heeft in de periode van 1 mei 2005 tot 1 december 2005 plaatsgevonden. In deze periode hebben drie ervaren secretarissen alle nieuwe zaken, met uitzondering van ambtenarenzaken, gescreend. Er zijn 450 zaken gescreend. Uiteindelijk is 40% daarvan doorverwezen naar zitting, 40% voor afdoening buiten zitting en in 20% van de zaken zijn vooraf vragen gesteld, danwel is nadere informatie opgevraagd. In deze periode werden de zaken die gescreend werden als zijnde geschikt om buiten zitting af te doen, geplaatst in een 8:57-kast. De leden van de het deelproject “Afdoening oude zaken buiten zitting” haalden de dossiers uit deze kast om conceptuitspraken te schrijven. Aangezien deze medewerkers prioriteit gaven aan de oudste zaken, bleven er teveel nieuwe zaken die geschikt waren voor afdoening buiten zitting liggen. Op een gegeven moment is besloten om deze zaken uit te zetten onder de zittingsrechters.

Een risicofactor bij deze wijze van screening was de arbeidssatisfactie van de leden van de projectgroep. De betreffende medewerkers zagen wel het belang in van het screenen, maar vonden het niet echt leuk. Daarbij bleek het zeer onbevredigend om zaken die in aanmerking kwamen voor afdoening buiten zitting, niet meteen ook daadwerkelijk te kunnen afdoen. Ook het niet van tevoren duidelijk normeren van het percentage van zaken die buiten zitting konden worden afgedaan is een risicofactor gebleken, aangezien de 8:57-kast overvol raakte.

Invoering in het reguliere werkproces

Naar aanleiding van de succesvolle resultaten van beide deelprojecten, afdoening oude zaken buiten zitting en de pilot screening, heeft het management besloten om per 1 januari 2006 screening als regulier werkproces in te voeren. Het grootste verschil met de pilot was dat de screener nu ook zelf de uitspraak buiten zitting schreef. Het team dat screende en zaken buiten zitting afdeed bestond uit 1 fte rechter en 3 fte juridische ondersteuning, die allen voor een deel van hun tijd voor deze werkzaamheden waren vrijgesteld. Het ging hierbij om ervaren rechters en secretarissen.

Bij de invoering werden de volgende normen gehanteerd. Voor het screenen van een zaak gold één zaak per uur als norm. Begin maart 2006 heeft het managementteam besloten om maximaal 50% van de te screenen zaken af te doen middels een uitspraak buiten zitting, omdat er anders te weinig zaken overbleven voor de reguliere zittingen. Afgesproken werd bijvoorbeeld om Ziektewetzaken, Ziekenfondswetzaken en AWBZ-zaken na het screenen direct versneld op een reguliere zitting te behandelen. De secretarissen die de uitspraken buiten zitting schreven, hanteerden de volgende norm: 1,25 uitspraak buiten zitting per werkdag. Deze norm was gebaseerd op de bevindingen uit de projectperiode. In het voorjaar van 2006 bleek deze norm te hoog. Een reden daarvoor was dat partijen na de projectperiode vaker toestemming leken te weigeren voor het afdoen buiten zitting dan in de projectperiode het geval was. Wellicht omdat de dossiers in de projectperiode ouder waren, waardoor partijen sneller geneigd waren om toestemming te verlenen. Ook leek van belang dat niet langer de aangepaste 8:57-brief werd verstuurd, maar de normale. Voor het schrijven van een uitspraak was dan ook vaker een zitting noodzakelijk. In april 2006 is de norm aangepast naar één uitspraak buiten zitting per werkdag. De aanvankelijke norm die werd gehanteerd voor de rechters was drie uur per zaak, wat gebaseerd was op de bevindingen tijdens het deelproject afdoening oude zaken buiten zitting. Deze norm is in de loop van de tijd steeds bijgesteld naar boven toe. Het bleek in de praktijk voor de betrokken rechters namelijk een niet te realiseren norm. De reden was vooral dat er vrij veel zaken op zitting moesten worden behandeld, hetgeen een dubbele voorbereiding van de zaken vergde (eerst na ontvangst van de conceptuitspraak en vervolgens als voorbereiding op de zitting). Bovendien kwamen steeds 'versere' zaken in behandeling. Dat leidde tot het resultaat dat partijen vlak vóór de zittingen nog (veel) nadere stukken indienden, waardoor de voorbereiding van de zitting meer tijd ging vergen.

Een screener ontving per week zoveel zaken als hij of zij kon wegschrijven. Met andere woorden: als een screener volledig was vrijgesteld voor het 8:57-traject en fulltime werkte, kon hij of zij op één werkdag acht zaken screenen en in de resterende dagen vier zaken buiten zitting afschrijven. Daarbij bleef de afspraak dat maximaal 50% van de gescreende zaken buiten zitting werd afgedaan, overeind. Dat gold eveneens voor de norm van één uitspraak buiten zitting per werkdag.

Medio 2006 is de werkwijze in het 8:57-traject op meerdere punten aangepast. Zo is ervoor gekozen het team dat screende en zaken buiten zitting afdeed op een andere wijze vrij te stellen voor het 8:57-traject. Bij de invoering van het 8:57-traject in het reguliere werkproces kreeg het teamlid in het reguliere zittingenrooster een gemiddelde 8:57-vrijstelling verspreid over de maand. Dit had tot gevolg dat een screener die in een bepaalde week een reguliere zitting had, óók een stapel te screenen zaken ontving. En een rechter kreeg naast de reguliere zittingen een stapel uitspraken buiten zitting van de screeners, die moest worden beoordeeld. Dit werd als onwenselijk ervaren, omdat de neiging bestond de screenzaken en de uitspraken buiten zitting minder prioriteit te geven dan het reguliere zittingswerk. Het vrijstellingssysteem is daarop aangepast. Screeners en rechters ontvingen in een periode dat zij reguliere zittingen hadden geen screenzaken of 8:57-conceptuitspraken meer.

Verder is de formatie in het 8:57-traject met enige regelmaat aangepast (uitgebreid én verminderd). De voornaamste reden daarvoor was de beheersbaarheid van de twee werkstromen (het 8:57-traject en het reguliere werkproces) naast elkaar. Per regulier zittingsrooster werd bekeken hoe de verhoudingen van de twee werkstromen lagen aan de hand van de instroom van zaken, de doorstroomtijden, de voorraad, de formatieverdeling tussen de twee werkstromen en de output.

Net als in het deelproject afdoening oude zaken buiten zitting is in het reguliere 8:57-traject gekozen voor vaste koppels van rechter en secretarissen. Zaken waarin door één of twee partijen toestemming werd geweigerd, werden geplaatst op een 8:57-zitting. Om te voorkomen dat een rechter een 8:57-zitting had met veel verschillende secretarissen, zijn vaste koppels samengesteld. Bijkomend voordeel daarbij was dat de secretarissen een vast aanspreekpunt hadden. Uit praktische overwegingen zijn ook vaste zittingsdagen ingesteld voor de 8:57-zittingen. Bij de invoering van het 8:57-traject in het reguliere werkproces planden rechter en secretarissen namelijk nog zelfstandig een zittingsmoment voor een zaak waarin toestemming door (één van de) partijen was geweigerd. Dit bleek een inefficiënte en onoverzichtelijke manier van werken en daarom is gekozen voor vaste zittingsdagen die in het reguliere zittingsrooster werden opgenomen. Aan de hand van cijfers uit het project is berekend hoeveel zittingen ongeveer in het reguliere zittingsrooster opgenomen moesten worden. Daarbij gold als uitgangspunt: liever te veel 8:57-zittingen plannen dan te weinig. Een 8:57-zitting tijdig annuleren had namelijk de voorkeur boven het plannen van extra zittingsmogelijkheden. Verder gold als uitgangspunt dat de secretaris die een conceptuitspraak had geschreven in een zaak zijn of haar eigen zaak griffierde op een zitting.

Cijfers

Vanaf 1 januari 2006 zijn 457 zaken vanaf het moment van screening tot het moment van uitspraak gevolgd. De resultaten per maart 2007 waren als volgt:

- 231 zaken zijn door de screeners geschikt bevonden voor afdoening buiten zitting.
- In 95% van de zaken was de rechter het eens met het oordeel van de screener dat de zaak buiten zitting kon worden afgedaan.
- In 210 zaken is daadwerkelijk toestemming om de zaak buiten zitting af te mogen doen aan partijen gevraagd.
- In 60% van de zaken (125 zaken) hebben beide partijen toestemming gegeven en is de zaak buiten zitting afgedaan.
- Indien een zaak buiten zitting wordt afgedaan duurt dit gemiddeld 15,2 weken vanaf de datum toedeling aan een secretaris voor screening tot aan de datum uitspraak.
- Indien er geen toestemming wordt gegeven om de zaak buiten zitting af te doen, bedraagt de doorlooptijd vanaf de datum toedeling voor screening tot aan de datum uitspraak 23,9 weken.
- Als een zaak onmiddellijk na screening wordt doorverwezen naar zitting bedraagt de doorlooptijd vanaf het moment van toedeling voor screening tot aan de datum van uitspraak 21,1 weken.

Het percentage waarin toestemming wordt gegeven voor afdoening buiten zitting is iets lager dan bij het deelproject afdoening oude zaken buiten zitting. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door het gegeven dat de zaken tijdens het deelproject ouder waren, waardoor partijen wellicht sneller geneigd waren om toestemming te geven. Anderzijds werd bij deze 457 zaken die zijn gevolgd de standaard 8:57-brief verzonden. Daarnaast heeft het managementteam begin maart 2006 besloten om nog maximaal 50% van de te screenen zaken af te doen middels een uitspraak buiten zitting, omdat er anders te weinig zaken overbleven voor de reguliere zittingen.

Uiteindelijke werkwijze 8:57-traject

Ook in 2007 bleef het 8:57-traject aan veranderingen onderhevig. De werkwijze die werd gehanteerd, voorafgaand aan de afschaffing van het traject in januari 2008, was als volgt. Een team bestaande uit aanvankelijk twee, per medio 2007 één, 8:57-rechter(s) (tot medio 2007 1,6 fte, nadien 0,7 fte) en vier secretarissen (3,6 fte) was werkzaam in het 8:57-traject. Het was niet noodzakelijk om nog langer vaste koppels samen te stellen, aangezien nog maar één rechter werkzaam was in het 8:57-traject. Sommige secretarissen waren volledig voor het 8:57 traject vrijgesteld, anderen behandelden daarnaast ook nog reguliere zittingen. De rechter werkte ook in het reguliere zittingsrooster.

Alle zaken die niet in de administratieve voorfase (8:54 Awb) werden afgedaan, werden gescreend. Een screener ontving een variabel aantal zaken per week om te screenen. Het variabele aantal lag hoger dan de acht zaken die een screener voorheen per week screende. Het aantal was afhankelijk van de voorraad te screenen zaken. De reden van deze wijziging is dat op enig moment voldoende zaken

aanwezig waren om de reguliere zittingen te vullen en om het 8:57-traject draaiende te houden, maar dat de zaken nog op een screening lagen te wachten. Dit was niet efficiënt. De norm van één zaak screenen per uur werd wél gehandhaafd. Bij vrije dagen, vakanties of reguliere zittingen, ontving de screener geen of minder zaken.

De screener screende de zaken aan de hand van een checklist (zie bijlage 1) op een aantal inhoudelijke aspecten. Ook werd bekeken voor welk traject een zaak zich leende. Als voorbeelden kunnen de volgende afdoeningswijzen genoemd worden: mediation, de opleidingskamer, een reguliere zitting (EK of MK) of afdoen buiten zitting. De screener berekende zelf aan de hand van het variabele aantal screenzaken, de norm van één buiten zitting uitspraak schrijven per werkdag en het aantal resterende werkuren per week hoeveel zaken hij of zij buiten zitting kon afdoen in die week. De rest van de screenzaken werd verwezen naar mediation, de opleidingskamer, een reguliere zitting of de zogenaamde twijfelplank. De twijfelplank was een werkvoorraad van zaken die geschikt waren voor een reguliere zitting én het afdoen buiten zitting. Met andere woorden, deze flexibel inzetbare zaken konden door een juridische ondersteuner gebruikt worden als hij of zij bij zijn screenzaken onvoldoende geschikte zaken aantrof voor een afdoening buiten zitting en door de planner van de reguliere zittingen als er te weinig zaken waren om de reguliere zittingen te vullen.

