

Evaluatierapport project Cascade Centrale Raad van Beroep



Onderzoeksteam

Ivo van Duijneveldt
Wybrand van der Meulen
David Schelfhout

Inhoud

	Managementsamenvatting	3
1.	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doel- en vraagstelling van deze evaluatie	7
1.3	Onderzoeksmethoden	8
1.4	Leeswijzer	10
2.	Inrichting van het project Cascade	11
2.1	Achtergrond en doelstelling	11
2.2	Regulier werkproces werkstroom Bijstand	12
2.3	Opzet van het project Cascade	13
3.	Uitvoering van het project Cascade	17
3.1	Instroom	17
3.2	Intake	17
3.3	Behandel- en afdoeningswijzen	19
3.4	Doorlooptijden	23
3.5	Tijdsbesteding van CRvB-medewerkers	26
3.6	Vergelijking met de reguliere procedure	27
3.7	Implementatie	31
4.	Ervaringen van procespartijen	34
4.1	Ervaringen met de intake	34
4.2	Ervaringen met de afdoening	42
5.	Ervaringen van medewerkers	46
5.1	Ervaringen met de intake	46
5.2	Triage	50
5.3	Passende behandelwijze	52
5.4	Op zitting	53
6.	Conclusies en aanbevelingen	55
6.1	Conclusies	55
6.2	Aanbevelingen	62
	Bijlagen	64
	Onderzoeksvragen	64
	Intakeformulier Cascade	66

Managementsamenvatting

Aanleiding

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) is in 2024 een experiment gestart met een nieuwe behandeling van bijstandszaken in hoger beroep. Dit project, Cascade genaamd, is erop gericht om al in een vroeg stadium kennis van de zaak te nemen en belangen van partijen op te halen, om vervolgens de best passende behandelwijze te kiezen. Dat kan een behandeling op zitting zijn, maar bijvoorbeeld ook vormen van alternatieve geschilbeslechting. Hiervoor is in het kader van Cascade geëxperimenteerd met zowel schriftelijke als telefonische vormen van intake. De CRvB beoogt met de Cascade-werkwijze bij te dragen aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid, doordat partijen in een vroeg stadium worden gehoord. Daarnaast draagt de werkwijze mogelijk bij aan een doelmatige uitvoering van het werk, doordat vroeger regie de doorlooptijd van zaken kan verbeteren en schaarse (zittings)capaciteit gericht ingezet kan worden. Tot slot zou Cascade bij kunnen dragen aan het werkplezier van CRvB-medewerkers.

De CRvB heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de Cascade-werkwijze. Daarbij gaat het zowel om de feitelijke opbrengsten (o.a. aantal zaken dat is behandeld en de uitkomst daarvan), maar ook om de beleving en waardering van zowel procespartijen als medewerkers van de CRvB voor de nieuwe werkwijze. AEF heeft het onderzoek in de periode juli 2024 tot en met augustus 2025 uitgevoerd. Gekozen is voor een combinatie van onderzoeksmethoden: analyse van managementinformatie en interviews met procespartijen en medewerkers. De belangrijkste bevindingen en conclusies van het onderzoek luiden als volgt:

Aantal zaken en behandelwijzen

In het onderzoek zijn gegevens van 61 zaken betrokken die volgens de experimentele werkwijze zijn behandeld. Meer dan de helft van deze zaken (51%) werd op een alternatieve manier afgedaan: partijen bereikten een schikking of trokken de zaak in, of de CRvB deed een uitspraak zonder zitting.

In Cascade komt ongeveer een gelijk percentage zaken op zitting als in de reguliere procedure. Als partijen hun zaak intrekken, gebeurt dit binnen Cascade in een veel vroeger stadium dan in de reguliere procedure. Dit komt de doorlooptijd in positieve zin ten goede. Daarnaast helpt de Cascade-werkwijze om in een vroeg stadium de juiste behandelwijze voor zaken te bepalen: de gekozen behandelstroom komt in bijna alle gevallen overeen met de uiteindelijke afdoeningswijze.

Procedurele rechtvaardigheid

Procespartijen waarderen het dat de CRvB vraagt wat zij belangrijk vinden voor de behandeling van de zaak. Ook waarderen zij dat de CRvB onderzoekt wat er nog meer speelt in een zaak en dat hij de mogelijkheid voor alternatieve geschilbeslechting verkent. Als die vervolgens worden ingezet, zijn partijen daar in de interviews zonder uitzondering over te spreken. Met name voor betrokkenen is de meerwaarde van de intake met het oog op ervaren procedurele rechtvaardigheid groot: zij benadrukken het belang gehoord te worden en zij waarderen het dat de CRvB niet alleen oog heeft voor de juridische aspecten van een zaak, maar ook wat er in bredere zin speelt.

Intake

Binnen Cascade is geëxperimenteerd met zowel een schriftelijke als een telefonische intake. Beide vormen hebben voor- en nadelen. Juridisch medewerkers waarderen het persoonlijk contact met procespartijen in de telefonische intake: zij krijgen een rijker begrip van wat er speelt en zij kunnen in het gesprek doorvragen. De telefonische intake levert over het algemeen meer informatie op dan de schriftelijke intake. Daar staat tegenover dat de telefonische intake meer tijd kost dan de schriftelijke intake (42 versus 17 minuten). Ook geven procespartijen soms de voorkeur aan een schriftelijke intake, omdat zij dan op hun gemak over de formulering van hun antwoorden kunnen nadenken.

Het is bovendien eenvoudiger om de advocaat bij de schriftelijke intake te betrekken. Ook wordt de schriftelijke intake als transparanter gezien, omdat er geen vertaalslag zit in de verslaglegging door de juridisch medewerker. Dat de telefonische intakegesprekken door juridisch medewerkers worden gevoerd, en niet door raadsheren, is voor geen enkele respondent problematisch. Zij ervaren de gesprekken als prettig, constructief en open, en geven aan dat de CRvB-medewerkers hiertoe goed geëquipeerd zijn. Voor beide intakevormen geldt dat de vragenlijst die wordt gebruikt nog verbeterd kan worden, met name door deze in te korten.

Verbetering van de werkwijze is verder mogelijk door explicieter te benadrukken dat deelname aan de intake niet verplicht is en dat de opbrengst van de intake gedeeld wordt met de wederpartij. Het verdient aanbeveling bij de intake, om aan te sluiten bij de voorkeur van de betrokken procespartij. Dit impliceert dat beide intakevormen behouden zouden moeten blijven. Praktisch kan dit vorm krijgen door partijen standaard het intakeformulier op te sturen en daarbij aan te geven dat zij op korte termijn gebeld zullen worden om, desgewenst, de vragen mondeling per telefoon door te lopen.

Doorlooptijden

Voor zaken die met de Cascade-werkwijze werden behandeld, bedroeg de doorlooptijd vanaf het moment van instroom tot aan afdoening gemiddeld 8,5 maand. De intake werd gemiddeld na 4 weken afgenomen en zaken kwamen na gemiddeld 7,5 maand op zitting. Bij de Cascade-werkwijze lukte het vaker dan in de reguliere procedure om een zaak snel op zitting te plannen en daarin op relatief korte termijn uitspraak te doen. Dit komt overigens mede omdat er specifiek zittingsruimte in de roosters was gereserveerd voor Cascade. Vergeleken met de reguliere procedure liggen de doorlooptijden bij de Cascade-werkwijze duidelijk lager. Waar de CRvB in 2023 in de reguliere procedure 28% van de zaken binnen 1,5 jaar na instroom afdeed, lukte dit binnen Cascade (in 2024-2025) in liefst 89% van de zaken. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de doorlooptijden van zaken in genoemde jaren niet volledig vergelijkbaar zijn, omdat de werkvoorraad van de CRvB in 2023 substantieel hoger lag, waardoor zaken langer 'op de plank' lagen voor ze werden behandeld.

Doelmatigheid

Binnen de Cascade-werkwijze kwam ongeveer twee derde van de zaken op zitting. Dat is vergelijkbaar met de reguliere procedure. Cascade lijkt er dus niet toe te leiden dat er minder zaken op zitting komen. Desalniettemin hebben betrokken raadsheren de ervaring dat zij met de Cascade jaarlijks meer zaken kunnen afdoen dan als zij louter zaken op de zittingsgerichte werkwijze zouden behandelen. Uiteindelijk wordt bij beide werkwijzen ongeveer de helft van

de zaken op alternatieve wijze afgedaan, maar zorgt de vroegtijdige regie er wel voor dat er (vrijwel) geen zaken vlak voor zitting worden ingetrokken. Kostbare en schaarse zittingscapaciteit wordt dus doelmatiger benut.

Als zaken op zitting gepland worden leert de Cascade-werkwijze dat de zittingstijd efficiënter kan worden benut. Doordat de belangen al eerder zijn uitgevraagd, is er op zitting meer tijd voor de inhoudelijke behandeling van de zaak. CRvB-medewerkers hebben bovendien het idee dat procespartijen beter voorbereid op zitting komen. Overigens betekent dit niet per definitie dat de zittingstijden korter worden. Bij zaken waarbij op zitting gestreefd wordt naar een schikking of andere alternatieve vorm van geschilbeslechting dan een uitspraak, is de ervaring dat er juist tijd nodig is om een zorgvuldig proces met partijen te doorlopen.

Werkplezier

De Cascade-werkwijze draagt bij aan het werkplezier van de betrokken medewerkers. Juridisch medewerkers ontleen plezier aan het persoonlijke contact met partijen tijdens de telefonische intake, het inzicht in de belangen van partijen en het meedenken met de raadsheer over de best passende afdoeningswijze. In het triagegesprek ervaren juridisch medewerkers een meer gelijkwaardige verhouding met de raadsheer. Raadsheren op hun beurt ervaren het Cascadeproces ook als verrijkend, omdat zij het gevoel hebben dat het bijdraagt aan het leveren van maatwerk, het recht doet aan de wensen en belangen van partijen en het vinden van een zo goed mogelijke oplossing voor geschillen. Raadsheren noemen verder de intensievere samenwerking met de juridisch ondersteuners als positieve opbrengst, omdat die het werkplezier verhoogt. Zowel juridisch ondersteuners als raadsheren menen dat het werken volgens de Cascade-werkwijze specifieke vaardigheden vergt, waardoor de werkwijze mogelijk niet alle medewerkers past en ligt.

Implementatie

De implementatie van het project is over het algemeen goed en zoals gepland verlopen. Het belangrijkste aandachtspunt daarbij zijn de knelpunten die medewerkers ervaren bij de administratieve voorbereiding van dossiers. Het administratieve proces lijkt nog onvoldoende in staat om te voorzien in wat nodig is om de Cascade-werkwijze in de praktijk te brengen, met name waar het de tijdige beschikbaarheid van dossiers betreft.

Positie (sociale) advocatuur

Een aandachtspunt betreft de positie van advocaten. De intake maakt binnen de Cascade-werkwijze integraal onderdeel uit van de procedure. Rechtsbijstand is daarbij net zo waardevol en van belang als in de andere delen van de procedure. Daar hoort bij dat advocaten die werken op basis van een toevoeging kunnen rekenen op een vergoeding voor hun inspanningen, wat is nu onvoldoende het geval. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat het voeren van regie ervoor kan zorgen dat zaken minder vaak op zitting komen. Voorkomen zou moeten worden dat dit zorgt voor een perverse prikkel, waarin advocaten die werken op basis van een toevoeging op minder inkomsten kunnen rekenen omdat tijd die wordt besteed aan zittingen wel wordt vergoed en tijd besteed aan andere werkzaamheden (zoals de intake) niet. Het verdient aanbeveling dit aspect onder de aandacht van het ministerie van JenV en van de Raad voor rechtsbijstand te brengen.

Een werkwijze om blijvend in te investeren

Per saldo is de conclusie gerechtvaardigd dat Cascade een werkwijze is om voor de toekomst te behouden. Het onderzoek wijst uit dat de Cascade-werkwijze enerzijds extra taken oplevert, met name bij de telefonische intake. Daar staat tegenover dat tijd bespaard wordt, met name als zaken niet op zitting komen. De tijdsinvestering om het dossier opnieuw door te nemen als een zaak toch op zitting komt, blijkt in de praktijk mee te vallen. Per saldo is de extra personele inzet in de intakefase die de Cascade-werkwijze vergt beperkt, terwijl de opbrengst in termen van kwaliteit van de procedure (ervaren procedurele rechtvaardigheid, snellere en meer passende afdoening) groot is. Ook kan de intake er in sommige zaken voor zorgen dat zaken efficiënter kunnen worden afgedaan, waardoor juist doelmatiger wordt gewerkt. De intake legt de basis voor het verdere proces. Dat mag wat best wat kosten, vooral ook omdat de opbrengst niet alleen in bedrijfseconomische termen, maar vooral ook in de zin van kwaliteit en legitimiteit van de procedure begrepen moet worden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) is de hoogste bestuursrechter in sociale zekerheidszaken. In 2024 is een nieuwe werkwijze beproefd voor de behandeling van bijstandszaken in hoger beroep. Dit project, Cascade genaamd, voorziet in een vorm van triage, om zaken zo snel mogelijk te kunnen behandelen en voor partijen de optimale behandelwijze te kiezen. Het project Cascade is erop gericht om al in een vroeg stadium belangen van partijen op te halen en globale kennis van de zaak te nemen, zodat de zaak vervolgens gericht toe kan worden geleid naar de behandelwijze die het best aansluit bij de aard en inhoud van de zaak en de wensen van partijen. Dat kan een behandeling op zitting zijn, maar bijvoorbeeld ook een vorm van mediation. Daarmee wijkt de werkwijze in het project af van de gangbare praktijk, waarbij zaken standaard op zitting worden gepland, pas kort voor de zitting inhoudelijk naar de zaken wordt gekeken en de belangen van partijen en hun standpunten eerst op zitting worden geïnventariseerd. De Cascade-werkwijze is niet alleen in het belang van partijen, maar ook van de betrokken medewerkers en de organisatie van de CRvB, omdat verwacht wordt dat een snellere en betekenisvollere afhandeling van zaken bij zal dragen aan het werkplezier, verkorting van doorlooptijden en werklastvermindering van raadsheren.

Cascade bouwt voort op eerdere pilots en innovaties. Zowel bij de CRvB als rechtspraakbreed wordt al geruime tijd geëxperimenteerd met (vroeg) regie, alternatieve geschilbeslechting en maatwerk in de fase voorafgaand aan de zitting. Rode draad in deze experimenten is het doel om met een vroegtijdige beoordeling van de zaak te komen tot een passende en efficiënte behandeling. Bij de CRvB lopen momenteel ook de werkwijze *Vroege regie* en de procedure *Gericht Op Oplossing* (GOO). Cascade is gestart naast en in aanvulling op deze werkwijzen.

De CRvB heeft Andersson Elffers Felix (AEF) verzocht een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de werking en opbrengsten van de Cascade-werkwijze. Deze rapportage beschrijft de resultaten van dit onderzoek.

1.2 Doel- en vraagstelling van deze evaluatie

De doelstelling van het evaluatieonderzoek is driedelig:

- De eerste doelstelling is gericht op het proces. Hierbij staat de vraag centraal wat er nodig is om tot een goede uitvoering van de werkwijze van Cascade te komen. De twee verschillende aspecten van de aangepaste werkwijze komen hierbij aan bod: vroegtijdige inventarisatie van belangen (schriftelijk of telefonisch) en triage gericht op de meest passende behandelwijze. In het verlengde richt de evaluatie zich ook op het veranderingsproces om de aangepaste werkwijze, indien gewenst, in te voeren.
- De tweede doelstelling is gericht op de effecten van de aangepaste werkwijze. Voor partijen gaat het hierbij om de doorlooptijd, de verschillende behandelwijzen, de uitkomsten, de ervaren toegankelijkheid van de procedure en de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Voor medewerkers van de rechtspraak gaat het om het werkplezier, ontplooiingsmogelijkheden en loopbaanperspectief en de praktische werkbaarheid van de alternatieve procedure.

- De derde doelstelling is gericht op een vergelijking met de reguliere procedure en toetsing van de vooronderstelling dat de aangepaste werkwijze leidt tot werklastvermindering bij raadsheren door efficiënt te werken en delegatie. Onderdeel van deze vergelijking is een (indicatieve) kosten-batenanalyse, waaronder een inschatting van extra werkzaamheden en werkzaamheden die juist niet of minder uitgevoerd hoeven te worden.

Deze doelen voor het onderzoek zijn vertaald in een uitgebreide lijst onderzoeksvragen voor de evaluatie. Deze vragen hebben betrekking op de volgende aspecten:

1. Een cijfermatige weergave van de belangrijkste gegevens met betrekking tot de zaken in het project Cascade (aantal, afdoeningswijze, uitkomst etc.).
2. Een vergelijking van deze gegevens met die uit de reguliere procedure.
3. De beleving van en waardering voor de alternatieve procedure door procespartijen.
4. De beleving van en waardering voor de alternatieve procedure door medewerkers.
5. De volledige lijst met onderzoeksvragen is als bijlage opgenomen.

1.3 Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Er is ten eerste een cijfermatige analyse uitgevoerd naar het project Cascade en de vergelijking met de reguliere werkwijze. Verder zijn telefonische interviews afgenomen met procespartijen ter beantwoording van de vragen over hun beleving en waardering. Daarnaast is met de betrokken medewerkers van de CRvB gesproken, zowel in uitgebreide individuele interviews als in focusgroep-gesprekken. Met de betrokken medewerkers is gesproken over hun beleving van en waardering voor het project. Ten slotte heeft de CRvB een bijeenkomst georganiseerd voor ketenpartners, waarin feedback op de Cascade-werkwijze is opgehaald. Daar namen veertig afgevaardigden van ketenpartners aan deel. Het verslag daarvan is ook betrokken bij het schrijven van dit rapport. We lichten de ingezette onderzoeksmethoden hieronder verder toe.

Cijfermatige analyse

De uitvoering van het project Cascade is onder andere in kaart gebracht aan de hand van managementinformatie. Het aantal zaken, de doorlooptijd, de behandelwijze en de uitkomst van elke zaak zijn bijgehouden. De doorlooptijd, behandelwijze en uitkomst van zaken zijn vergeleken met de cijfers van de reguliere procedure, om een beeld te krijgen van de effecten van de Cascade-werkwijze. Een nadere verantwoording van de selectie van referentiedata is te vinden in hoofdstuk 3.

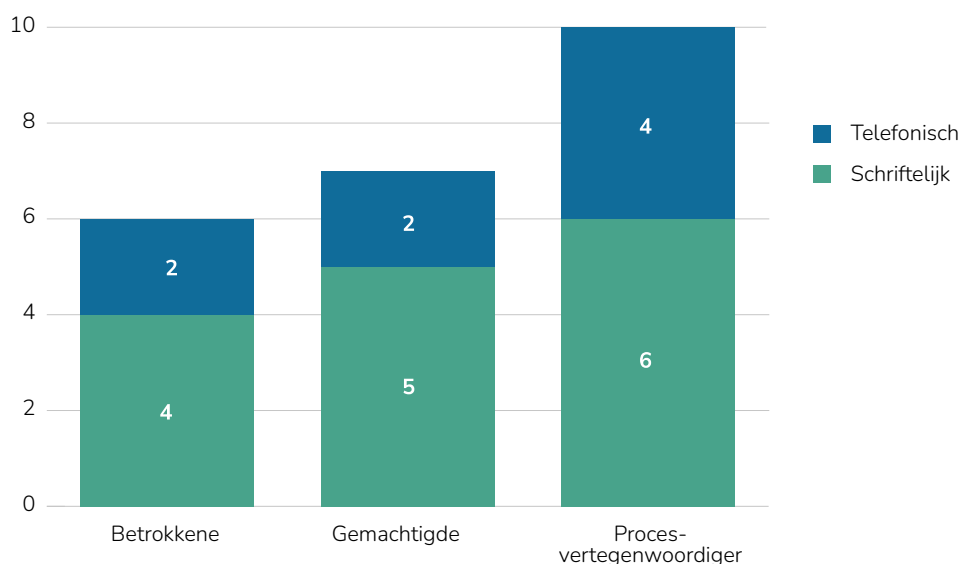
Ook is bijgehouden hoeveel tijd de betrokken medewerkers besteed hebben aan de Cascade-werkwijze. Hierbij is onderscheid aangebracht in het afnemen van de intake en bijbehorende werkzaamheden en het voeren van het triagegesprek. Verder is in kaart gebracht hoeveel tijd de medewerkers per zaak kwijt waren. De projectmedewerkers hebben zelf tijd geschreven voor deze werkzaamheden.