Wanneer een zaak geschikt leek voor het 8:57-traject schreef de screener een uitspraak buiten zitting. Daarbij gold als norm één uitspraak per werkdag. Deze uitspraak ging naar de rechter, die maximaal acht concept-uitspraken per week kreeg toebedeeld. Wanneer de rechter het eens was met het oordeel van de screener dat de zaak buiten zitting kon worden afgedaan, werd partijen toestemming gevraagd. Wanneer de rechter het oordeel van de secretaris niet kon volgen, werd de zaak op een 8:57-zitting gepland. Voor deze zaken werd de normale zittingsduur aangehouden. In de praktijk bleken rechters deze zaken ook te verwijzen naar reguliere zittingen. Het nadeel daarvan was dat een andere rechter en juridische ondersteuner opnieuw naar dit dossier moesten kijken.

Indien toestemming door één van de partijen werd geweigerd, werd de zaak voorgelegd aan de screener. Vervolgens werd het dossier op een 8:57-zitting gepland. Op deze 8:57-zittingen stonden maximaal zeven zaken. Voor een zaak werd vijftien minuten op de zitting uitgetrokken, omdat de rechtbank geen vragen had. Als uitgangspunt gold dat zaken van dezelfde screener zoveel mogelijk op dezelfde zitting werden gepland. In de praktijk bleek dit niet eenvoudig te realiseren, waardoor sommige zittingen verschillende griffiers kenden. Vervolgens werd de conceptuitspraak aangepast aan hetgeen op de zitting nog naar voren was gekomen en kon de uitspraak - na de zogenaamde kromme tenenotoets - worden verzonden.

Als toestemming door beide partijen werd gegeven, werd de zaak eveneens voorgelegd aan de screener. Partijen ontvingen een brief dat het onderzoek was gesloten. De screener paste zijn of haar conceptuitspraak nog eventueel aan conform de verbeteringen van de rechter en vervolgens kon de uitspraak buiten zitting binnen zes weken na verzending van bovenstaande brief – na de zogenaamde kromme tenenotoets – worden verzonden.

Afschaffing afdoen buiten zitting

Het 8:57-traject is met ingang van 1 januari 2008 afgeschaft. Het screenen van zaken is een vast onderdeel van het reguliere werkproces gebleven. Er zijn verschillende redenen voor het stopzetten van het 8:57-traject aan te wijzen. De belangrijkste reden is dat de doorlooptijden in het 8:57-traject gelijk zijn geworden aan die van de reguliere zittingen. Deze ontwikkeling hield onder andere verband met de teruglopende instroom van zaken bij de afdeling sociale zekerheid sinds het voorjaar van 2007. Zaken werden dusdanig snel op een reguliere zitting gepland, dat de winst van de snellere doorlooptijd bij het 8:57-traject was verdwenen. Een andere reden is dat de werkvreugde binnen het 8:57-traject afnam. Tot slot kan genoemd worden de organisatorische rompslomp die het 8:57-traject met zich bracht voor het managementteam. Zoals onder het kopje Invoering in het reguliere werkproces staat beschreven, vergde het beheersen van twee werkstromen naast elkaar veel afstemming.

Voor- en nadelen

Tot slot een overzicht van de voor- en nadelen van het 8:57-traject.

Voordelen:

- werkzaam zijn in het 8:57-traject en in het reguliere werkproces brengt variatie voor de juridische ondersteuning en de rechters;
- het 8:57-traject werkt erg goed met ervaren juridische ondersteuners en rechters. Belangrijke competenties zijn in dat verband: snelheid en gedecideerdheid;
- met het 8:57-traject kunnen medewerkers zeer flexibel ingezet worden bij bijvoorbeeld ziekte. Immers, deze mensen staan voor deze werkzaamheden niet ingeroosterd;
- de autonomie voor de juridische ondersteuning was groter in het 8:57-traject, nu zij zonder tussenkomst van een rechter een pakkende conceptuitspraak schreven;
- er bestond een intensieve samenwerking tussen een rechter en een juridische ondersteuner. De juridische ondersteuning wist wat van hen verwacht werd;
- het screenen bleek een onmisbaar onderdeel van het werkproces te zijn;
- het 8:57-traject is een initiatief van de medewerkers van de afdeling sociale zekerheid. Het draagvlak en het enthousiasme was met name in de beginfase erg groot;
- bij grote achterstanden geven partijen eerder toestemming voor het afdoen buiten zitting dan bij korte doorlooptijden. In die gevallen is het 8:57-traject ook het meest efficiënt.

Nadelen:

- wanneer een juridische ondersteuner of een rechter werkzaam is in het 8:57-traject en in het reguliere werkproces bestaat de kans dat de prioriteit wordt gelegd bij de reguliere zittingen. Op die manier blijven de screenzaken en buiten zittingszaken in de kast liggen;
- te lang werkzaam zijn in het 8:57-traject kan demotiverend werken, omdat veelal dezelfde soort zaken zich lenen voor afdoening via dit werkproces;
- het 8:57-traject is niet geschikt gebleken voor opleidingen of onervaren juridische ondersteuners en rechters;
- niet iedere medewerker vindt het prettig om werkzaam te zijn in het 8:57-traject, vanwege het achterwege blijven van een zitting;
- de intensieve samenwerking tussen een rechter en een juridische ondersteuner had zo nu en dan groepjesvorming tot gevolg;
- het 8:57-traject leidde tot eilandjesvorming: het 8:57-traject versus het reguliere werkproces. Op enig moment leidde het zelfs tot een soort statusverschil. Over en weer bestonden vooroordelen. Zo had het 8:57-team de indruk dat de werkdruk bij hen hoger lag. Binnen het reguliere werkproces hadden mensen de indruk dat zij alle moeilijke of bewerkelijke zaken afdeden, omdat de eenvoudige zaken in het 8:57-traject werden afgedaan;
- sommige dossiers (met name WAO-schattingszaken ten tijde van de CBBS-problematiek) hadden een vrij lange nasleep, omdat weliswaar toestemming werd gegeven, maar deze toestemming vergezeld ging van nieuwe stukken. In dat geval moest opnieuw toestemming worden gevraagd aan de andere partij. Dit werkte inefficiënt. Ook had de snelle werkwijze binnen het 8:57-traject tot gevolg dat justitiabelen in een later stadium nog aanvullende stukken inbrachten;
- de twee werkstromen naast elkaar vergden veel organisatorische afstemming (voor in het bijzonder het managementteam);
- het nadeel van het plaatsen van zaken op een reguliere zitting waarin door de secretaris of de rechter bij nader inzien wordt geoordeeld dat ze toch niet geschikt zijn voor afdoening buiten zitting, is dat deze zaken door twee rechters en secretarissen worden bekeken;
- 8:57-zittingen werden vaak bemenst door meerdere juridische ondersteuners;
- Het 8:57 werk sleept nog geruime tijd na. Daarmee wordt bedoeld: het is niet goed mogelijk om de 8:57 werkwijze in een omkaderde periode te vervullen. De eindtijd van die periode is diffuus. Er is vrij veel nawerk dat over die eindtijd heen gaat. Dat levert een extra belasting op voor de medewerkers die na die eindtijd volgens de zittingsgerichte werkwijze zijn gaan werken en in een zittingsrooster zitten.

April 2008
Maraya Petersen en Mitsy le Fèbre

BIJLAGE 1:

Checklist SZ screening

Zaaknummer:.....

Naam screener:.....

Datum screenen:.....

	Checken:	In orde ja/nee:
1	NAW-gegevens eiser en verweerder	
2	Ontvankelijkheid beroepschrift	
3	Ontvankelijkheid bezwaarschrift	
4	Bevoegdheid rechtbank	
5	Volledigheid dossier	
6	Eén of meerdere eiser(s)	
7	Meerdere zaken aanhangig	
8	Besluit bevoegd genomen	
9	Werkgever/werknemer uitgenodigd	
10	Gronden opvragen	
11	Alle vragen van partijen beantwoord	
	Toetsen:	Ja/nee:
12	Geschikt voor mediation	
13	Deskundige inschakelen	
14	Kennelijk gegrond/ongegrond/niet-ontvankelijk -> 8:54 (formeel: Rick/Britt, inhoudelijk: zelf schrijven)	
15	Schadevergoeding of pkv bij intrekking beroep -> 8:73a of 8:75a (Rick/Britt)	
16	Geen vragen, maar niet kennelijk -> 8:57	
17	Eenvoudige vraag -> schriftelijk stellen, daarna eventueel 8:57	
18	Complexe zaak en/of meerdere vragen -> zitting	
19	Partijen oproepen -> welke partij? Reden noteren bij opmerkingen	
20	Duur van de zitting (met name bij AW-zaken)	
21	Geschikt voor MK. Reden noteren bij opmerkingen	
22	Geschikt voor opleidingskamer. Reden noteren bij opmerkingen	

Reden naar zitting:.....
.....
.....
.....
.....
.....

Opmerkingen over de punten 1 t/m 22:.....
.....
.....
.....
.....

Opmerkingen over inhoudelijke punten die zijn opgevallen:
.....
.....
.....
.....

Bijlage 5 Rol en taak Bestuursrechter

Concept

Rol en taak bestuursrechter in eerste aanleg

“Een denkrichting”

In de klassieke visie op de verhouding tussen bestuurshandelingen en bestuursrechtspraak (alleen de overheid is democratisch gelegitimeerd om problemen in samenleving op te lossen) zal de taakopvatting van de bestuursrechter niet verder reiken dan toetsing van besluiten aan het geschreven en ongeschreven recht.

Dit is niet een beeld van de bestuursrechter als een belangrijke factor in het krachtenspel van het bereiken van evenwicht in de samenleving. Het beeld is er eerder één van een lijdelijke rechter, maatschappelijk op de achterhand opererend.

Dit kan ook met zich meebrengen dat de wetgevende macht, ordenend in de samenleving, de bestuursrechter passeert als het om maatschappelijke relevante probleemgebieden gaat waar knopen moeten worden doorgehakt. Denk aan huiselijk geweld en probleemjongeren in de openbare ruimte.

Beeldvorming heeft alles te maken met bewustzijn en het uitdragen van een eigen identiteit in woord en daad. De “zoen van Zeist” is denk ik een voorbeeld van het krachtig neerzetten van een beeld van de kantonrechter. Een beeld dat niet ten onder gaat in subtile nuances.

Voor het LOVB ligt er een taak om actief de beeldvorming te beïnvloeden nu het gaat om de positionering van de bestuursrechter in de samenleving. Zowel ten aanzien van het vervullen (toebedeeld krijgen) van de juiste rol in het maatschappelijk krachtenveld, als ook in de sfeer van legitimatie van het rechtspreken. Het beeld dat hiervoor werd geschetst van de bestuursrechter wordt immers nog versterkt door klachten ten aanzien van de lange duur van de procedures, de weinig transparante procedure en de geringe oplossingsgerichtheid. Deze klachten raken rechtstreeks de legitimatie van rechtspraak.

Ook in het kader van de financiering van de rechtspraak is het van belang dat de bestuursrechter voldoende gewicht toekomt. Er is sprake van een nieuw bekostigingssysteem voor de rechtspraak waarbij het maatschappelijk gewicht van een zaak een rol gaat spelen in de financiering over de sectoren en de productgroepen.

Stijl en taakopvatting

In LOVB-verband is onmiskenbaar een oriëntatie op het hierboven geschetste probleem gaande. In het kader van het Sectorprogramma bestuursrecht is bijvoorbeeld in het project differentiatie uitdrukkelijk plaats ingeruimd voor de visie dat naast snelheid ook oplossingsgerichtheid een belangrijke maatschappelijke randvoorwaarde is voor bestuursrechtspraak.

Voor de bestuursrechter van het sfinx-type die zijn vragen beperkt tot een enkele verduidelijking van een standpunt of een argument is geen rol weggelegd.

Verlangd wordt een attitude tot het finaal beslechten van het geschil, ook als dat dejuridiseren van het geschil vergt.

Bewustzijn en identiteit

De bestuursrechter is de vertegenwoordiger van de rechtsbescherming tegen overheidshandelen. Waarborgen (“contrat social”) zijn neergelegd in nationale regelgeving, internationale verdragen, beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijkheidsnormen. Voorts is een belangrijk symbool van de **bescherming van burgers** het egaliteitsbeginsel (“égalité devant les charges publiques”). Niet alleen wordt de burger beschermd bij onrechtmatig overheidshandelen maar zelfs bij rechtmatig overheidshandelen. De bestuursrechter rekent het tot

zijn taak rechtsbescherming actief vorm te geven door het instrumentarium van de Awb in te zetten voor het door de burger ten volle verkrijgen waar hij recht op heeft.
(materiele rechtvaardigheid).

Ook wordt de bestuursrechtelijke procedure vanuit het oogmerk van rechtsbescherming gekenmerkt door ongelijkheidscompensatie bij de burger tegenover het machtige bestuursorgaan (repeat player). De bestuursrechter rekent het tot zijn taak hieraan actief vorm te geven.
(procedurele rechtvaardigheid)

Op momenten dat er wordt geknepen in de rechtsbescherming (verg. commentaar op de Crisis- en Herstelwet) is het de taak van de bestuursrechter om zich te laten horen aan de voorkant (via wetgevingsadviezen) en eventueel te zorgen voor evenwicht nadien door het wijs hanteren van het instrumentarium van het bestuursrecht. En dit uitgebreid te motiveren in de uitspraak en publiekelijk uitleg te geven van de motivering. Er worden niet alleen knopen doorgehakt en worden ook noten gekraakt. De bestuursrechter houdt niet op bij toetsing ex tunc van het door het bestuur vaststellen van de rechtsbetrekking.
(informatieve rechtvaardigheid)

Uit deze noties is een beeld te schetsen dat ver afstaat van het beeld van lijdelijkheid en afwachtendheid!.

Hoe nu verder

Het beeld van de actieve bestuursrechter die knopen doorhakt en zorgt voor een finale geschilbeslechting, waarbij bescherming van de burger in afweging van het algemene belang voorop staat vergt de ontwikkeling van een nieuwe identiteit en nieuwe werkwijzen.

Het belangrijkste is het volgende: Als we weten hoe anderen over ons denken (imago) wordt het tijd vast te stellen wie we willen zijn (identiteit). Die (gewenste) identiteit moet nauwkeurig omschreven worden om te kunnen dienen als na te streven doel of als referentiekader. Daarbij is het van wezenlijk belang ons te realiseren dat een imago voor 90% wordt gevormd door gedrag. De resterende 10% is verdeeld over communicatie en design. Met het gegeven dat de factor design is ingevuld door de huisstijl van de Rechtspraak blijft over aandacht voor communicatie.

Inmiddels zijn we met Annelies van Knippenbergh (communicatieadviseur Raad) in gesprek over de positionering van de bestuursrechter/het bestuursrecht. Dit traject kan zeker bijdragen aan het neerzetten van een gewenste identiteit.

Dagelijks bestuur LOVB
31 oktober 2009

Bijlage 6 Interne evaluatie rechtbank Roermond, sector bestuursrecht

Inleiding:

In Roermond zijn twee pilots uitgevoerd:

A. de pilot waarbij zo spoedig mogelijk nadat het dossier compleet was (griffierecht betaald, gronden ingediend en processtukken van verweerder ontvangen) een comparatiezitting werd gepland. Dit kwam neer op een termijn van twee tot vier weken. Aan deze pilot werkten aanvankelijk 3 en uiteindelijk 4 rechters mee en aanvankelijk drie en later meerdere secretarissen. Uitgangspunt was: één comparatiezitting met in beginsel 8 zaken per week, maar gaandeweg bleek er behoefte te ontstaan dit aantal met één uit te breiden. Er ging zich namelijk een voorraad vormen, hetgeen het uitgangspunt “comparatie binnen 3 tot 4 weken na het compleet zijn van het dossier” te zeer geweld ging aandoen.

Voor de behandeling van de zaak werd, afhankelijk van de soort, 20 tot 45 minuten uitgetrokken. Van alle behandelde zaken is een kort verslag gemaakt met daarin het soort regelgeving, resultaat/vervolg van de procedure. Van deze pilot waren uitgezonderd de voorlopige voorzieningen, de belastingzaken, de vreemdelingenzaken, de z.g. ‘Vereenvoudigde afdoeningszaken’ (8:54 Awb) en de studiefinancieringszaken (zie hierna onder pilot B)

Pilot A liep van half augustus 2008 tot 1 maart 2009, iets korter dan de bedoeling was, maar een totaal wegvallende voorraad zittingsrijpe zaken noopte daartoe.

Voor de comparatie van start ging zijn zoveel mogelijk regelmatig procederende partijen (advocatenkantoren, UWV, gemeenten) op de hoogte gebracht door middel van een flyer. Daarnaast werd ook in de uitnodigingsbrief voor de comparatiezitting aangegeven wat de bedoeling was van de comparatie: de rechtbank kan vragen stellen aan partijen met als doel een juist beeld te krijgen van de geschilpunten. Tevens werd aangegeven dat afspraken konden worden gemaakt over de verdere behandeling van de zaak, zoals een nader onderzoek door de rechtbank of door een deskundige, leveren van nadere (bewijs)stukken, een verwijzing naar mediation of het tot elkaar brengen van partijen, een nadere zittingsdatum of een uitspraak zonder nieuwe zitting. Tevens werd aangegeven dat partijen de gelegenheid kregen hun standpunt daarover toe te lichten en te reageren op de standpunten van de andere partij(en).

Na afloop van een comparatie ontvingen de partijen (per post) van de rechtbank het proces-verbaal waarin de afspraken schriftelijk waren vastgelegd en zoals dat door partijen ter comparatiezitting was ondertekend.

B. de pilot waarbij in de zaken om toestemming als bedoeld in artikel 8:57 Awb werd gevraagd. De pilot is in Roermond in afgeslankte vorm uitgevoerd in die zin dat de toestemming alleen is gevraagd in de studiefinancieringszaken, omdat deze wijze van afdoening in een deel van dit soort zaken al werd gehanteerd. In feite is deze pilot geheel geïntegreerd in de normale gang van zaken uitgevoerd, in die zin dat nu in **alle** studiefinancieringszaken om 8:57 toestemming is gevraagd en niet in –om praktische/logistieke redenen - slechts een deel daarvan. Deze pilot is uitgevoerd door de rechters en secretarissen, die gewoonlijk al dit soort zaken behandelden (3 rechters en secretarissen).

Aanpak evaluatie:

Aan de hand van cijfermateriaal vaststellen:

- 1) in hoeveel zaken en in welk soort regelgeving zaken ter comparatie zijn behandeld (geldt alleen voor pilot A);
- 2) wat de uiteindelijke uitkomst van de ter comparatie behandelde zaken is geweest;
- 3) of er een verband bestaat tussen het soort regelgeving/verweerder en het verdere verloop van de zaak na comparatie (geldt alleen voor pilot A);
- 4) in hoeveel studiefinanciering(stufi)zaken is toestemming 8:57 verleend (geldt alleen voor pilot B) en wat is de uitkomst van de respectieve stufi-zaken.

Voorts is nagegaan wat de gevolgen zijn geweest van de pilots voor de organisatie. Hierbij valt met name te denken aan de gevolgen voor de administratie en de voortgang van het primair proces.

Vervolgens zal worden bepaald of en zo ja, in welke zaken in het vervolg een comparitie zal worden gehouden. Alsdan zal de werkwijze binnen de sector dienen te worden aangepast.

Bevindingen :

Pilot A.

De cijfers:

Opmerking met betrekking tot het cijfermateriaal: Bij deze evaluatie is afgegaan van de cijfers die vanuit de eigen registratie van de comparitiezaken naar voren zijn gekomen. Door een aantal oorzaken kunnen deze cijfermatige resultaten enigszins afwijken van die welke worden gehanteerd door Bert Marseille (die heeft bijvoorbeeld niet alle zaken onderzocht, maar een – overigens ruime - selectie gemaakt en daar zijn conclusies op gebaseerd). In grote lijnen komen de conclusies echter overeen.

Uiteindelijk zijn 212 dossiers op een comparitie geagendeerd, waarvan er 198 zijn afgedaan op 2 november 2009. Uit de cijfers valt voorts op te maken dat arbeidsongeschiktheids- en bijstandszaken het meest op een comparitie zijn geagendeerd (resp. 59 en 31) en verder een consistent aantal bouw-(24), ‘overig’ sociale zekerheids-(13), ‘overig’ Lagere Overheids- (21), ‘overig’ Centrale Overheidszaken(21), schadezaken (16), werkloosheidszaken (10) en 15 ambtenarenzaken. Verder nog wat kleine aantallen op uiteenlopende rechtsgebieden.

In 51% van de gevallen heeft een nadere zitting plaatsgevonden, in 27,5% is toestemming gegeven de zaak verder zonder een nadere zitting af te doen. In 16,9% van de gevallen bestond kennelijk na de comparitie geen behoefte meer aan een uitspraak, zodat de zaak is ingetrokken. Dit kan ook een voortvloeisel zijn van mediation; 2 zaken zijn ingetrokken na mediation en drie lopen nog. De overige 4,6% is om andere reden afgedaan.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de doorloopsnelheid van zaken van de sector bestuursrecht van de rechtbank Roermond, tamelijk hoog ligt, zodat de tijdwinst, die wordt behaald bij het maken van afspraken in comparitie over het definitief afdoen van de zaak zonder verdere zitting, betrekkelijk is. Uiteraard wordt wel tijdwinst geboekt bij bijvoorbeeld het eerder kunnen inschakelen van een deskundige maar uiteindelijk is gebleken dat de gemiddelde doorlooptijden van zaken waarin een comparitiezitting heeft plaatsgevonden iets langer is dan de gemiddelde doorlooptijd van overige zaken in dezelfde periode. Daarbij mag echter zeker niet uit het oog worden verloren dat in bijna de helft van de zaken, die op een comparitiezitting zijn behandeld, de zaak tenzij zonder nadere zitting tenzij door intrekking, binnen ruim 3 maanden tot een einde kwam. Voor deze categorie is er dus duidelijk wel veel winst behaald in de doorloopsnelheid en was het geschil vrij snel definitief beslecht.

Voorts blijkt dat in zaken, waarin een comparitiezitting is gehouden 40 keer (26%) hoger beroep is ingesteld, hetgeen minder is dan in zaken waarin geen comparitiezitting is gehouden (39%).

Het soort zaken:

Aan de hand van de gemaakte korte verslagen van de comparitiezittingen kan ruwweg het volgende worden opgemerkt.

Bijstandszaken:

Opvalt is dat in bijstandzaken veel ‘te regelen’ valt tijdens de comparitie. In het overgrote merendeel wordt 8:57- toestemming gegeven, omdat de zaak niet voor een tweede keer voor een rechter hoeft te komen nu die al behoorlijk intensief is behandeld ofwel men komt nog met nadere informatie/ gronden, waarna eveneens de 8:57-toestemming wordt gegeven. Als er nog wél een bodemzitting komt is daarvoor n.a.v. de comparitie vaak nog een bewijslast meegegeven.

Arbeidsongeschiktheidszaken:

In arbeidsongeschiktheidszaken is gebleken dat de comparitie regelmatig de gelegenheid is om uit te leggen hoe het afschattingssysteem precies werkt. Ook in dergelijke zaken wordt geregeld een bewijsopdracht (nadere medische onderbouwing) gegeven t.b.v. de bodemzitting. Ook is het een aantal keren voorgekomen dat reeds tijdens de comparitie kon worden vastgesteld dat een deskundige moest worden ingeschakeld, hetgeen enige tijdwinst opleverde.