Telefonische interviews met procespartijen

Om inzicht te krijgen in de beleving en waardering van de Cascade-werkwijze door procespartijen, zijn zij telefonisch geïnterviewd. Dit betroffen gestructureerde interviews. Er zijn vooraf gespreksleidraden opgesteld, die elk gesprek zijn gevolgd. In de leidraden zijn zowel algemene vragen gesteld als vragen specifiek voor de wijze van intake (telefonisch of schriftelijk) die voor de desbetreffende respondent aan de orde was.

De advocaten en procesvertegenwoordigers zijn eveneens bevraagd op hun kennis van en vergelijking met de reguliere procedure. Er zijn daarentegen geen interviews gevoerd met eisers en gedaagden van zaken die onder de reguliere procedure zijn behandeld, omdat van hen geen kennis van de alternatieve procedure verwacht kan worden. Bovendien zou het aantal respondenten te laag zijn om valide uitspraken te doen over de beleving van doorlooptijden, behandelwijze en procedurele rechtvaardigheid van de reguliere werkwijze.

Aan een aselekt deel van de procespartijen wier zaak in het project Cascade is in- en uitgestroomd, is gevraagd of ze wilden meewerken aan deze evaluatie. Hierop hebben 31 partijen positief gereageerd. Hiervan zijn uiteindelijk 24 procespartijen geïnterviewd, omdat 7 partijen niet bereikbaar waren of alsnog aangaven niet te willen meewerken. In totaal is gesproken met 6 betrokkenen (burgers), 7 gemachtigden van burgers (advocaten) en 10 procesvertegenwoordigers van bestuursorganen. In de onderstaande figuur is weergegeven aan welke intakes de respondenten hebben deelgenomen.



Figuur 1: Type intakes per type respondent

Voorafgaand aan de interviews zijn respondenten geïnformeerd over het doel en de opzet van het evaluatieonderzoek. Hen is toestemming gevraagd om uit de interviews te mogen citeren. Met respondenten is afgesproken dat de interviews anoniem zouden worden verwerkt.

Interviews met projectmedewerkers

In de tweede fase van het onderzoek hebben we alle CRvB-medewerkers die betrokken zijn bij het project Cascade gesproken in semigestructureerde interviews. Ten behoeve van deze interviews is een gespreksleidraad opgesteld, die voorafgaand aan het gesprek met de respondenten is gedeeld. Voor de juridisch medewerkers en raadsheren zijn verschillende leidraden opgesteld.

In totaal zijn 8 interviews gevoerd, waarvan 5 met juridisch medewerkers en 3 met raadsheren. Met de raadsheer die tevens projectleider is, alsmede met een juridisch medewerker die het project ondersteunt, zijn daarnaast meerdere gesprekken gevoerd over de opzet en implementatie van het project. Alle interviews zijn bij de CRvB op locatie afgenomen.

Focusgroepen met projectmedewerkers

Na de semigestructureerde interviews hebben we alle betrokken medewerkers nogmaals gesproken tijdens 2 focusgroepgesprekken van elk 2 uur. De eerste focusgroep vond plaats met raadsheren, de tweede met juridisch medewerkers. In deze focusgroepen zijn bevindingen uit de individuele interviews voorgelegd ter discussie en reflectie. De respondenten zijn vooraf ingelicht over thema's die in de focusgroep zouden worden behandeld.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is het resultaat van de evaluatie van het project Cascade. We beschrijven eerst de inrichting van het project in hoofdstuk 2 om vervolgens de inhoudelijke bevindingen te presenteren. Hoofdstuk 3 betreft de cijfermatige analyse van het project op zich zelf en in vergelijking met de reguliere werkwijze bij het CRvB. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de ervaringen van procespartijen en in hoofdstuk 5 in op de ervaringen van medewerkers. We sluiten af met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

In dit rapport gebruiken we specifieke benamingen voor de respondenten en anderen die met het project Cascade te maken hebben. We geven hieronder een overzicht:

- **Betrokkene:** een burger met een zaak bij de CRvB. In vrijwel alle gevallen was dit de eisende partij, maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn.
- **Gemachtigde:** een advocaat of andere vertegenwoordiger van de betrokkene.
- **Procesvertegenwoordiger:** de ambtenaar die namens het college van burgemeester en wethouders van een gemeente (of ander bestuursorgaan) optreedt in rechtszaken.
- **Raadsheer:** een hoger beroepsrechter werkzaam bij de CRvB, leidt de zitting en doet uitspraak in een juridisch geschil. Er zijn drie raadsheren bij het project betrokken.
- **Juridisch medewerker:** een juridisch adviseur (gerechtsambtenaar) of gerechtsauditeur van de CRvB die de raadsheer ondersteunt. De juridisch medewerkers hebben in het project Cascade de intakes afgenomen. Er zijn twee gerechtsauditeurs en drie juridische adviseurs bij het project betrokken.

2. Inrichting van het project Cascade

2.1 Achtergrond en doelstelling

De CRvB stelt zich ten doel om te voorzien in goede, tijdige en begrijpelijke rechtspraak.¹ Een element van goede rechtspraak is volgens de CRvB het streven naar oplossingen die duurzaam zijn en waarmee mensen verder kunnen komen.² De CRvB streeft daarom naar rechtspraak die er voor zorgt dat partijen duidelijkheid krijgen en het onderliggende geschil zo veel mogelijk wordt opgelost. Dat vraagt dat de CRvB de verschillende behandelwijzen optimaal inzet, om zo in iedere zaak een passende afdoeningswijze in te zetten.

Naast deze inhoudelijke aspecten, is een tijdige behandeling van zaken eveneens van belang voor rechtzoekenden. Het initiatief voor het opstarten van het project Cascade is eind 2023 tot stand gekomen. In 2023 handelde de CRvB in totaal 4.380 zaken af. Tegelijkertijd was er op dat moment sprake van een openstaande werkvoorraad van bijna 5.000 zaken.³ Net als veel andere gerechten had de CRvB toen te maken met een hoge werkvoorraad. Voor een deel was die te verklaren door achterstanden. De CRvB heeft deze achterstanden in de afgelopen jaren mede als gevolg van een dalende instroom al gedeeltelijk ingelopen.⁴ Toch zijn de doorlooptijden in een groot deel van de zaken nog steeds lang.⁵ Zo bedroeg in 2023 en 2024 voor de werkstroom Bijstand de gemiddelde doorlooptijd van een zaak ruim anderhalf jaar.⁶

Het project Cascade is tegen deze achtergrond opgezet. De kern van Cascade is het inzetten van een triageproces waarin zaken zo snel en efficiënt als mogelijk worden toe geleid naar de best passende behandelwijze. Daarbij streeft de CRvB naar maatwerk en voert in een zo vroeg mogelijk stadium regie op zaken. De naam Cascade is bewust gekozen: een cascade is een waterval die trapsgewijs verloopt, waarbij de hoofdstroom vertakt en de ene waterloop volgt op de volgende.

Uit de overkoepelende doelstelling van Cascade (zaken zo snel en efficiënt als mogelijk naar de meest optimale behandelwijze toeleiden) volgen verschillende beoogde effecten. De CRvB beoogt enerzijds effecten op zaaksniveau: Cascade kan bijdragen aan het bekorten van doorlooptijden, het vaker benutten van vormen van alternatieve geschilbeslechting, en daarmee het effectiever beslechten van geschillen. Ook kan Cascade bijdragen aan procedurele rechtvaardigheid, omdat partijen in een eerder stadium worden gehoord en invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de procedure.

1 Centrale Raad van Beroep (2023). *Jaarverslag 2023*, p. 5.

2 Idem, p. 26.

3 Idem, p. 38.

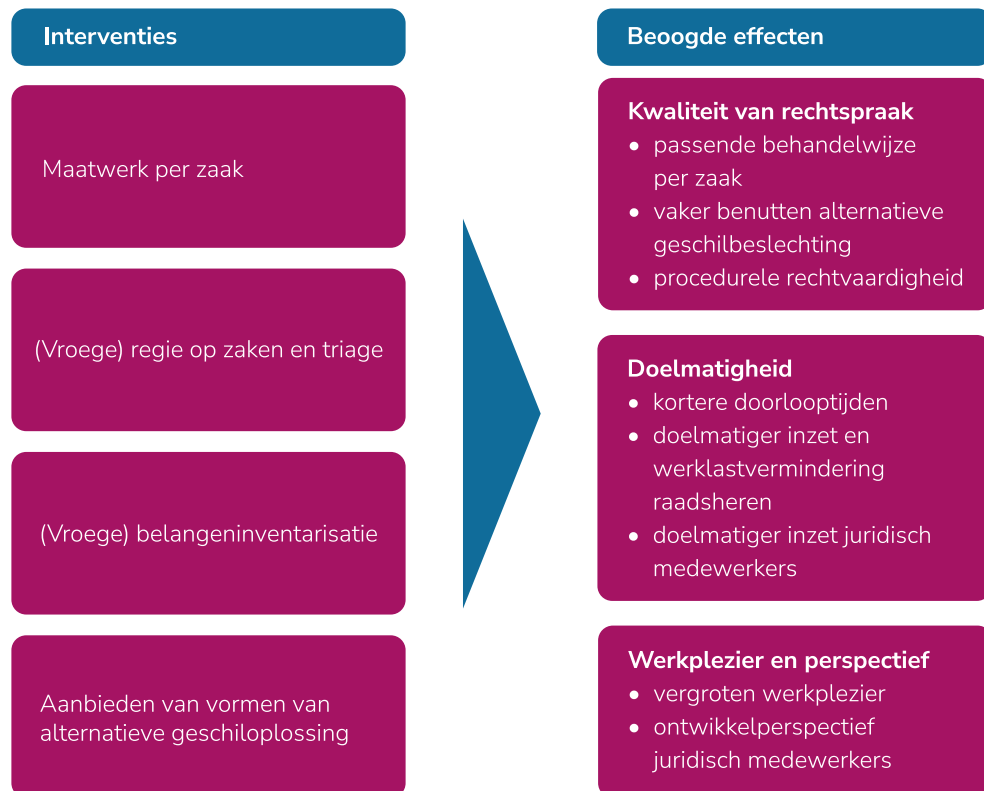
4 De werkvoorraad was in 2024 nog 4.168 zaken (Centrale Raad van Beroep (2025). *Jaarverslag 2024*, p. 27).

5 Eind december 2023 bestond 56% van de werkvoorraad uit zaken die minder dan één jaar geleden waren ingestroomd, blijkt uit onderzoek van de Raad voor de Rechtspraak naar doorlooptijden.