Afdelingszaken:

In z.g. Afdelingszaken wordt regelmatig partijen gevraagd standpunten nog nader toe te lichten. Vaak wordt ook aangegeven of de zaak op een MK wordt behandeld. Ook in dit soort zaken valt regelmatig 'iets te regelen' en in deze categorie bestaat de grootste kans tot een geslaagd mediationvoorstel te komen.

Overig:

Uit de verslagen van zaken uit de andere rechtsgebieden valt een wisselend beeld te halen. Regelmatig wordt 8:57-toestemming gegeven al dan niet meteen of eerst na het nog wisselen van stukken. Vaak ook wordt meegedeeld wanneer een zaak op zitting wordt behandeld, hetgeen doorgaans als prettig wordt ervaren door partijen omdat zicht ontstaat op de totale duur van de procedure.

Conclusie:

In zijn algemeenheid is te concluderen dat de sfeer op een comparatiezitting minder formeel is dan tijdens een gewone zitting. De rechter zelf kan ook wat actiever zijn in het 'masseren' van partijen. (Overigens verschilt dit sterk per rechter en is dit zeer afhankelijk van de stijl van zitting doen. De rechters, die hebben deelgenomen aan de pilot hanteerden elk min of meer een andere manier van werken, hetgeen is terug te zien in de behaalde resultaten van de comparatiezitting).

De wat informelere sfeer heeft de bereidheid van partijen tot overleg en het maken van afspraken wel vergroot, zo is de indruk. Overigens is niet gebleken dat juist het houden van comparaties leidt tot een hoger aantal verwijzingen naar mediation. De comparatie is geschikt om partijen snel duidelijkheid te geven over wat van hen nog kan worden verlangd in bewijs etc. Ook wordt duidelijk of een nadere zitting nog iets toevoegt hetgeen van belang is voor het verlenen van de 8:57-toestemming.

Of proces technisch voordelen kleven aan een comparatie boven een normale behandeling valt te bezien. Gelet op de betrekkelijk korte doorlooptijden van de zaken in de rechtbank Roermond, zie ook hiervoor, is het voordeel voor partijen dat zij eerder een rechter ontmoeten, betrekkelijk. Uit het onderzoek van de RUG zal moeten blijken hoe partijen dit zelf hebben ervaren. Tevens zal dan duidelijk worden of partijen het niet omslachtig vonden om tweemaal naar de rechtbank te moeten voor eenzelfde zaak, waar dit ook in één keer had gekund. ("Waarom een zaak niet meteen op een zitting in plaats van eerst op een comparatie") Het afdoen van een zaak kan n.l. niet op een comparatie, hetgeen als een duidelijk nadeel wordt ervaren.

Voorts is een comparatierechter enigszins beperkt in het maken van afspraken als de verdere behandeling van de zaak op een zitting wordt gedaan door een andere rechter, die immers een andere visie op de zaak kan hebben. (bijv. m.b.t. het inschakelen van een deskundige). Overigens valt dit probleem op te lossen door een andere wijze van plannen.

In de pilot was een betrekkelijk kleine rol weggelegd voor de secretaris. In feite bereidde de rechter de zitting voor zonder instructie, hetgeen in sommige gevallen wel belastend was, en de secretaris diende "slechts" als klankbord en maakte het proces verbaal van de zitting. Nu waren de comparaties in de pilot als min of meer extra ingepland in het rooster, zodat de secretaris nog voldoende andere werkzaamheden had, maar in feite werd hij nu belast met 'te goedkoop werk'. Uiteraard kwam hij, wanneer een uitspraak moest worden gemaakt (8:57) of een instructie voor de nadere zitting, toch weer inhoudelijk aan de zaak toe in een aantal gevallen.

Gevolgen voor de organisatie.

De rechtbank Roermond is een middelgrote rechtbank met vaak weinig tot geen zittingsvoorraad bij de sector bestuursrecht. Het uit de zittingsvoorraad halen van alle gedurende de pilot zittingsrijpe zaken had dan ook gevolgen voor het vullen van zittingen van niet aan de pilot deelnemende rechters/secretarissen. Deels konden die vervolgens worden ingezet bij het afdoen van 8:57 zaken, maar gesteld kan worden dat zeker productieverlies is opgetreden.

Het inplannen en administratief begeleiden van comparaties in alle complete zaken heeft ook voor de administratie uiteraard veel gevolgen gehad. Het plannen van een comparatiezitting is immers t.o.v. een normale situatie een extra bewerking, die extra tijd kost naast de normale, gangbare werkzaamheden. Als dit gedurende een bepaalde tijd (de duur van de pilot) de gebruikelijke gang van zaken is, betekent dit een behoorlijk grote extra werkbelasting in een middelgrote administratieve organisatie, waarin een betrekkelijk gering aantal mensen het werk moet doen in afgebakende taakpakketten. Als dan nog sprake is van zwangerschapsverloven wordt de werklast des te groter.

Aanvankelijk werden partijen telefonisch uitgenodigd voor een comparatiezitting, maar vanwege de vele tijd, die dat kostte, is daar weer mee gestopt. Nadeel hiervan was weer: een toevloed aan verdagingsverzoeken (de

comparitiezitting werd immers op zeer korte termijn gepland) gepaard gaande met dossierverplaatsingen, contact met het comparatiekoppel etc..

Omdat de behoefte bij partijen aan informatie over het voor het bestuursrecht tamelijk ongebruikelijk fenomeen 'comparitie' groot was, moesten er veel telefoontjes worden beantwoord, hetgeen ook weer extra tijd vergde.

De comparitiezittingen veroorzaakten eveneens extra nawerk, dat niet kon worden aangemerkt als standaardwerk:

- Wanneer op een comparitiezitting geen concrete afspraken waren gemaakt over de datum van de nadere zitting leverde dit veel verdagingsverzoeken op omdat in het voortraject geen verhinderdata waren gevraagd.

- De ingekomen post na een comparitiezitting was niet altijd even makkelijk te verwerken omdat aanvankelijk niet duidelijk was wie de nadere zitting zou gaan doen. Later is dit probleem wel opgelost door duidelijker afspraken te maken.

De ervaringen van de administratie waren echter niet louter negatief: het intensievere contact met administratie en het comparatiekoppel werd als zeer positief ervaren. Tevens bestaat het gevoel bij de administratie dat er wel degelijk tijdswinst valt te behalen ten opzichte van een normale behandeling.

Wat nu?

Hiervoor is aangegeven dat met name in bijstandszaken een comparitiezitting duidelijke tijdswinst oplevert; doorgaans kunnen partijen hun standpunten al geheel kwijt op deze zitting, valt tamelijk concreet aan te geven wat de positie van partijen is en kan genoegzaam duidelijk worden gemaakt wat nog aan informatie wordt verwacht. Het geven van toestemming voor afdoening met toepassing van artikel 8:57 Awb blijkt dan zeer regelmatig te worden gegeven, waarmee de zaak dan vervolgens is afgedaan. De conclusie uit de pilot kan dan ook zijn dat het in de rede ligt in bijstandszaken een comparitiezitting een vast onderdeel van de procedure te laten uitmaken.

Een dermate eenduidige conclusie als ten aanzien van bijstandszaken kan niet worden getrokken met betrekking tot de overige rechtsgebieden. Dat wil niet zeggen dat daarin ook geen comparitie zou kunnen worden gehouden. Immers uit de resultaten van de pilot kan eveneens worden opgemaakt dat voordeel kan worden gehaald uit een eerder contact met de rechter, hetgeen regelmatig kan uitmonden in een verkorting van de procedure.

Wat moet/kan er anders?

Momenteel worden alle zittingsrijpe zaken geclassificeerd door twee ervaren rechters. Zij selecteren op moeilijkheidsgraad (makkelijk, gemiddeld, moeilijk), geschiktheid voor EK/MK of opleiding. Bij een geringe voorraad is echter een evenwichtige toedeling van zaken in een zittingpakket niet altijd te realiseren. Daarbij komt dat bij de toedeling van zaken aan een rechter gekoppeld aan een secretaris eveneens rekening dient te worden gehouden met het soort zaken dat de aan de rechter gekoppelde secretaris 'aankan'. (Inmiddels is het uitgangspunt voor de rechters dat zij in beginsel alle soorten zaken zouden moeten kunnen doen, maar wél met bij de toedeling een bepaalde ervaringstoets. Maar, het zij herhaald, bij schaarste aan zittingsrijpe zaken- en dat is regelmatig aan de orde bij een middelgrote rechtbank als Roermond- valt niet veel te variëren.) In zekere mate wordt dan ook thans al in zekere zin een richting gegeven aan een dossier, zij het louter gericht op het evenwichtig vullen van ingeroosterde zittingen. Als de zaken aan een zittingskoppel zijn toebedeeld houdt dat nog een 'quick scan' om te bezien of er stukken ontbreken, nog derden dienen te worden uitgenodigd of anderszins nog iets moet worden geregeld teneinde de zaak goed op een zitting te kunnen behandelen nadat daarin een instructie is gemaakt.

Wanneer wordt besloten door te gaan met het houden van comparitiezittingen in (een deel van) de zittingsrijpe zaken – en waarom zouden we dat niet? - zal uiteraard moeten worden besloten de organisatie van het werk daarop aan te sluiten middels waarbij kan worden gedacht aan een aangepaste werkwijze van planning/inroostering. Immers in een vroege fase van de procedure zal duidelijkheid moeten komen in de route, die een beroepsdossier na de eerste toets op ontvankelijkheid, griffierecht etc. dient af te leggen. De hiervoor beschreven rol van de twee classificerende rechters zal dan mogelijk enigszins anders worden in die zin dat niet alleen wordt geoordeeld naar welke rechter/secretaris/zitting een zaak gaat, maar ook of meteen al duidelijk is dat een andere wijze van afdoening van de zaak te prefereren valt. Daarna kunnen de zaken dan worden toebedeeld aan het zittingskoppel.

Vervolgens zal dan door het zittingskoppel ruimere en uitgebreidere aandacht aan een diepere scan moeten worden besteed, waarbij met name de rechter een actievere rol speelt. Dit moet niet worden beschouwd als tijdverlies of extra investering, maar als vooruitgeschoven investering. Bij die scan zou het koppel

rechter/griffier, naast datgene wat nu ook al bij de quick scan wordt onderzocht, uitdrukkelijker en eerder kunnen stilstaan (en keuzes kunnen maken) bij punten als:

- a. Preliminare vragen/ambtshalve onderzoek naar punten van openbare orde
- b. Mogelijkheid/wenselijkheid van mediation/regeling
- c. Bewijsverdeling
- d. Nader feitenonderzoek
- e. Opdracht deskundigen
- f. Aanzet voor bestuurlijke lus in het kader van finale beslechting
- g. Aanbod aan partijen van 8:57
- h. Gericht jurisprudentieonderzoek
- i. Schriftelijke aankondiging welke vragen men ter zitting uitdrukkelijk wil behandelen.

Afhankelijk van het behandelplan kan het koppel afspraken maken over de instructie (wel of niet zo compleet mogelijk in de vorm van concept-uitspraak voor de zitting).

Voor deze uitgebreidere scan zal ruimte moeten worden gemaakt in de voorfase en – uiteraard- voordat de kennisgevingen voor de zitting worden verstuurd. Vervolgens zal dan de route, die is uitgestippeld voor de zaak, worden bewandeld. Voor een deel zal dat niet veel andere vaardigheden van de rechter vragen dan thans al aanwezig worden geacht. Maar, wil er werkelijk (tijd)winst worden behaald met deze bij de zaak passende route in de vorm van vaker een definitieve geschillenbeslechting dan zal van de rechter ook meer worden gevraagd ten aanzien de vaardigheden t.a.v. conflict diagnose, verwijzen naar mediation etc. en de bereidheid om deze vaardigheden vervolgens ook in te zetten. Denkbaar is dat de hiervoor genoemde classificerende rechters bij het toedelen van zaken al enigszins rekening houden met het ‘soort’ rechter waaraan de zaak wordt toebedeeld. Maar, bij weinig keus, valt weinig te variëren.

Pilot B

Ten aanzien van deze pilot kan worden opgemerkt dat in de pilotperiode 167 stufzaken zijn ingestroomd. Daarvan zijn er 159 afgedaan. Een deel daarvan viel buiten de pilot, want om andere redenen afgedaan (8:54, doorgestuurd, ingetrokken etc.) . Uiteindelijk vielen 86 zaken in de pilot. Daarvan is, zo kan worden geconcludeerd, in 43 zaken (50%) de gevraagde toestemming verleend. Dit percentage is niet hoger dan in de vóór de pilot t.a.v. stufzaken in Roermond gehanteerde werkwijze, waarbij in beginsel de eisers, die niet te lang hoeven te reizen niet werd gevraagd om de 8:57-toestemming.

Opgemerkt moet overigens wél worden dat het veelvuldig voorkomt dat niet wordt gereageerd op de brief waarin om 8:57-toestemming wordt gevraagd. De rechtbank kan dan niet anders dan de zaak op een zitting plannen, waar de eiser(es) vervolgens niet verschijnt. Er liggen dus niet steeds inhoudelijke argumenten ten grondslag aan het behandelen ter zitting.

Wanneer de 8:57-toestemming is gegeven door partijen – verweerder geeft die in nagenoeg alle gevallen - wordt het onderzoek gesloten en volgt binnen de voorgeschreven termijn een uitspraak. De 8:57-stufzaken worden niet door alle rechters/secretarissen gedaan. Vaak worden ze gebruikt om zittingen met onvoldoende zaken op te vullen of komen zelfs in de plaats van een zitting (voordeel: minder tijdsdruk door instructie voor de zitting en gespreide aanlevering binnen de uitspraaktermijn).

Opgemerkt dient wel te worden dat, wanneer bij de voorbereiding van de uitspraak blijkt dat een zaak tóch niet kan worden afgedaan zonder een zitting, het 8:57-traject weer wordt verlaten na een beslissing daartoe van de rechter.

Conclusie:

Het vragen van 8:57-toestemming in alle stufzaken leidt er in ongeveer 50% van de zaken toe dat geen zitting hoeft te worden gehouden, omdat door partijen de toestemming is verleend. Het is dus zinvol, zo lijkt het, om in stufzaken steeds het 8:57-traject in te gaan.

Bijlage 7 Interne evaluatie rechtbank Leeuwarden, sector bestuursrecht

september 2009

PILOT DIFFERENTIATIE VAN ZAAKSTROMEN EVALUATIEVERSLAG

Uitgangspunten van de pilot

In het kader van het project differentiatie van werkstromen in de bestuursrechtspraak, heeft een aantal rechtbanken besloten om in de praktijk te onderzoeken of de procedure bij de bestuursrechter zodanig kan worden ingericht dat die, meer dan nu het geval is, bijdraagt aan doelstellingen van snelheid, finaliteit en materiële waarheidsvinding. Het projectteam differentiatie van werkstromen heeft vijf verschillende alternatieven beschreven voor de wijze waarop de procedure bij de bestuursrechter normaliter verloopt. De alternatieven hielden in dat de rechter partijen op een eerder moment in de procedure spreekt en/of dat partijen meer invloed krijgen op de wijze waarop hun zaak wordt behandeld. De sector bestuursrecht van de rechtbank Leeuwarden heeft bij de uitvoering van de pilot het uitgangspunt gekozen dat zaken zo snel mogelijk op een zitting worden geplaatst. Hierbij ging het om een gewone zitting, waarbij zoveel mogelijk naar een spoedige en finale afdoening is gestreefd. Voor de aanvang van de proef zijn de bij de sector bestuursrecht bekende repeat-players geïnformeerd over het doel en de uitvoering van de pilot.

Opzet van de pilot in Leeuwarden

In de periode van 1 januari 2009 tot en met 30 juni 2009 hebben twee ervaren rechters van de sector bestuursrecht van de rechtbank Leeuwarden elke twee weken een zitting gedaan met zaken die overeenkomstig de uitgangspunten van de pilot snel op een zitting zijn geplaatst. Te beginnen vanaf november 2008, zijn iedere maandagochtend de eerste tien beroepszaken die binnenkwamen, met uitzondering van de zogenaamde 8:54-zaken, geselecteerd om mee te doen in de pilot. Indien het betreffende beroepschrift de gronden van het beroep bevatte werd de zaak geselecteerd voor een zitting over zes weken. Ingeval van een pro forma beroep werd, met verlening van een hersteltermijn van vier weken, de zaak geselecteerd voor een zitting over tien weken. Met het vaststellen van een zittingsdatum werd dus niet gewacht tot de stukken compleet waren. Omdat het vanwege de korte termijnen mogelijk werd geacht dat partijen vaker dan normaal in de eerste week na het verzenden van de schriftelijke uitnodiging uitstel van de zitting zouden vragen, overeenkomstig de Procesregeling bestuursrecht, heeft de griffie partijen telefonisch benaderd omtrent de zittingsdatum en het exacte zittingstijdstip. Een eenmaal aldus in overleg met partijen vastgestelde zitting werd daarna niet meer verdaagd. De zittingen zijn volgens de geldende werkwijze voorbereid, dat wil zeggen: er werd in iedere zaak een instructie gemaakt door een gerechtssecretaris. Tenzij tijdens de zitting werd besloten tot aanhouding, werd de uitspraaktermijn gesteld op drie weken na de zitting.

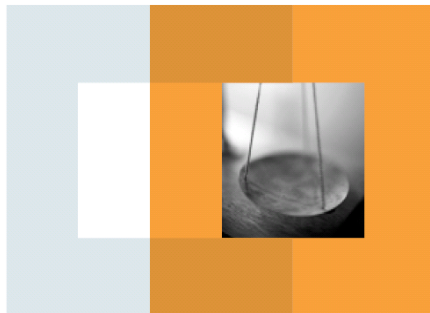
Uitvoering en ervaringen

De hieronder beschreven ervaringen zijn gebaseerd op persoonlijke indrukken van de betrokkenen en niet statistisch gevalideerd. Dit laatste zou voor veel ervaringen met de pilot ook niet kunnen, omdat het subjectieve aspecten betreft, terwijl de aantallen zaken waarschijnlijk statistisch gezien ook te gering zouden zijn.

De gerechtssecretarissen hebben de pilot over het algemeen als positief ervaren. Bijna in alle gevallen was de zaak al helemaal compleet tijdens de zitting en kon het onderzoek na afloop daarvan worden gesloten, zodat de korte termijnen in dit opzicht geen problemen opleverden. Wel werd de korte uitspraaktermijn, in vergelijking met de zaken waarin de reguliere termijn van zes weken geldt, vaker niet gehaald. Daarnaast was er een aantal gevallen waarin partijen protesteerden tegen de korte termijn waarbinnen zij moesten reageren op stukken van de wederpartij. Een probleem deed zich voor toen een gemachtigde van een eiser de gronden van beroep pas anderhalve week voor de zitting indiende (binnen de door de rechtbank gestelde termijn) en de verwerende partij (terecht) wees op de wettelijke bepalingen betreffende het opstellen van een verweerschrift en de termijn die daarvoor moet worden gegeven. Deze verweerder wilde bovendien (op zich begrijpelijk) liever niet vanuit Den Haag naar Leeuwarden komen voor de zitting als hij zijn standpunten ook schriftelijk kenbaar kon maken. Dergelijke problemen zouden kunnen worden opgelost door de termijnen iets ruimer te maken of door zaken wat gemakkelijker te verdagen, dan wel anderszins flexibeler om te gaan met dergelijke aspecten van de procesvoering.

De betrokken rechters hebben de volgende ervaringen en indrukken opgedaan in de pilot, waarbij met name een vergelijking is gemaakt met de reguliere werkwijze. Om te beginnen is het iets vaker voorgekomen dat verzoeken van (gemachtigden van) bestuursorganen zijn gedaan tot uitstel van een geplande zitting, vooral van de kant van de rijksoverheid. De indruk bestond dat sommige bestuursorganen niet adequaat konden inspelen op de kortere termijnen. Mogelijk had dit in sommige gevallen ook te maken met onvoldoende bekendheid met de pilot. Van de zijde van de advocatuur en andere professionele rechtsbijstandsverleners, maar ook door verschillende gemeenten en het UWV werd doorgaans erg positief gereageerd op de korte afdoeningstermijnen. Het is niet meer dan anders nodig geweest om de zaak ter zitting aan te houden in verband met het ontbreken van stukken of gegevens. Wel zijn zaken vaker aangehouden in verband met het verrichten van nader onderzoek door het bestuursorgaan, of om partijen de gelegenheid te geven om (nog eens) met elkaar om de tafel te gaan zitten en te trachten het geschil (of in ieder geval een deel daarvan) onderling te regelen. Omdat de zaken in de pilot nog maar kort bij de rechtbank in behandeling zijn, voelden de betrokken rechters zich in ieder geval vrijer om te trachten partijen nader tot elkaar te krijgen. In het (algemene) bestuursrecht zijn de mogelijkheden tot schikken doorgaans veel beperkter dan in het civiele recht. Hiervoor kan een aantal oorzaken worden aangewezen. Ten eerste zijn bestuursorganen vaak beducht voor precedentwerking, daarnaast zijn ze minder gevoelig voor financiële prikkels en zelden is de procesgemachtigde bevoegd om een regeling te treffen; zelfs wethouders maken vaak het voorbehoud dat zij een en ander eerst in het college moeten bespreken. Omdat in de pilot de totale doorlooptijd ook bij aanhouding van de zaak in verband met een mogelijke schikking nog steeds erg kort bleef, hoefde de ervaringsgewijs beperktere slagingskans daarvan in het bestuursrecht geen reden te geven om daarvan af te zien. Overigens bestond de indruk dat de kansen om tot een minnelijke regeling te komen gunstig beïnvloed werden door de kortere doorlooptijd. Partijen hadden minder kans gehad zich verder in te graven in re- en duplieken. De meeste zaken zijn niet anders afgedaan dan anders, door het geven van een uitspraak, zij het in aanzienlijk kortere tijd. De rechters hebben hierbij vaak een vergelijking gemaakt met de behandeling van verzoeken om voorlopige voorziening, waarbij in nog kortere tijd een kwalitatief goede uitspraak moet worden gegeven. In de pilot is de zogenaamde aanraaktijd niet minder geweest dan anders. Het grote verschil zat in de tijd dat de zaak in de kast lag. Geconcludeerd kan worden dat in de zaken die mee hebben gedaan in de pilot, zoals die plaats heeft gevonden in de sector bestuursrecht van de rechtbank Leeuwarden, in aanmerkelijk kortere tijd een, kwalitatief vergelijkbare en in sommige gevallen mogelijk nog betere, afdoening kon worden bereikt.

Bijlage 8 Interne evaluatie rechtbank Utrecht, sector bestuursrecht



Onderzoek naar de resultaten van de pilot Differentiatie van werkstromen bij de rechtbank Utrecht

16 november 2009

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
De pilot	4
1.1 De aanleiding voor de pilot	4
1.2 De doelstellingen van de pilot	4
1.3 Succesfactoren van differentiatie	5
1.4 Werkwijze van de pilot	5
Het onderzoek in Utrecht	6
2.1 Doel van het onderzoek	6
2.2 Aanpak onderzoek	6
Resultaten van het onderzoek	7
3.1 Verloop van de procedure	7
3.2 Reden selectie, intrekking en wijze afdoening	9
3.3 Finale geschilbeslechting	11
a. Intrekkingen	
b. Uitspraken	
3.4 Doorlooptijden	13
Conclusies	15

Inleiding

Binnen het project 'Differentiatie in zaaksstromen' van het sectorprogramma bestuursrecht zijn tussen 2008 en 2009 een aantal pilots uitgevoerd over verschillende wijzen van behandeling van een beroepszaak zoals comparitiezittingen en regiezittingen. Het doel is om proefondervindelijk vast te stellen of andere behandelwijzen mogelijk en succesvol (kunnen) zijn. De pilots zijn gehouden bij de rechtbanken in Utrecht, Dordrecht, Roermond en Leeuwarden.