6 Centrale Raad van Beroep (2024). *Jaarverslag 2023*, p. 38; Centrale Raad van Beroep (2025). *Jaarverslag 2024*, p. 27.

Daarnaast beoogt Cascade op organisatieniveau een aantal positieve effecten: de personele inzet van CRvB-medewerkers zou doelmatiger kunnen worden, hun werkplezier zou kunnen toenemen en efficiënt werken en delegatie zou kunnen bijdragen aan werklastvermindering van raadsheren, althans efficiëntere inzet van hen en het verkorten van doorlooptijden in individuele zaken.

Onderstaand figuur toont de interventies en beoogde effecten in samenhang:



Figuur 2: Interventies en beoogde effecten Cascade-werkwijze

2.2 Regulier werkproces werkstroom Bijstand

In het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven we de manier waarop bovenstaande doelstellingen zijn vertaald in de vormgeving van het project en hun beslag hebben gekregen in de organisatie van de CRvB. Voor we dat doen, staan we hier echter kort stil bij de manier waarop het reguliere werkproces in de werkstroom Bijstand is georganiseerd. Zo is in de volgende paragraaf duidelijker te markeren op welke punten de Cascade-werkwijze verschilt van het reguliere werkproces.

Het reguliere werkproces bij de werkstroom Bijstand van de CRvB verloopt als volgt.

- Een partij (of partijen) stelt (stellen) hoger beroep in, een zaak stroomt in bij de CRvB.
- De administratie doet een aantal eerste checks op ontvankelijkheid. Hierbij kan worden besloten een zaak te behandelen door uitspraak te doen zonder dat partijen gehoord worden.
- Als de ontvankelijkheid van een zaak geen problemen oplevert, vraagt de administratie het dossier op bij de rechtbank.

- Van het beroepschrift wordt een kopie gezonden aan de verwerende partij, die binnen zes weken een verweerschrift in kan dienen.
- Als het dossier van de rechtbank is ontvangen, wordt de zaak getypeerd en is deze gereed om te worden voorbereid.
- Een zaak wordt in beginsel op basis van first in-first out toebedeeld aan een juridisch medewerker.
- De medewerker gaat aan de slag met het voorbereiden van de zaak (instructie). Daarna gaat de zaak in beginsel naar zitting.
- In sommige gevallen wordt de zaak echter (nog) niet op zitting gepland en na overleg met de regierechter van de reguliere werkwijze (eerst) een andere vervolgstap genomen. Naar aanleiding van de instructie komt het bijvoorbeeld soms voor dat een zaak voldoende duidelijk is waardoor deze, nadat geen van de partijen hebben verklaard gebruik te willen maken van het recht om ter zitting gehoord te worden, op basis van de stukken (en dus zonder zitting) kan worden afgedaan. Soms worden er in deze fase ook ontbrekende stukken opgevraagd of vragen gesteld aan partijen. Dit is in de praktijk meer uitzondering dan regel.
- Er wordt door de raadsheren 'zittingsgericht' gewerkt op basis van een zittingsrooster met zittingen waarvoor een raadsheer of combinatie van raadsheren is aangewezen. Zittingsgericht werken houdt in dat de raadsheren alleen de zaken behandelen die op hun zittingen gepland staan. Er worden geen individuele zaken, los van een geplande zitting, ter beoordeling en verdere behandeling voorgelegd.
- De instructie vormt de basis voor behandeling op zitting. Dit betekent ook dat de juridisch medewerker die de instructie heeft gemaakt, aan die zitting gekoppeld wordt.
- Op zitting worden partijen, na daartoe in de gelegenheid te zijn gesteld of daartoe opgeroepen, gehoord.
- In de uitnodigings- of oproepingstekst wordt meestal al aangekondigd welke onderwerpen en vragen ter zitting aan de orde zullen komen.
- Tenzij partijen naar aanleiding van de oproep of uitnodiging of behandeling ter zitting redenen zien om de zaak te schikken en/of in te trekken, doet de CRvB na de zitting mondeling uitspraak of schriftelijk uitspraak.

2.3 Opzet van het project Cascade

Het project Cascade is niet het eerste initiatief binnen de rechtspraak om de effectiviteit en oplossingsgerichtheid in bestuursrechtzaken te vergroten. Eerdere projecten, zoals Jaguar en Panda, bij de rechtbank Gelderland hebben bijvoorbeeld al uitgewezen dat regie op zaken en vormen van triage een bijdrage kunnen leveren aan een gerichte aanpak van zaken, aan het verkorten van doorlooptijden en aan het bieden van maatwerk. In de werkstroom Bijstand zet de CRvB al langer in op vroege regie. Door in een eerder stadium een behandelplan op te stellen, wordt verkend of een regie-ingreep kan helpen om een zaak sneller of effectiever af te doen, of een hoger beroep in te trekken. Met betrekking tot de oplossingsgerichtheid, is de GOO-werkwijze ('Gericht Op Oplossing') vermeldingswaardig. Dit is een bestaande werkwijze van de CRvB voor partijen waarbij het uitgangspunt is dat zij samen, onder leiding van een raadsheer, op zitting tot een oplossing willen komen.

Cascade bouwt voort op deze eerdere initiatieven: de genoemde werkwijzen maken onderdeel uit van het keuzepalet dat in Cascade centraal staat. Zo kan het zijn dat er in de triage voor wordt gekozen om zaken toe te leiden naar een GOO-zitting, of dat er wordt ingezet op regievoering.

Wat onderscheidt Cascade dan van deze eerdere initiatieven? In de kern berust de Cascade-werkwijze op twee interventies die nieuw zijn:

- de vroegtijdige inventarisatie van belangen bij partijen en
- vervolgens aan de hand van de daaruit verkregen informatie en globale inhoudelijke screening van de zaak, het doorlopen van een triageproces gericht op het vinden van de meest passende afdoeningswijze.

Vroegtijdige inventarisatie van belangen bij partijen (intake)

In Cascade wordt partijen zo snel mogelijk na het instellen van hoger beroep gevraagd naar hun belangen en naar hun wensen en behoeften met betrekking tot de behandeling van de zaak. Dat is een vernieuwing, omdat partijen daar tot voor de start van de Cascade-werkwijze nog niet bij werden betrokken. In het reguliere werkproces en dat van Vroege regie kiest de CRvB zelf een behandelwijze. Pas op een zitting wordt partijen gevraagd wat voor hun belangrijk is in het voorliggende geschil en wat er verder nog speelt en naar wensen voor de wijze van behandeling van hun zaak wordt in het geheel niet gevraagd.

In het projectplan van Cascade stelt de CRvB dat de reguliere werkwijze 'onvoldoende transparant naar partijen' is en partijen de procedure daardoor als een 'black box' kunnen ervaren. Ook ziet de CRvB het risico dat 'het geschil niet op een wijze wordt beslecht die voor partijen het beste is' als hun behoeften en belangen niet vroegtijdig in kaart worden gebracht. Het actief betrekken van partijen bij de behandelwijze zou volgens de CRvB het gevoel van procedurele rechtvaardigheid bij partijen kunnen vergroten, en zo ook hun 'acceptatie van de uitkomst van de zaak' versterken.

In Cascade worden in het belang van het onderzoek naar de verschillende effecten, belangen, wensen en behoeften van partijen op twee manieren uitgevraagd door juridisch medewerkers van de CRvB. In circa de helft van de voor het project geselecteerde zaken wordt er gewerkt met een schriftelijk intakeformulier. In de andere helft van de zaken voert de medewerker een telefonisch intakegesprek met partijen, waarin dezelfde onderwerpen aan de orde komen. Van deze telefoongesprekken wordt een verslag gemaakt. Bij beide intakevormen wordt de weergave van de intake (het ingevulde formulier dan wel het gespreksverslag) toegevoegd aan het dossier en gedeeld met de wederpartij.

Het voor Cascade ontwikkelde intakeformulier telt 21 vragen. Voorbeelden van vragen zijn:

- Wat speelt er voor u allemaal in deze zaak?
- Wat wilt u concreet bereiken met deze zaak?
- Wat verwacht u van de behandeling van de zaak bij de CRvB. Wat is daarbij voor u belangrijk?
- Is tussen partijen al eens gesproken over een andere oplossing dan een uitspraak?

Het volledige intakeformulier is als bijlage bij dit rapport opgenomen.

Bij de intake worden geen juridische zaaksinhoudelijke vragen gesteld aan partijen, zoals vragen over de feiten, de grondslag van het bestreden besluit en de beroepsgronden.

De intakes werden in de looptijd van het project uitgevoerd door twee gerechtsauditeurs en drie juridische adviseurs. Hij of zij legt diens bevindingen en een voorgestelde behandelwijze voor aan de betrokken raadsheer, die uiteindelijk beslist over de te volgen behandelwijze. Deze werkwijze heeft als zodanig geen expliciete grondslag in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Volgens de CRvB staat die wet deze werkwijze echter ook niet in de weg. Ten eerste is daarvoor van belang dat de taak feiten te vergaren niet exclusief is voorbehouden aan de raadsheer. Op grond van artikel 8:51 van de Awb is het mogelijk om de griffier een onderzoek ter plaatse te laten uitvoeren. Net als die bevoegdheid wordt ook de intake uitgevoerd in opdracht van de raadsheer. Ook is de intake niet gericht op het nemen van beslissingen maar op het vergaren van informatie. Bovendien gaat het bij de Cascade-werkwijze ook niet om voor de inhoudelijke uitspraak relevante informatie maar voor de behandelwijze revelante informatie (belangen). De feitenvaststelling en de daaropvolgende beslissing, een rechterlijke taak, geschiedt door de raadsheer.⁷ De volledige beslissingsmacht ligt dus bij de raadsheren: zij kunnen van voorstellen van juridisch medewerkers afwijken en hoeven dat niet te motiveren. Ook is het zo dat juridisch medewerkers ook buiten het project Cascade voorstellen voor te volgen behandelwijzen doen.⁸ Tot slot is voor de CRvB van belang dat bij het project gerechtsauditeurs betrokken zijn. Daarmee wordt een zekere mate van onafhankelijkheid en onpartijdigheid gewaarborgd, aangezien voor gerechtsauditeurs, anders dan voor gerechtsambtenaren, vergelijkbare waarborgen gelden als voor raadsheren.

Het doorlopen van een triageproces

Het werkproces binnen Cascade is zaakgericht vormgegeven, in tegenstelling tot de zittings-gerichte werkwijze die van oudsher leidend was in de manier van werken van de CRvB.