Onder leiding van Bert Marseille, universitair hoofddocent van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) zijn de resultaten en bevindingen van deze pilots in kaart gebracht en geanalyseerd. De RUG onderzoekt onder meer de tevredenheid van partijen, finale geschilbeslechting en de effectiviteit van de diverse gehanteerde modellen bij de pilots. Zo mogelijk worden aanbevelingen gedaan voor een bepaald differentiatiemodel en worden de gevolgen voor de procesregeling bij landelijke invoering aangegeven. In het najaar van 2009 wordt het onderzoeksrapport van de RUG verwacht.

Daarnaast heeft de rechtbank Utrecht, waar tussen eind 2008 en 1 juli 2009 een pilot is uitgevoerd met regiezittingen, de resultaten van deze pilot in detail laten onderzoeken, waarbij andere variabelen zijn onderzocht dan waar de RUG zich op richt. Dit verslag is een weergave van de resultaten van het onderzoek in Utrecht.

Ingrid Boland
november 2009

DE PILOT

1.1 De aanleiding voor de pilot

Binnen het sectorprogramma Bestuursrecht zijn in 2006 zogeheten rondetafelgesprekken gevoerd, waarbij uit diverse geledingen van de samenleving representanten aanwezig waren. Bij de gesprekken bleek dat het onderwerp differentiatie mag rekenen op een brede belangstelling, maar dat het bijzonder lastig is om, buiten de instrumenten en mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht al biedt, te komen tot concrete mogelijkheden voor differentiatie.

De Commissie Deetman heeft in het rapport¹³ van december 2006, in hoofdstuk 3 over kwaliteit en productiviteit van de rechtspraak, opgemerkt dat een meer naar typen zaken gedifferentieerd kwaliteitsbeleid de bijzondere aandacht verdient. De Commissie beveelt dan ook een onderscheid naar werkstromen aan: een werkstroom waarbij snelheid en eenheid voorop staan, een werkstroom waarbij degelijkheid en deskundigheid voorop staan en een derde stroom waarbij ervaring en zittingsvaardigheden voorop staan.

Ook de Commissie IJssink¹⁴ die de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht heeft uitgevoerd, laat zich uit over differentiatie in zaakstromen. De Commissie bepleit ook een meer gedifferentieerde benadering gelet op het belang dat gehecht moet worden aan de definitieve beslechting van geschillen die zich daarvoor lenen.

Het streven naar meer finale geschilbeslechting is volgens de Commissie van groot belang voor de effectiviteit van het bestuursprocesrecht en reeds daarom ook van groot maatschappelijk belang. Bovendien zou een meer op de definitieve besluitvorming gericht bestuursprocesrecht wellicht iets kunnen wegnemen van de nu soms wat negatieve beeldvorming bij de buitenwereld.

Daarnaast is in de Agenda van de rechtspraak 2005-2008 en in de Agenda 2008-2011 ruime aandacht besteed aan het onderwerp differentiatie van zaakstromen.

Dat differentiatie in de belangstelling staat heeft met een aantal factoren te maken. Zo klagen rechtzoekenden soms over de duur en ondoorzichtigheid van procedures en begrijpelijkheid van de motivering van uitspraken. Daarnaast wordt de wens om binnen bestuursrecht tot finale geschilbeslechting te komen steeds groter. Hiermee gaat ook gepaard een oproep tot een actievere opstelling van de bestuursrechter en een oproep tot differentiatie in de zaaksbehandeling.

1.2 De doelstellingen van de pilots

Het project Differentiatie in werkstromen beoogt middels pilots concrete aanknopingspunten te kunnen geven zodat er in de praktijk over een bruikbare set mogelijkheden kan worden beschikt om op maat tot een geschilbeslechting te komen. Aan rechtzoekenden kunnen dan diverse wijzen van afdoening aangeboden worden die binnen de organisatie verschillende werkstromen vertegenwoordigen. Door meer te differentiëren wordt getracht de betrokkenheid van burgers bij de procedure te verhogen, de rol van de bestuursrechter actiever te maken, en in een vroeg stadium te komen tot conflictbemiddeling en verwachtingen beter te kunnen afstemmen.

1.3 Succesfactoren van differentiatie

Hierbij valt te denken aan het geven van duidelijkheid over procedures (partijen zijn voldoende op de hoogte van de rol die zij in de procedure hebben en wat er in het kader daarvan van hen wordt verwacht; partijen zijn daarnaast op de hoogte van de rol van de

¹³ Rechtspraak is kwaliteit, 2006

¹⁴ Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006, 2007

rechter en wat er van de rechter valt te verwachten), aan de snelheid van de procedure, de finaliteit van besluitvorming, de tevredenheid van partijen en de acceptatie van de uitkomst.

Volgens de hierboven genoemde Commissie IJssink schort het in de praktijk nogal aan communicatie en voorlichting. Betere voorlichting aan de burger over de staatsrechtelijke positie en de daaruit voortvloeiende mogelijkheden en onmogelijkheden van de bestuurrechter is van groot belang. Evenals een meer informele handelwijze waarbij al in een vroeg stadium wordt onderzocht hoe het geschil kan worden opgelost. Ook dient onderzoek naar ervaringen van burgers te worden voortgezet.

1.4 Werkwijze pilot Utrecht

De werkwijze van de pilot is als volgt te omschrijven. Allereerst maakt de rechtbank het dossier compleet dat wil zeggen dat de gronden van het beroep aanwezig zijn, het griffierecht betaald is en het bestuursorgaan de op het geding betrekking hebbende stukken heeft ingediend.

Vervolgens wordt er een voorselectie, de zogeheten secretaristoets, uitgevoerd. Door secretarissen zijn de dossiers beoordeeld op een aantal aspecten die leiden tot een conclusie over de geschiktheid van de zaak voor behandeling op een regiezitting.

In de uitnodigingsbrief voor de behandeling van het beroep, waarin betrokkenen worden opgeroepen om in persoon ter zitting te verschijnen, is meegedeeld dat het beroep versneld wordt behandeld. Tevens zijn de doelen van een regiezitting aan betrokkenen uitgelegd.

Een regiezitting is in feite een gewone zitting. Na zitting kan uitspraak gedaan worden, zonder dat partijen hiervoor toestemming geven ingevolge artikel 8:57 Awb.

Een regiezitting dient verschillende doelen. Die doelen kunnen te maken hebben met de uitkomst van de zaak (bijvoorbeeld is een schikking of mediation mogelijk), de strekking van het beroep (bijvoorbeeld wat wil betrokkene met het beroep bereiken?), het onderzoek in de zaak (bijvoorbeeld wie kan nog welke stukken inbrengen, is er een reden een getuige te horen of een deskundige te raadplegen?), het besluit van het bestuursorgaan (klevan er gebreken aan die zich lenen voor herstel in beroep?), de procedure (bijvoorbeeld is de rechtbank bevoegd, is het beroep ontvankelijk?).

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 de procedure een vervolg moet krijgen, dan worden daarover afspraken gemaakt.

Omstreeks 7 rechters en 15 juridisch medewerkers hebben meegedaan aan de pilot. In totaal zijn er 146 zaken behandeld op een regiezitting, verdeeld over ongeveer 19 zittingen. De behandelingsduur per zaak varieerde van een half uur tot een uur. De pilot liep van 1 januari tot 1 juli 2009. In november 2008 zijn bij wijze van proef al enkele zaken op een regiezitting behandeld.

HET ONDERZOEK IN UTRECHT

2.1 Doel onderzoek Utrecht

Het onderzoek in Utrecht heeft meerdere doelen, te weten:

- de rechtbank beschikt na het onderzoek over gedetailleerde gegevens van de resultaten van de pilot;
- aan de bestuurssectoren wordt informatie gegeven over de uitkomsten van de pilot, zodat bezien kan worden of het houden van regiezittingen een goed instrument is om meer differentiatie in zaaksoorten landelijk in te voeren.

2.2 Aanpak onderzoek Utrecht

In Utrecht zijn 146 zaken op een regiezitting behandeld, waarvan er 74 nader zijn onderzocht in dit onderzoek. De dossiers zijn per zaaksoort geanalyseerd. De gegevens zijn opgeslagen in een excelbestand.

De zaken die op een regiezitting zijn behandeld, zijn onder meer op de volgende variabelen onderzocht:

7. zaaksoort
8. verloop van de procedure: aantal intrekkingen, aantal uitspraken en het aantal malen dat hoger beroep ingesteld is
9. afspraken die gemaakt zijn tijdens de regiezitting
10. hoe vaak was er een tweede zitting nodig.
11. dictum van de uitspraak
12. te registreren stappen in verband met doorlooptijden: 1. datum beroepschrift 2. datum regiezitting 3. datum waarop de zaak is afgehandeld

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

Er is een onderscheid gemaakt tussen zes zaaksoorten te weten ambtenarenzaken, belastingzaken, bijstandszaken, ex-arob zaken, sociaal zekerheidszaken en vreemdelingenzaken.

3.1 Verloop van de procedure

In al deze zaken is een uitsplitsing gemaakt naar drie situaties, te weten

- d. voor, tijdens of na de regiezitting is het beroep ingetrokken
- e. na de regiezitting is uitspraak gedaan (mondelinge dan wel schriftelijk)
- f. aantal keren dat hoger beroep is ingesteld

Tabel 1 Verloop van de procedures

Zaaksoort	Totaal	v/t/n regiezitting ingetrokken	na regiezitting usp	Hoger beroep % van totaal
Ambtenarenzaken	4 (100%)	t : 3 (75%)	1 (25%)	0
Belastingzaken	8 (100%)	t : 1 (12,5%)	7 (87,5%)	0
Bijstandszaken	7 (100%)	t : 2 (28,5%)	5 (2 m en 3 s) (1x na 2 ^e rz) (71,5%)	1 (14,2%)
Ex-arob zaken	28 (100%)	v : 2 t : 7 n : 4=13 (46%)	3 (mondel) 12 (schrift) (1x na 2 ^e rz) (54%)	4 (14,2%)
Sociaal Zekerheidszaken	21 (100%)	v : 2 t : 1 n : 5=8 (38%)	13 (schrift) (62%)	5 (24%)
Vreemdelingenzaken	6 (100%)	v : 3 (50%)	3 (schrift) (50%)	0
Totaal	74 (100%)	7 voor rz 14 ter rz 9 na rz=30 (40,5%)	44 (59,5%)	10 (13,5%)

Bovenstaande tabel geeft een totaalbeeld van het verloop van de procedures. Echter, de zaken die voor de regiezitting zijn ingetrokken zijn niet eenduidig aan te wijzen als een effect van de pilot. Om die reden zijn dan ook in tabel 2 de intrekkingen voor de regiezitting (7x) niet meegeteld. Dit levert onderstaand beeld op:

Tabel 2 Verloop van de procedures exclusief intrekkingen voor regiezitting

Zaaksoort	Totaal	Ter en na regiezitting ingetrokken	Uitspraak na regiezitting	Hoger beroep% van totaal
Ambtenarenzaken	4 (100%)	t : 3 (75%)	1 (25%)	0
Belastingzaken	8 (100%)	t : 1 (12,5%)	7 (87,5%)	0
Bijstandszaken	7 (100%)	t : 2 (28,5%)	5 (2 m en 3 s) (1x na 2 ^e rz) (71,5%)	1 (14,2%)
Ex-arob zaken	26 (100%)	t : 7 n : 4=11 (42%)	15 (3 m en 12 s) (1x na 2 ^e rz) (58%)	4 (15%)
Sociaal Zekerheidszaken	29 (100%)	t : 1 n : 5=6 (31,5%)	13 (schrift) (68,5%)	5 (26%)
Vreemdelingenzaken	3 (100%)	0	3 (schrift) (100%)	0
Totaal	67 (100%)	14 ter rz 9 na rz=23 (34%)	44 (66%)	10 (15%)

Tabel 3 Samenvatting verloop van de procedures exclusief intrekkingen voor regiezitting

Verloop	Aantallen	Percentages	Hoger beroep
Intrekking ter/na rz	23	34%	Nvt
Usp na rz	44	66%	
Totaal	67	100%	15%

3.2 Redenen selectie, afspraken ter zitting, wijze van afdoening en reden intrekking

In onderstaande tabel wordt de reden waarom een zaak in aanmerking komt voor een regiezitting gerelateerd aan de wijze van afdoening. Aangezien deze relatie niet te leggen is bij een onbekende reden wordt op die plaatsen nvt vermeld.