Dat betekent dat vanaf een eerder moment in de procedure een juridisch medewerker en een raadsheer aan een zaak zijn gekoppeld. Nadat de juridisch medewerker de intake heeft uitgevoerd, doorloopt een zaak binnen Cascade een triageproces. Dat is erop gericht om de best passende behandelwijze te kiezen.

De juridisch medewerker bestudeert daartoe de zaak op hoofdlijnen en neemt daarbij ook de resultaten van de intake mee. De juridisch medewerker legt de bevindingen voor aan de raadsheer. Die beslist uiteindelijk over de behandelwijze waarop wordt ingezet. Het keuzepalet bestaat uit de volgende modaliteiten:

- het plannen van de zaak op een reguliere zitting van de Meervoudige Kamer (MK);
- het plannen van de zaak op een reguliere zitting van de Enkelvoudige Kamer (EK);
- het opstellen van een behandelplan, (vaak) gericht op het voeren van vroege regie;
- het inplannen van een GOO-zitting en
- het toeleiden van partijen naar een extern mediationtraject.

De meeste van deze modaliteiten leiden direct tot de keuze voor een afdoeningswijze. Bij het opstellen van een behandelplan ligt dit anders. Daarin gaat een juridisch medewerker verder aan de slag met het voorbereiden van een zaak, op basis waarvan de CRvB in het vooronderzoek regie-interventies kan plegen voorafgaand aan een eventuele zitting. Interventies waarvoor in het vervolg kan worden gekozen zijn bijvoorbeeld:

- een voorstel voor afdoening van de zaak op grond van art. 8:57 van de Awb (schriftelijke uitspraak nadat geen van de partijen desgevraagd hebben verklaard gebruik te willen maken van het recht om ter zitting gehoord te worden);
- het inwinnen van schriftelijke inlichtingen bij partijen (8:45 van de Awb);
- het schriftelijk aansturen op een schikking;
- het versturen van een brief met opties aan partijen (nader bewijs leveren, 8:57 Awb of intrekking hoger beroep) en/of
- een zogenaamde inlichtingencomparitie (8:44 van de Awb).

⁷ Zie ook G.J. Stoepker, 'Rechterlijke stadsmuzikanten', *Rechtstreeks* 2023, afl. 2, p. 26-41.

⁸ G.J. Stoepker en F.M.E. Schulmer, 'Experimenteren met het vooronderzoek', in: G.J. Stoepker, F.M.E. Schulmer, C.H.R. Mattheussens en C.A. Blankenstein, *Experimenten in het bestuursrecht (Jonge VAR-reeks 19)*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 7-52.

Ook na inzet van deze interventies zijn weer vervolgstappen mogelijk. Bijvoorbeeld in het geval dat de CRvB middels een zogenaamde 8:57-brief inzet op een schriftelijke uitspraak zonder behandeling op zitting, maar (één van de) partijen te kennen ge(eft)ven ter zitting gehoord te willen worden. In die gevallen moet dan weer een afweging worden gemaakt over welke vervolgstap passend is. Bijvoorbeeld behandeling op een EK-zitting. De veronderstelling binnen Cascade is echter wel dat de gekozen interventies vaker doel zullen treffen dan bij de louter vroege regie-werkwijze zonder intake, omdat de CRvB beter inzicht heeft in de wensen en belangen van partijen. Als bijvoorbeeld uit de intake blijkt dat (één van de) partijen aange(eft)ven sowieso behandeling op zitting te wensen, dan is het versturen van een 8:57-brief niet zinvol en kan de CRvB een zaak direct op zitting plannen. Of als bij de intake al blijkt dat beide partijen open staan voor een schikking of voor mediation, dan weet de CRvB direct dat een voorstel hiertoe in goede aarde zal vallen, terwijl de CRvB in de reguliere procedure geen weet heeft van de mate waarin partijen hier al dan niet aan mee wensen te werken.

Na deze toelichting op zowel de reguliere werkwijze binnen de werkstroom Bijstand als de Cascade-werkwijze, komen nu de bevindingen uit het project en het evaluatieonderzoek aan bod.

3. Uitvoering van het project Cascade

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering van het project. We staan achtereenvolgens stil bij de instroom in het project, de feiten rondom de uitvoering van intakes en behandel- en afdoeningswijzen, doorlooptijden en tijdsbesteding. Ook maken we een vergelijking met de reguliere procedure en gaan we in op de manier waarop het project is geïmplementeerd.

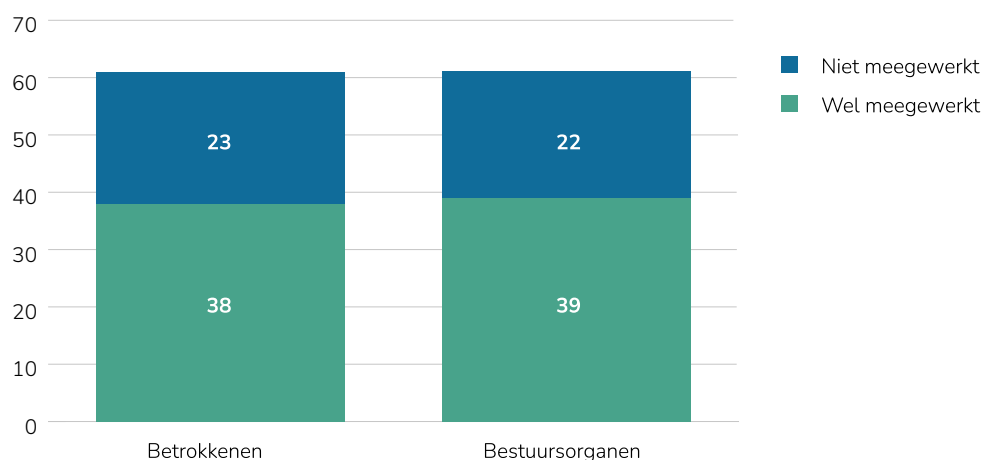
3.1 Instroom

In het voorjaar van 2024 zijn er 61 zaken van de werkstroom Bijstand geselecteerd voor instroom in het project Cascade. De 61 zaken zijn willekeurig geselecteerd voor deelname aan het project. Ze zijn niet vooraf beoordeeld op hun geschiktheid voor de Cascade-werkwijze. Bij vijf van deze zaken zijn twee procedures gevoegd behandeld.

3.2 Intake

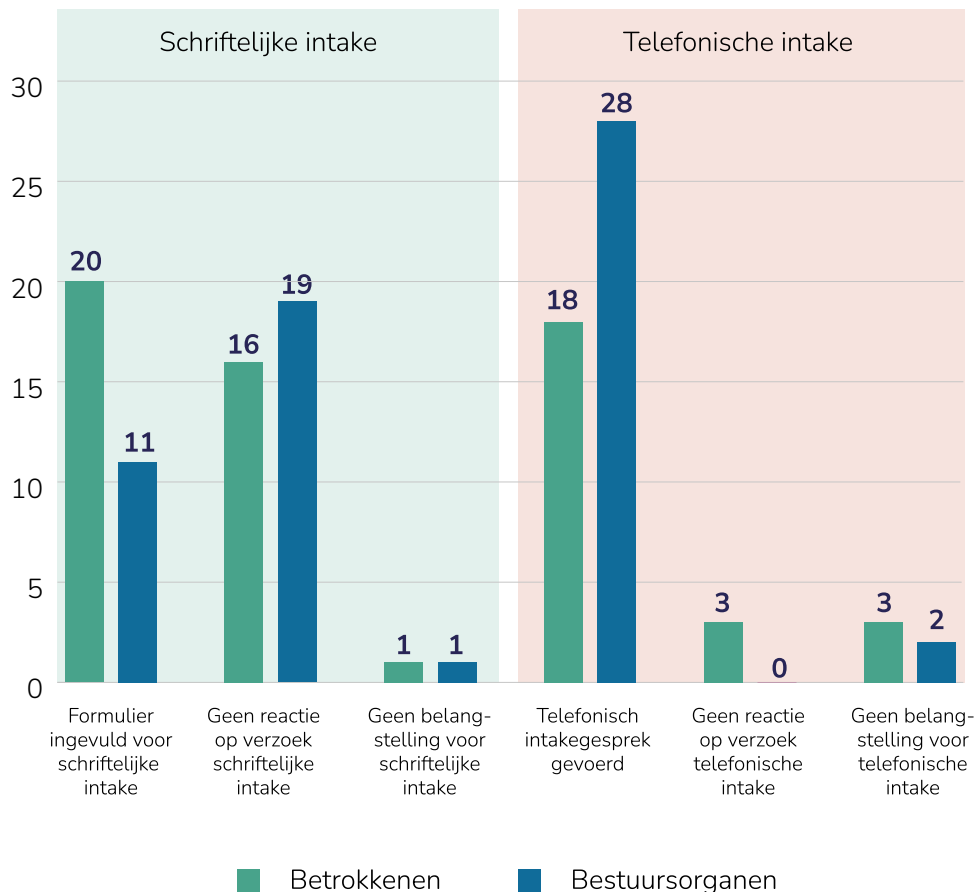
De CRvB heeft aan de ingestroomde zaken, wederom willekeurig verdeeld, een van de twee vormen van intake toegewezen. In totaal heeft de CRvB 122 keer een verzoek gedaan voor een intake bij partijen: in 61 zaken met elk 2 partijen (= 122). De bedoeling was dat in de helft van de zaken schriftelijke intakes zou worden gehouden, en in de andere helft telefonische intakes. Uiteindelijk zijn er meer schriftelijke intakes aangeboden (68) dan telefonische intakes (54), omdat betrokkenen in 8 zaken de voorkeur gaven aan een schriftelijke intake, na aanvankelijk voor een telefonische intake te zijn benaderd. Van enkele betrokkenen is bekend waarom zij de voorkeur gaven aan een schriftelijke intake. In een geval wilde de betrokkene zich kunnen voorbereiden op de vragen. In twee andere gevallen was onvoldoende beheersing van het Nederlands de reden.

Niet alle partijen hebben meegewerkt aan de intake. In figuur 3 is weergegeven hoeveel betrokkenen (burgers) en bestuursorganen hebben meegewerkt aan de intake. De figuur laat zien dat ruim 60% van de procespartijen heeft meegewerkt aan de intake, waarbij er vrijwel geen verschil is tussen de deelname van betrokkenen en die van bestuursorganen.



Figuur 3: Medewerking aan intake naar procespartij

Een analyse van de bereidheid om mee te werken, uitgesplitst naar de vorm van intake, laat echter wel een duidelijk verschil zien, zoals blijkt uit onderstaand figuur. In deze figuur maken we, zowel voor de telefonische als de schriftelijke intake, onderscheid naar drie mogelijke reacties van procespartijen: naast de bereidheid mee te werken aan de intake, hebben partijen soms laten weten geen belangstelling te hebben voor deelname aan de intake. Dit gebeurde echter maar in enkele gevallen. Veel vaker bleef een reactie geheel uit.



Figuur 4: Medewerking aan intake naar intakevorm

De figuur laat zien dat de bereidheid om mee te werken aan de intake voor de twee vormen van intake duidelijk verschilt:

- de totale respons is het hoogst bij de telefonische intake;
- er volgt (veel) vaker geen reactie van partijen op het verzoek van de CRvB om een schriftelijk intakeformulier in te vullen dan wanneer zij worden gebeld;
- bij bestuursorganen ligt de respons bij de telefonische intake duidelijk hoger dan bij de schriftelijke intake⁹;
- voor betrokkenen geldt dat de respons bij beide intakevormen ongeveer gelijk is. Zij reageren zowel bij de schriftelijke als de telefonische intake in meer dan de helft van de gevallen.

⁹ De CRvB geeft hierbij aan dat in zeker drie zaken procesvertegenwoordigers ter zitting hebben aangegeven dat zij niet of pas in een laat stadium kennis namen van de brief met intakeformulier, bijvoorbeeld omdat het interne proces niet zo was ingericht dat de brief en het verzoek aan de vertegenwoordiger wordt voorgelegd, maar aan het dossier werden toegevoegd.

In onderstaande tabel zijn de gegevens uit voorgaand figuur volledigheidshalve nog eens uitgesplitst in een reactiepercentage:

Tabel 1: Reactiepercentage naar intakevorm en procespartij

	Betrokkenen	Bestuursorganen	Totaal
<i>Schriftelijk (N=68)</i>	54%	35%	46%
<i>Telefonisch (N=54)</i>	75%	93%	85%

3.3 Behandel- en afdoeningswijzen

Na de intake kiest de CRvB in Cascade een behandelwijze. In onderstaande figuur is links te zien welke behandelwijzen er aan de zaken in Cascade zijn toegekend bij een eerste triagemoment, op basis van een eerste snelle scan van de inhoud van de zaak en de opbrengst van de intake, rekening houdend met de wensen en belangen van partijen zoals die in de intake naar voren zijn gebracht.

Cascadestroom	# zaken		Vervolgstroom	# zaken
<i>Meervoudige Kamer</i>	10		<i>Zitting Enkel- of Meervoudige Kamer</i>	22
<i>Enkelvoudige Kamer</i>	8		<i>Schriftelijke inlichtingen</i>	4
<i>Gericht op oplossing (GOO)</i>	2		<i>Voorstel afdoening zonder zitting (8:57)</i>	6
<i>Mediation</i>	0		<i>Schriftelijk aansturen schikking</i>	5
<i>Behandelplan/instructie</i>	39		<i>Brief met opties (nader bewijs, 8:57 of intrekking)</i>	3
<i>Anders</i>	2		<i>Doorverwijzen naar bevoegd gerecht</i>	1
Totaal	61		Totaal	41

Figuur 5: Behandel- en afdoeningswijzen in Cascade

Na dit eerste triagemoment vervolgen zaken hun traject richting behandelwijze en afdoening. Zo worden zaken in de bovenste twee categorieën in de linker tabel op een zitting gepland, die wordt voorbereid en gehouden zoals in de reguliere werkwijze.

Voor de zaken in de stroom 'behandelplan/instructie' wordt verder de Vroege regie-werkwijze toegepast en een zogenaamd behandelplan opgesteld. Daarin verdiept een juridisch medewerker van de CRvB zich verder in de inhoud en achtergrond van de zaak en de opbrengst van de intakeformulieren c.q. verslagen van telefonische intakes. Op basis daarvan volgt een gesprek tussen juridisch medewerker en een raadsheer over de afdoeningswijze die het meest passend en kansrijk lijkt voor de zaak.

Voor de 41 zaken die in de bovenstaande tabel in de stroom 'behandelplan/instructie' (39 zaken) en 'anders' (2 zaken) vielen, laat de rechterzijde van de figuur zien welke vervolgstroom werd gekozen.

Cascade beoogt onder meer om de efficiëntie van het werkproces van de CRvB te vergroten en om doorlooptijden te verbeteren. Het is om die reden zinvol na te gaan hoeveel zaken er binnen het project op zitting zijn behandeld. Als een zaak niet op zitting hoeft te worden behandeld, scheelt dit de CRvB tijd. Bovendien kan het bijdragen aan kortere doorlooptijden, omdat de beschikbare zittingscapaciteit immers een belangrijke factor is die bepaalt wanneer een zaak op zitting kan komen. Uit de verzamelde gegevens blijkt dat er in het project Cascade in 41 van de 61 zaken een zitting werd gehouden.¹⁰ Dat betekent dat in circa één op de drie zaken geen zitting hoefde plaats te vinden.

Afdoeningswijzen

De laatste stap in de cascade is vervolgens de stap richting afdoening. Een zaak wordt afgedaan, in eerste instantie langs de lijn van de door de CRvB ingezette vervolgstroom. Hoe zijn de zaken in Cascade uiteindelijk afgedaan? Voor alle 61 afgedane Cascade-zaken is de verdeling van afdoeningswijzen in onderstaande tabel samengevat.

10 De oplettende lezer zal zich wellicht afvragen hoe dit te rijmen is met de inhoud van figuur 5. Daaruit lijkt te volgen dat er in 10+8 (linkerkant van de figuur) + 22 (rechterkant van de figuur) 40 zaken een zitting werd gehouden, in plaats van 41. Het verschil hierin is te verklaren door het feit dat in niet alle gevallen de aanvankelijk gekozen stroom ook daadwerkelijk is gevolgd, zoals later in dit hoofdstuk ook zal blijken. In sommige gevallen stuurt de Raad aan op een alternatieve behandelwijze, maar volgt uiteindelijk toch een zitting.

Tabel 2: Afdoeningswijze Cascade-zaken¹¹

Resultaat	Aantal zaken
<i>Uitspraak na zitting (MK, EK, GOO)</i>	29
<i>Schikking/intrekking op of na zitting</i>	10
<i>Schikking/intrekking na uitnodiging zitting (MK of EK)</i>	9
<i>Uitspraak zonder zitting (8:57)</i>	6
<i>Schikking/intrekking na regiebrief</i>	3
<i>Schikking/intrekking na GOO</i>	2
<i>Doorverwijzing naar bevoegd gerecht</i>	1
<i>Intrekking/schikking na intake en voor zitting/regiebrief</i>	1
Totaal	61

Zoals uit de tabel blijkt, is de meest voorkomende afdoeningswijze de ‘klassieke’ uitspraak na zitting. Toch betreft dit minder dan de helft van alle zaken. Ook alternatieve afdoeningswijzen komen regelmatig voor. In 31 van de 61 zaken (51%) werd een schikking bereikt, een uitspraak zonder zitting gedaan of werd de zaak ingetrokken. Meer dan de helft van de zaken werd dus op een alternatieve manier, anders dan met een schriftelijke uitspraak, afgedaan.¹²

In 24 zaken was sprake van ‘schikking/intrekking’ tijdens de zitting dan wel in aanloop naar de zitting. Deze gecombineerde categorie van schikking en intrekking is juridisch gezien logisch, omdat in zaken waarin partijen in aanloop naar behandeling van hun zaak door de CRvB een schikking bereiken (bijvoorbeeld als gevolg van een regie-interventie van de CRvB), de eisende partij het hoger beroep intrekt. In formele zin is een zaak dan ingetrokken, maar materieel is het relevant dat partijen er samen uit zijn gekomen.

In hoeveel gevallen is er sprake van een zuivere intrekking van het hoger beroep? En in hoeveel gevallen is er sprake van een schikking? Een analyse van de 24 zaken laat zien dat er in 4 zaken sprake was van een zuivere intrekking. In de andere 20 zaken werd een schikking bereikt: ongeveer een derde van het totaal van Cascade-zaken dus.

Het is interessant om behalve de volledige set van 61 zaken, ook te kijken naar de 41 Cascade-zaken waarvoor een behandelplan werd opgesteld (waarin mogelijkheden voor het voeren van regie werden verkend). In onderstaande tabel is samengevat op welke manieren deze 41 zaken zijn afgedaan:

- 11 Van de 29 zaken in de eerste categorie zijn er 2 zaken die formeel nog niet afgedaan waren op het moment dat deze analyse werd gemaakt, maar die al wel op zitting waren behandeld. Daardoor was al wel duidelijk dat er een uitspraak zou worden gedaan in deze zaken.
- 12 De ene zaak die werd doorverwezen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omdat de CRvB niet bevoegd was is hierbij niet meegerekend.

Tabel 3: Afdoeningswijze vervolgstroom Cascade-zaken

Resultaat	Aantal zaken
<i>Schikking</i>	15
<i>Uitspraak zonder zitting (8:57)</i>	5
<i>Schriftelijke uitspraak na zitting</i>	13
<i>Mondelinge uitspraak</i>	4
<i>Intrekking hoger beroep</i>	3
<i>Afdoening door bevoegd gerecht</i>	1
Totaal	41

Ook deze tabel laat zien dat er in een substantieel aandeel van de zaken in Cascade sprake is van een vorm van alternatieve geschilbeslechting. Van deze subset van zaken is het percentage van alternatieve afdoeningswijzen zelfs nog wat hoger dan voor het totaal van Cascade-zaken: maar in 13 van de 41 zaken werd een schriftelijke uitspraak na zitting gedaan (32%).

Verloop van Cascade: afwijkingen van de gekozen behandelroute

Een relevante vraag is hoe vaak zaken daadwerkelijk worden afgedaan volgens de route die de CRvB voorziet bij het triageren van zaken richting een bepaalde vervolgstroom. Zo kan de CRvB bijvoorbeeld voorstellen om de zaak af te doen zonder behandeling op zitting (op grond van artikel 8:57 van de Awb), maar dat kan alleen als beide partijen daarmee instemmen. De CRvB kan ook voorstellen dat partijen een mediationtraject opstarten, maar dat wil nog niet zeggen dat dat leidt tot een oplossing voor het geschil. Met andere woorden: hoe vaak werd een zaak binnen Cascade afgedaan op de manier die de CRvB voor ogen had bij de triage?