Tabel 4 Redenen regiezitting, afspraken ter zitting, wijze van afdoening en reden intrekking

Zaaksoort/aantal	redenen regiezitting	Afspraken ter zitting	Wijze van afdoening
Ambtenarenzaken 4	a) mogelijk mediation en er is een vaststellingsovereenkomst(3x) b) onbekend (1x)	a) nu er een vaststellingsovk is, is er geen procesbelang; vw betaalt proceskosten (3x) b) schorsing ogv 8:64 en toepassing lid 5; pp laten zich schrift nader uit over geschil of het een besluit art 1:3 Awb betreft	a) intrekking t b) gegrond mt
Belastingzaken 8	a) mogelijk schikken (3x) b) bejegening (1x) c) voeging zaken (2x) d) onbekend (2x)	a) usp binnen 6 weken a) usp binnen 6 weken (2x) b) vw trekt naheffing in en vergoedt griffie-, proces- en reiskosten c) usp binnen 6-12 weken (2x) d) vw ziet geen meerwaarde in mediation d) onbekend	a) gegrond a) gegrond mt (2x) b) intrekking t c) gegrond mt (2x) d) gegrond mt d) ongegrond
Bijstandszaken 7	a) bevoegdheid bestuursorgaan b) onduidelijk wat partijen willen c) ontvankelijkheidsvraag d) bejegening e) mogelijk schikken f) onbekend (2x)	a) eiser trekt beroep indien mits vw griffiekosten betaalt b) bob tz ingetr dus geen belang meer; vw betaalt griffie- en proceskosten c) onbekend d) onbekend e) vw betaalt griffiekosten f) usp binnen 6 weken f) usp binnen 6 weken	a) intrekking t b) niet-ontvan (mond. usp) c) niet-ontvan d) ongegrond e) intrekking t f) gegrond f) ongegrond
Ex-arob zaken 28	a) eigendoms kwestie onduidelijk b) bezwaar n.o. (3x) c) tijdsverloop bob d) vaag beroepschrift (3x) e) onduidelijk wat partijen willen f) geen zienswijze ingediend g) ivm te verwachten vovo h) bejegening i) is sprake van een besluit ex artikel 1:3 Awb j) beroep kan niet leiden tot vernietiging besluit k) vw gaf tel aan dat beroep misschien wordt ingetrokken l) onbekend (13)	a) mediation niet haalbaar; usp 6 wk b) usp 6-12 weken b) onbekend b) geen regiezitting c) usp 6-12 weken d) onduidelijk d) vw zal aan eiser uitleg geven over zorgtoeslag en betaalt griffie- en reiskosten (2x) e) vw doet toezegging inzake andere procedure over omzetprocedure f) geen regiezitting g) onbekend h) schorsing ogv 8:64; vw geeft schrift uitleg aan eiser; eiser laat binnen 6 wk horen of beroep gehandhaafd wordt i) onbekend j) usp 6 weken k) eiser ontvangt stukken en mag reageren; tzt toestemming 8:57 l) zal op MK behandeld worden l) geen connexiteit	a) ongegrond b) ongegrond b) gegrond b) intrekking v c) gegrond m d) ongegrond d) intrekking t e) intrekking t f) intrekking v g) ongegrond h) intrekking n i) ongegrond j) niet-ontvan k) ongegrond l) intrekking n l) n.o. (mond t

		<ul style="list-style-type: none"> l) schorsing iav bob l) onbekend l) vw scheldt dwangsom kwijt l) vw betaalt griffierecht l) vw niet verschenen; vw verleent alsnog bouwvergunning na rz l) usp binnen 6 weken l) uitleg standpunten pp l) usp 6 weken l) usp 6 weken l) schorsing mtv 8:64; 8 wk aanhouden l) uitleg standpunten pp 	<ul style="list-style-type: none"> l) intrekking op l) intrekking tz l) intrekking tz l) intrekking tz l) intrekking na l) ongegrond l) n.o. (mond t) l) gegrond mtv l) ongegrond l) intrekking na l) gegrond mtv (mond usp)
Sociaal Zekerheidszaken 21	<ul style="list-style-type: none"> a) onduidelijk wat eiser wil na 2^e bob b) bezwaar n.o. (2x) c) gevolgen voor andere lopende zaak d) mogelijk mediation (4x) e) bejegening (2x) f) onduidelijk wat eiser vergoed wil hebben g) is termijnoverschrijding verschonbaar h) iav bob i) onbekend (9x) 	<ul style="list-style-type: none"> a) aan bezwaar eiser is tegemoet gekomen b) onbekend – geen pv b) usp 6 weken c) usp 6 weken d) usp 6 weken d) usp 6 weken d) geen regiezitting d) geen regiezitting e) vw geeft eiser uitleg na rz e) schorsing totdat vw periode pgb nogmaals heeft bekeken f) usp 6 weken g) geen regiezitting h) aanhouden zaak i)usp binnen 4 weken i) usp 6 weken i) usp 6 weken i) usp 6 weken i) usp 6 weken i) usp 6 weken i) eiser kan nwe aanvraag doen; vw zal snel besluiten mede ogv nieuwe medische info i) usp 6 weken i) usp 6 weken 	<ul style="list-style-type: none"> a) intrekking t b) ongegrond b) ongegrond c) ongegrond d) gegrond d) ongegrond d) intrekking v d) intrekking v e) intrekking n e) intrekking n f) niet-ontvank g) intrekking v h) intrekking n i) ongegrond i) gegrond mtv i) ongegrond i) ongegrond i) n.o. i) ongegrond i) intrekking na i) ongegrond i) ongegrond
Vreemdelingenzaken 6	<ul style="list-style-type: none"> a) ontvankelijkheidsvraag (2x) b) bezwaar n.o. (2x) c) onduidelijkheid mbt betalen leges d) onbekend 	<ul style="list-style-type: none"> a) geen regiezitting (2x) b) afspraken onbekend; eiser niet verschenen (2x) c) geen regiezitting d) usp binnen 6-12 weken 	<ul style="list-style-type: none"> a) intrekking v b) ongegrond c) intrekking v d) gegrond mtv
Totaal 74			

3.3 Finale geschilbeslechting

Hieronder wordt verstaan het einde van de procedure in eerste aanleg. Om finale geschilbeslechting te kunnen registreren is een onderscheid gemaakt tussen *intrekkingen* en *uitspraken* waarvan geen hoger beroep is ingesteld.

De zaken die zijn ingetrokken zijn voor wat betreft de redenen van intrekking gerubriceerd onder de noemers acceptatie, informele bestuurlijke lus en schikkingen.

a. Intrekkingen

In totaal zijn 30 van de 74 zaken ingetrokken. Intrekking vindt plaats zowel voor, ter als na regiezittingen. De redenen zijn in onderstaande tabel aangegeven. In de vierde kolom worden de redenen gerubriceerd in acceptatie, informele bestuurlijke lus en schikking.

Onder *acceptatie* wordt verstaan de situatie dat eiser het beroep heeft ingetrokken omdat hij inziet dat hij geen kans van slagen heeft of omdat hij tevreden is met een nadere uitleg van verweerder. Hierbij blijft het oorspronkelijke besluit in stand.

Een tweede rubriek is die van *de informele bestuurlijke lus*. Kenmerkend voor een bestuurlijke lus is dat de bestuursrechter signaleert dat er een gebrek kleeft aan het bestreden besluit welke grond is voor vernietiging, waarna de rechter het bestuursorgaan in de gelegenheid stelt aan te geven of het dat gebrek wenst te helen en, zo ja, op welke wijze. Een bestuurlijke lus die op deze wijze is omschreven laat zich lastig te deduceren uit het beschikbare onderzoeksmateriaal. Niettemin scharen we hieronder die gevallen waarin verweerder een nieuw besluit heeft genomen ter of na de regiezitting met als gevolg een intrekking, omdat het aannemelijk is dat de rol van de behandelend rechter hierin een rol heeft gespeeld. De zaken die naar aanleiding van een nieuw besluit van verweerder zijn ingetrokken *voordat* een regiezitting plaats had worden niet gerubriceerd onder de noemer bestuurlijke lus. In deze gevallen kan immers geen sprake zijn geweest van een interventie van de bestuursrechter. Deze situaties worden aangeduid als niet van toepassing (nvt) zijnde.

Een derde rubriek is de situatie waarbij sprake is van een oplossing ten gevolge van onderling overleg. Het bestuursorgaan onderneemt wel iets maar heel duidelijk samen met eiser. Deze gevallen worden gerubriceerd onder *schikkingen*.

De situaties waarin geen reden voor intrekking is gegeven worden aangeduid als onbekend.

Kijken we naar de resultaten van de pilot in Utrecht dan levert analyse van de gegevens van 74 dossiers onderstaand beeld op voor zover het betrekking heeft op de 30 zaken die zijn ingetrokken.

Tabel 5 Aantal en reden intrekkingen

	intrekking beroep	Reden intrekking beroep	rubriek
Ambtenaren zaken	3	<i>Ter regiezitting</i> -er is een vaststellingsovereenkomst, geen procesbelang	- acceptatie 3x
Belastingzaken	1	<i>Ter regiezitting</i> -vw trekt naheffing in en vergoedt griffiekosten	- lus 1x
Bijstandzaken	2	<i>Ter regiezitting</i> -vw vergoedt griffiekosten; geen schikking (2x)	- acceptatie 2x
Ex-arob zaken	13	<i>Voor regiezitting</i> -eiser ziet in dat ingediende gronden niet relevant zijn -vw komt aan bezwaar tegemoet <i>Ter regiezitting</i> -vw scheldt dwangsom kwijt -vw betaalt griffiekosten; verder geen belang -vw komt (deels) aan bezwaar eiser tegemoet -vw komt met bob -vw nodigt eiser uit na rz om besluit uit te leggen en betaalt kosten (2x) -geen reden <i>Na regiezitting</i> -na rz schikking (1x) -alsnog bouwvergunning verleend -mtv 8:64 schorsing, monumentenverg ingetrokken -mtv 8:64 schorsing, informeel overleg pp geweest	- acceptatie - nvt - lus - schikking - schikking - acceptatie - acceptatie (2x) - onbekend -schikking -lus -lus -schikking
Soc zekerheid	8	<i>Voor regiezitting</i> - geen reden -vw gaf voldoende schriftelijke uitleg <i>Ter regiezitting</i> -vw komt aan bezwaar eiser tegemoet <i>Na regiezitting</i> -vw trekt bob in en verklaart bezwaar gegrond -na rz gesprek tussen pp -vw komt aan bezwaar eiser tegemoet -na rz overleg tussen pp -wegens omstandigheden	- onbekend -acceptatie -lus - lus -schikking -lus -schikking -onbekend
Vk	3	<i>Voor regiezitting</i> -vw trekt besluit in (2x) -deels tegemoet gekomen aan bezwaar eiser	-nvt (2x) -schikking

b. Uitspraken

Van de 74 onderzochte zaken zijn er 30 ingetrokken. In 44 zaken is uitspraak gedaan. De uitspraken zijn uitgesplitst in gegrond eventueel met toepassing van artikel 8:72 lid 3 en lid 4 dan wel lid 5 Awb, ongegrond en niet-ontvankelijk. Artikel 8:72 lid 4 dient hier steeds zo opgevat te worden dat de bestuursrechter zelf in de zaak heeft voorzien.