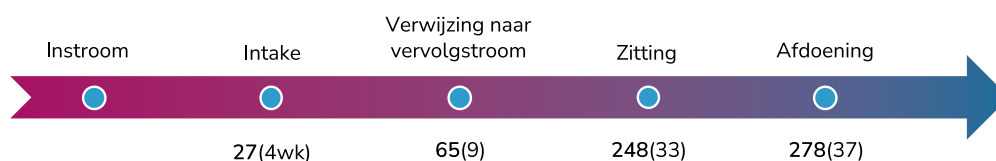
De door de CRvB verzamelde cijfers laten zien dat, dat bijna altijd het geval is. Slechts incidenteel, in 3 zaken, is de wijze van afdoening anders dan de door de CRvB gekozen stroom. In 2 zaken stuurde de CRvB partijen een 'brief met opties' om de zaak op een andere manier, buiten zitting om, af te doen, maar volgde er op verzoek van partijen 'gewoon' een zitting met een schriftelijke uitspraak. In één zaak stelde de CRvB voor om de zaak zonder zitting af te doen, maar volgde er een zitting, waarop de CRvB mondeling uitspraak deed.

3.4 Doorlooptijden

Voor alle zaken in Cascade heeft de CRvB bijgehouden op welke datum:

- een zaak is ingestroomd in het project;¹³
- er een intake is gehouden met betrokkene en het bestuursorgaan;¹⁴
- de CRvB een beslissing heeft genomen over de 'vervolgstroom' waarin een zaak is ingedeeld;
- er (indien van toepassing) een zitting is gehouden in de zaak en
- wanneer de zaak is afgedaan door de CRvB (door uitspraak, schikking, intrekking of doorverwijzing).

Hieronder is de gemiddelde doorlooptijd voor de verschillende processtappen weergegeven.¹⁵ Per stap is aangegeven hoeveel dagen na instroom de stap gemiddeld plaatsvindt, met tussen haakjes het aantal weken.



Figuur 6: gemiddelde doorlooptijden in dagen (en weken) voor zaken in Cascade

Zoals de figuur laat zien, vindt de intake gemiddeld na vier weken plaats. De gemiddelde reactietermijn van bestuursorganen en betrokkenen verschilt hierbij nauwelijks (27 om 28 dagen).

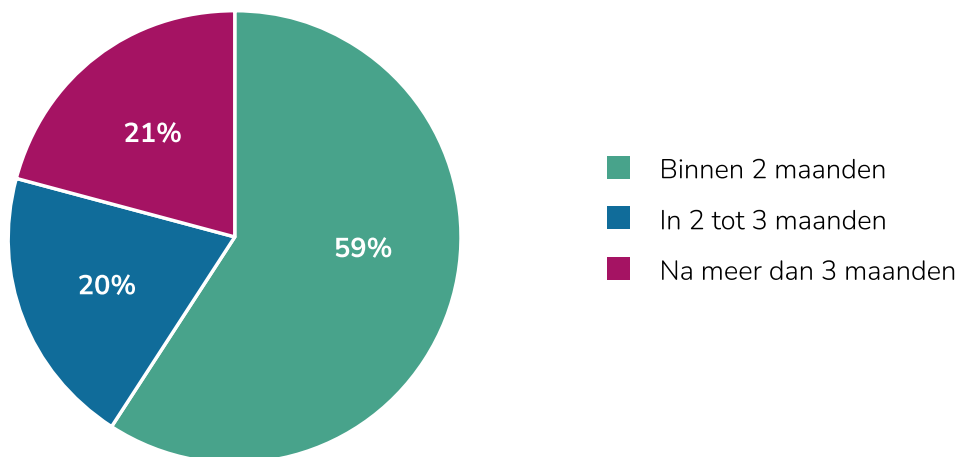
Bij de doorlooptijd van processtappen zeggen gemiddelden niet alles. We hebben daarom nader uitgesplitst hoeveel zaken er op welke termijn doorstromen naar een volgende stap.

Als eerste kijken we naar de doorlooptijd vanaf het moment dat zaken instromen in het project tot het moment dat de CRvB een beslissing neemt over de 'vervolgstroom' die wordt gekozen voor de zaak. Onderstaand figuur specificeert dit. In 80% van de zaken is binnen drie maanden duidelijk in welke 'stroom' zij door de CRvB zullen worden behandeld.

13 Hierbij is als startdatum de datum aangehouden waarop de CRvB aan procespartijen een brief heeft gestuurd over de intake. Dit is dus niet de datum waarop een zaak aanhangig is gemaakt bij de CRvB. Veel zaken die in Cascade zijn ingestroomd lagen al langer 'op de plank' bij de CRvB.

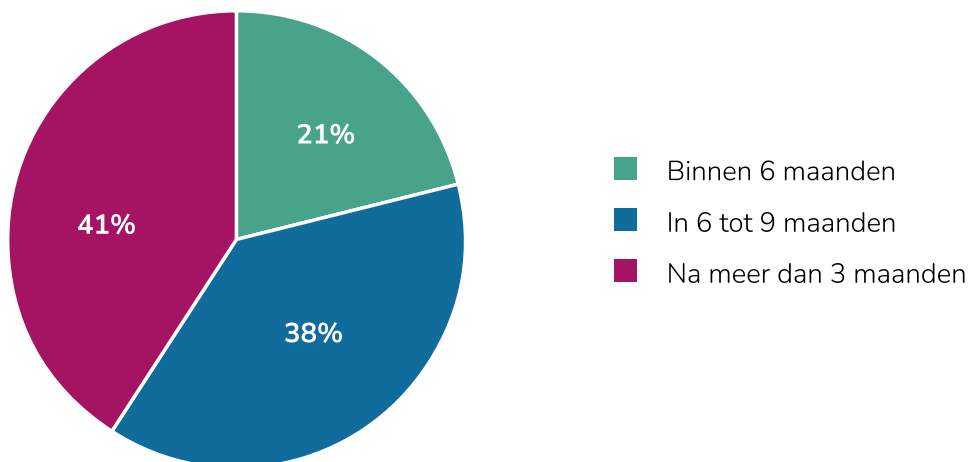
14 Bij telefonische intakes is dit de datum waarop het telefoongesprek is gehouden; bij schriftelijke intakes de datum waarop de CRvB het ingevulde formulier heeft ontvangen van partijen.

15 De doorlooptijden zijn berekend voor het geheel van 61 in Cascade behandelde zaken. Alleen de gemiddelde doorlooptijd voor 'afdoening' is berekend voor een kleiner aantal zaken: 55. Dit komt omdat 6 zaken nog niet (formeel) afgedaan zijn op het moment van schrijven. In deze zaken heeft de zitting al wel plaatsgevonden en is de afdoeningswijze ook al bekend.



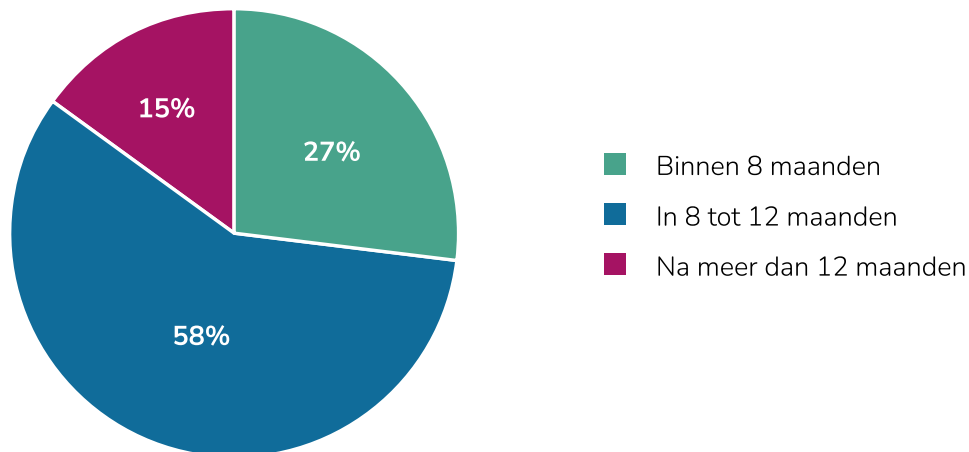
Figuur 7: Doorlooptijd tot verwijzing naar vervolgstroom (N=61)

Vervolgens focussen we op de doorlooptijd tot het moment dat zaken op zitting komen, gerekend vanaf het moment van instroom in het project. Figuur 8 vat dit samen voor de in totaal 42 zaken die binnen Cascade op zitting zijn gekomen. Daaruit blijkt dat bijna 60% van deze zaken binnen 9 maanden op zitting komt. Voor de overige 40% geldt dat maar 10% (4 zaken) niet binnen een jaar op zitting kwamen: 90% van de zaken waarvoor de CRvB een zitting hield, werd dus binnen een jaar op zitting behandeld.



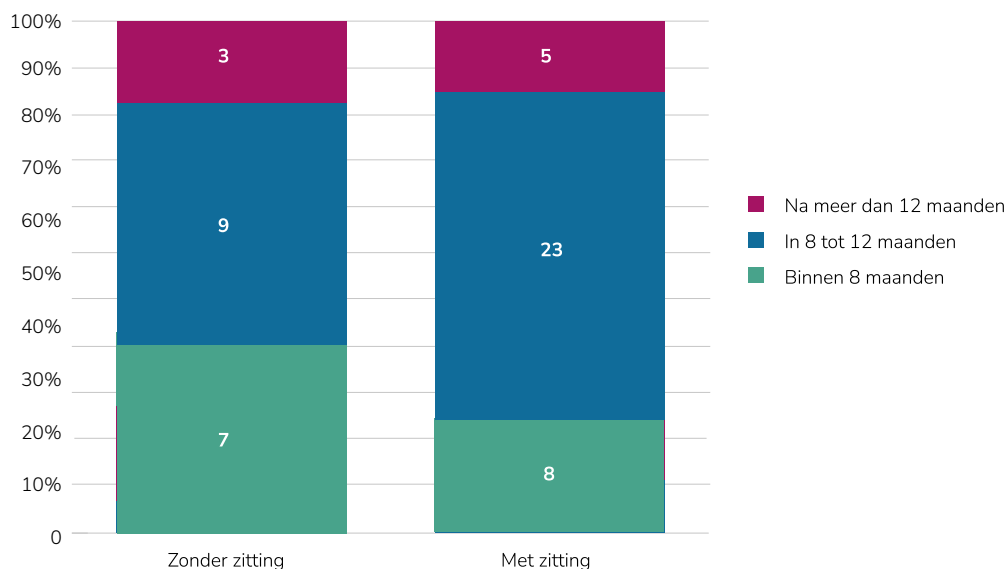
Figuur 8: Doorlooptijd tot behandeling op zitting (N=42)

Tot slot kijken we naar de totale doorlooptijd van zaken in het project, van instroom tot afdoening. Hiervoor zijn de 55 zaken meegenomen die op het moment van schrijven volledig zijn afgedaan. Figuur 9 specificeert hoeveel zaken er binnen welke termijn zijn afgedaan. Uit de figuur blijkt dat 82% van de zaken binnen een jaar werd afgedaan, waarbij voor meer dan de helft van de zaken sprake was van een doorlooptijd van tussen de 8 en 12 maanden.