Tabel 6 Dictum in uitspraken

	Ambtenaren	Belasting	Bijstand	Ex-arob	Soc.zkerh	Vk	totaal
Gegrond	1 mtv 8 72 lid 4	1x 4x mtv 872 lid 4 1x mtv 872 lid 3	1	1 2 mtv 8 72 lid3 1 mtv 8:72 lid 5	1 1 mtv 8:72 lid 5	1 mbt 8:72 lid 5	16= 21,6%
Ongegrond		1	2	8	9	2	21= 28,4 %
N.o.			2	3	2		7= 10%
Totaal	1	7	5	15	13	3	44= 100%

3.4 Doorlooptijden

Deze zijn in kaart gebracht voor de periode vanaf datum indienen beroep tot aan de regiezitting en vanaf de regiezitting tot de datum dat de zaak is afgehandeld middels intrekking dan wel een uitspraak.

Tabel 7 Doorlooptijden

Aantal zaken	tijdsverloop beroep-rz	tijdsverloop rg-afhandeling	Totaal Aantal d	Gemiddeld Aantal d
Ambtenarenzaken 4	473 d- intr 473 d – intr 250 d – intr 194 d	0 0 0 180 d	473 473 250 374	392 dagen
Belastingzaken 8	387 d 250 d-intr tz 215 d 150 d 267 d 267 d 243 d 205 d	42 d 0 d 17 d 17 d 28 d 28 d 25 d 25 d	429 250 232 167 295 295 268 230	270 dagen
Bijstandszaken 7	391 d-intr tz 368 d-m usp 310 d 274 d-m usp 265 d 168 d-intr tz 134 d	0 0 3 d 0 d 30 d 0 d 47 d	391 368 313 274 295 168 181	284 dagen
Ex-arob zaken 28	700 d 725 d – m usp 563 d+ 257 d – intr 470 d – intr tz 773 d – intr tz 330 d- intr tz	Intr 191 d na rz 0 d 0 d 0 d 0 d 0 d	891 725 820 470 773 330	361 dagen

	329 d 295 d 292 d 289 d 222 d 182 d 330 d – m usp 157 d 191 d 273 d 263 d 270 d 160 d – intr tz 305 d 137 d 159 d 244 d – intr tz 244 d – intr tz 259 d 223 d 402 d – m usp 82 d	Intr na 118 d 61 d 19 d 60 d 8 d 45 d 0 d 39 d 197 d - - 5 d 0 d 41 d Intr na 45 d 70 d 0 d 0 d 50 d Intr 3 d n rz 0 d 40 d	447 356 311 349 230 227 330 196 388 273 263 275 160 346 182 229 244 244 309 226 402 122	
Sociaal zekerheidszaken 21	440 d-intr tz 371 d 270 d 230 d 343 d 202 d 264 d 147 d 141 d 150 d 142 d 334 d 245 + 42 d 251 d 227 d 195 d 186 d 189 + 78 d 131 d 159 d 134 d	0 d 39 d 30 d 17 d 63 d 42 d 12 d 61 d Intr na 133 d Intr na 106 d 34 d 30 d 4 d na 2 ^e zitting Intr na 105 d 29 d 0 d 121 d Intr 25 d na 2 ^e z Intr na 146 d 0 d 42 d	440 410 300 247 406 244 276 208 274 256 176 364 291 356 256 195 307 292 277 159 176	281 dagen
Vreemdelingenzaken 6	500 d 500 d 165 d 165 d 91 d 195 d	- - 5 d 5 d - 64 d	500 500 170 170 91 259	281 dagen

Conclusies

Gelet op de klachten van rechtzoekenden, de wens tot finale geschillenbeslechting en de oproep tot een meer actieve opstelling van de bestuursrechter zou een regiezitting een zinvolle toevoeging aan bestaande werkprocessen binnen bestuursrecht kunnen zijn. Om dit te onderzoeken heeft de rechtbank Utrecht hiertoe een pilot uitgevoerd. De conclusies van de resultaten van het onderzoeksverslag worden hieronder weergegeven.

Welke conclusies zijn te trekken op grond van de onderzochte 74 zaken die in Utrecht op een regiezitting behandeld zijn.

Algemeen

Van de 74 zaken is 40,5% ingetrokken voor, ter dan wel na de regiezitting. Omdat de zaken die voor een regiezitting (7x) zijn ingetrokken niet direct zijn aan te merken als een effect van de pilot zijn deze in tabel 2 buiten beschouwing gelaten. Dan blijkt uit de cijfers dat van de 67 zaken, er 23 (34%) ter en na de regiezitting zijn ingetrokken. Uit tabel 1 blijkt dat van de 44 zaken waarin uitspraak is gedaan slechts in 2 zaken (4,5%) een tweede zitting is gehouden. Voort blijkt dat van de 44 uitspraken er in 5 zaken (11,3%) mondeling uitspraak is gedaan.

Opvallend is dat er van de 74 behandelde zaken slechts in 10 zaken hoger beroep is ingesteld. Dit komt neer op 13,5%. Indien we de intrekkingen voor regiezitting buiten beschouwing laten komt het percentage hoger beroep op 15% (tabel 2).

In de 74 onderzochte zaken kwam slechts eenmaal mediation ter sprake in een ex-arob zaak, maar eiser wilde dit traject niet in en koos voor een schriftelijke uitspraak.

De zaaksoorten nader bekeken

Als we de effecten van de pilot per zaaksoort nader willen bekijken dienden de zaken die zijn ingetrokken voordat een regiezitting plaats had buiten beschouwing worden gelaten. Dan blijkt uit tabel 2 dat een regiezitting vooral effectief is bij ambtenarenzaken en ex-arob zaken. Ter en na regiezitting zijn in resp 75% en 42% van de zaken ingetrokken. In de overige zaaksoorten ligt het percentage intrekkingen ter en na regiezitting rond de 30%, met uitzondering van belastingzaken en vreemdelingenzaken. Deze percentages zijn resp. 12,5% en 0%.

Wat betreft het houden van een tweede zitting na de regiezitting, dat zoals gezegd slechts in 4,5% van de zaken is voorgekomen, komt dit in de onderzochte zaken alleen voor in bijstandszaken en in ex-arob zaken.

Verder blijkt uit de cijfers dat hoger beroep vooral wordt ingesteld bij sociaal zekerheidszaken.

Relatie selectie, afspraken ter zitting, wijze van afdoening en reden intrekking

In tabel 4 is de reden voor selectie, de afspraken die ter zitting zijn gemaakt, de wijze van afdoening en de reden van intrekking in kaart gebracht. Voor nadere gegevens omtrent de selectie van een zaak wordt ook verwezen naar het onderzoeksverslag van de RUG.

Conclusies omtrent een mogelijke relatie tussen deze vier aspecten worden op een later moment bijgevoegd.

Doorlooptijden

Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen het tijdsverloop tussen het instellen van beroep en de datum van de regiezitting en het tijdsverloop tussen de regiezitting en de afdoening van de zaken.

Uit tabel 8 komt naar voren dat het tijdsverloop van de 74 zaken tussen het indienen van beroep en de regiezitting veel groter is dan het tijdsverloop tussen de regiezitting en de afhandeling van de zaak. Voorts is uit tabel 8 af te leiden dat de gemiddelde doorlooptijd

bij ambtenarenzaken het hoogst is (392 dagen) en bij belastingzaken het laagst (270 dagen).¹⁵

Finale geschilbeslechting

In het kader van finale geschilbeslechting is een onderscheid gemaakt tussen intrekkingen en uitspraken.

intrekkingen

Van de 74 onderzochte zaken zijn er in totaal 30 ingetrokken, waarvan 7 voor de regiezitting. In tabel 5 zijn de redenen van alle intrekkingen weergegeven. Omdat van de zaken die zijn ingetrokken voor een regiezitting geen verband is te leggen met de rol van de behandelende rechter, en deze intrekkingen niet direct zijn aan te merken als een effect van de pilot, zijn ze in tabel 8 niet opgenomen.

Tabel 8 Samenvatting intrekkingen ter en na regiezitting

	Ambtenaren	Belasting	Bijstand	Ex-arob	Soc.zkerh	Vz	totaal
Acceptatie	3		2	3			8 (35%)
Lus		1		3	3		7 (30%)
Schikking				4	2		6 (26%)
Onbekend				1	1		2 (9%)
totaal	3	1	2	11	6		23 (100%)

Uit deze tabel blijkt dat van de reden van intrekkingen ter en na regiezitting vooral gelegen is in de acceptatie door eisers (35%). Maar de overige reden volgen op de voet namelijk informele bestuurlijke lus (30%) en schikking (26%).

uitspraken

In tabel 6 is het dictum van de 44 uitspraken weergegeven. Hieruit blijkt dat in 11,3% (4x in belastingzaken en 1x in een ambtenaren zaak) artikel 8:72 lid 4 Awb is toegepast en heeft de behandelend rechter zelf voorzien in de zaak. Daarnaast is in 6,8% (1x belastingzaak en 2 ex-arob) toepassing gegeven aan artikel 8:72 lid 3 Awb en heeft de rechter het beroep gegrond verklaard maar de rechtsgevolgen in stand gelaten. Eveneens is in 6,8% (1x belasting, 1x ex-arob, 1x soc.zekerheid) toepassing gegeven aan artikel 8:72 lid 5 Awb, waarbij de rechter het bestuursorgaan veroordeelde een nieuw besluit te nemen binnen een bepaald termijn.

samenvatting

In onderstaande tabel zijn de gegevens samengevat. Bij de weergave van de uitspraken is een onderscheid gemaakt tussen uitspraken die het dictum gegrond, ongegrond en niet-ontvankelijk bevatten.

Hierbij zijn de zaken (10x) waarvan hoger beroep is ingesteld niet meegerekend omdat er in die gevallen immers geen sprake is van finale geschilbeslechting.

¹⁵ Voor meer gegevens omtrent doorlooptijden wordt verwezen naar het eindrapport van het project Differentiatie waarin ook gegevens van het onderzoek door de RUG zijn opgenomen.

Tabel 9 Samenvatting van de wijze van geschilbeslechting

	Ambtenaren	Belasting	Bijstand	Ex-arob	Soc.zkerh	Vrzak	totaal
Ingetrokken voor rz				2	2	3	7 (11%)
Ingetrokken Door acceptatie	3		2	3	0		8 (13%)
Ingetrokken door lus		1		3	3	0	7 (11%)
Ingetrokken door schikking				4	2	0	6 (9%)
Ingetrokken door onbekende reden				1	1		2 (3%)
Uitspraak na rz excl hb							(34=53%)
-gegr	1	6	1	3	2	1	14
-ongegr		1	1	5	4	2	13
-n.o.			2	3	2		7
totaal	4	8	6	24	16	6	64 (100%)

Uit deze tabel blijkt dat in 47% een einde aan het geschil komt door intrekking voor, ter en na een regiezitting, waarbij de reden vooral gelegen is in acceptatie door eisers (13%) en in iets mindere mate in het gebruik van een informele bestuurlijke lus (11%) en schikking (9%).

Slot

Uit het onderhavige onderzoek komt naar voren dat in de pilot regiezittingen bijna de helft van de zaken zijn ingetrokken voor, ter of na de zitting (47%). Zouden we de intrekkingen voor de zitting buiten beschouwing laten omdat die niet direct zijn aan te merken als een effect van de pilot dan komt het percentage intrekkingen op 36%. Voorts blijkt uit de gegevens dat een van de doelstellingen van de pilot, versneld behandelen, niet erg uit de verf komt. Het tijdsverloop tussen het indienen van het beroepschrift en het behandelen op zitting is vrij groot in tegenstelling tot het tijdsverloop tussen behandeling op zitting en afdoening van de zaak.

Van de 74 zaken die in dit onderzoek in kaart zijn gebracht is in 13,5% van de zaken hoger beroep ingesteld. Indien de zaken die voor een regiezitting zijn ingetrokken buiten beschouwing blijven komt het percentage waarin hoger beroep wordt ingesteld op 15%. Uit gegevens van de rechtbank Utrecht blijkt dat er van de in totaal 146 zaken die op een regiezitting zijn behandeld in 9,5% (14 zaken) hoger beroep is ingesteld. Kortom, uit de resultaten van de pilot is af te leiden dat een regiezitting een effectief instrument kan zijn om geschillen te beslechten.