Figuur 9: Doorlooptijd tot afdoening (N=55)

Een interessante vraag is of deze totale doorlooptijd sterk verschilt voor zaken die op zitting moesten komen en zaken die op een andere manier werden afgedaan. Kijkend naar gemiddelde doorloop-tijden lijkt er inderdaad een verschil te zijn: zaken die zonder zitting werden afgedaan kenden een gemiddelde doorlooptijd van 35 weken, zaken die met zitting werden afgedaan hadden een gemiddelde doorlooptijd van 39 weken. Het volgende figuur diept deze bevinding nog wat verder uit. Daaruit blijkt vooral dat een groter aandeel van de zaken zonder zitting snel kon worden afgedaan: ruim een derde van de zaken zonder zitting werd binnen 8 maanden na instroom in Cascade afgedaan.



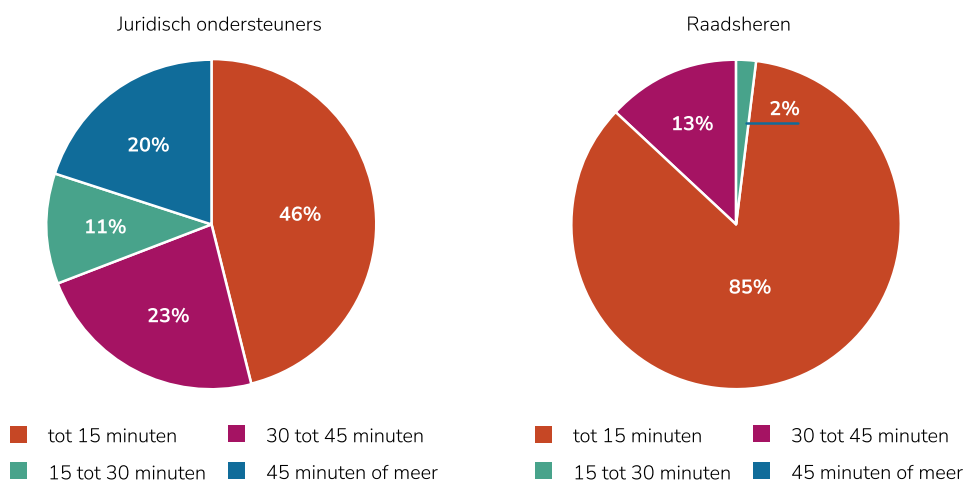
Figuur 10: Totale doorlooptijd van start tot afdoening voor Cascade-zaken zonder zitting (19 zaken) en met zitting (N=36)

3.5 Tijdsbesteding van CRvB-medewerkers

Een laatste aspect dat we hier in kaart brengen over het verloop van de Cascade-werkwijze is de tijdsbesteding van CRvB-medewerkers. Juridisch medewerkers en raadsheren is gevraagd om per zaak in kaart te brengen hoeveel tijd zij hebben besteed aan werkzaamheden die specifiek samenhangen met de Cascade-werkwijze. Het gaat dan om het houden van het intakegesprek, het verwerken van intakeformulieren en het overleg dat juridisch medewerker en raadsheer na de intake hebben over de te kiezen vervolgstroom voor zaken.¹⁶

Uit deze zelfregistratie blijkt dat juridisch medewerkers gemiddeld per zaak 28 minuten besteden aan Cascade-werkzaamheden. Voor raadsheren is dit gemiddeld 12 minuten. Ook blijkt uit de gegevens dat de tijdsbesteding per zaak flink uiteen kan lopen. Zo zijn er zaken waarin partijen niet reageren op het intakeverzoek, waardoor het extra werk tot een minimum beperkt blijft. Maar er zijn ook zaken waarin werkzaamheden als het plannen en voeren van telefoon-gesprekken met beide partijen flink wat werk met zich meebrengt.

Onderstaand figuur geeft hier inzicht in. Voor zowel juridisch medewerkers als raadsheren is aangegeven hoeveel tijd zij aan de in totaal 61 zaken hebben besteed. Uit de figuur blijkt dat raadsheren vaak aan een kort gesprek met een juridisch medewerker genoeg hebben om te bepalen welke stroom een zaak kan volgen. Juridisch medewerkers hebben in 46% van de zaken ook aan een kwartier genoeg om hun Cascade-taken uit te kunnen voeren. Toch zijn er ook 19 zaken (31%) waarin deze taken meer dan een half uur in beslag nemen. In 8 zaken kostten de extra werkzaamheden hen zelfs minimaal een uur de tijd.



Figuur 11: Tijdsbesteding van juridisch medewerkers en raadsheren aan Cascade-taken per zaak (N=61)

¹⁶ Daarbij is er in de registratie rekening mee gehouden dat juridisch medewerkers ook in de reguliere werkwijze tijd besteden aan het 'typen' van zaken. De tijd die hiermee gemoeid is in de Cascade-werkwijze verschilt nauwelijks van de reguliere procedure.

De CRvB-medewerkers geven unaniem aan dat de tijdsbesteding erg afhankelijk is van het type intake. Waar een schriftelijke intake vooral de partijen tijd kost, kost de telefonische intake meer tijd van de juridisch medewerkers. Uit de bijgehouden tijdsbesteding van de juridisch medewerkers blijkt dat een schriftelijke intake hen gemiddeld 17 minuten per zaak kost, terwijl aan een telefonische intake gemiddeld 42 minuten per zaak wordt besteed.¹⁷

Uit de interviews blijkt dat juridisch medewerkers herkennen dat telefonische intakes arbeidsintensiever zijn. Partijen, met name burgers, zijn vaak niet goed bereikbaar. Ook beschikt de CRvB niet altijd over hun telefoonnummer. Het vergt dan veel planningswerk om een telefonische intake af te kunnen nemen. Soms kon een telefonische intake overigens direct worden afgenomen, aldus een juridisch medewerker: 'We maakten niet altijd een afspraak. Soms belden we *out of the blue* en vroegen we of er ruimte was.' Vervolgens wordt het gesprek afgenomen en een verslag gemaakt. Dat kost meer tijd dan puur het gesprek, legt een juridisch medewerker uit, die op een hogere tijds-besteding uitkomt dan het gerapporteerde gemiddelde: 'Je bent snel een kwartier aan het bellen. Je moet daar wel bij rekenen dat als iemand niet opneemt, je het gesprek op een later moment moet proberen te plannen. Je onderbreekt je dag hiervoor. Dus al met al kost zo'n gesprek soms wel een uur.'

3.6 Vergelijking met de reguliere procedure

Nadat we in de voorgaande paragrafen de gegevens over het verloop van het Cascade-project hebben gepresenteerd, staan we in deze paragraaf stil bij de vraag in hoeverre deze kengetallen verschillen van de reguliere procedure en het project Vroege regie waarmee de CRvB al langer experimenteert.¹⁸ Deze cijfers hebben betrekking op de periode 2023 tot en met juni 2025.¹⁹

Behandelwijze en afdoening

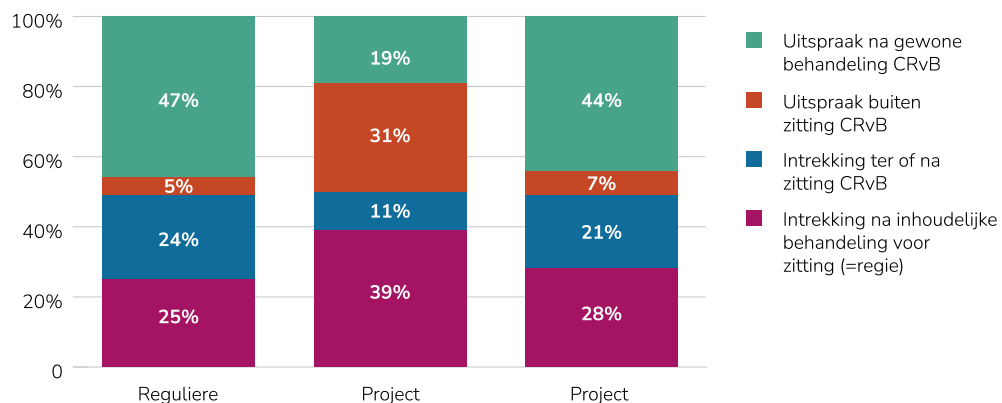
We zagen hierboven dat zaken in Cascade in veel gevallen op een andere manier worden afgedaan dan met een schriftelijke uitspraak. Hoe verhoudt zich dit tot de reguliere procedure, en het project Vroege regie? Onderstaand figuur toont de resultaten uit het Cascade-project in vergelijking met de reguliere werkwijze en het project Vroege regie.²⁰

17 N.B. deze cijfers zijn geregistreerd per zaak en niet per intake(gesprek). In de meeste zaken waarin telefonische intakes zijn gedaan, zijn beide partijen gesproken. Dat betekent dat de tijdsinvestering per intake dan gemiddeld ongeveer de helft van dit aantal minuten bedraagt.

18 De CRvB heeft hiervoor in de zaaksystemen data opgeleverd van zaken in de werkstroom bijstand, in drie categorieën: 1) zaken in de reguliere procedure, 2) zaken in het project Vroege regie en 3) zaken in het project Cascade. De data geven inzicht in achtereenvolgens behandelwijzen, typen uitspraken (mondeling of schriftelijk) en doorlooptijden. Uit de cijfers van zaken in de reguliere procedure zijn drie soorten zaken uitgezonderd: voorlopige voorzieningen, verzetszaken en zaken die in de administratieve fase zijn afgedaan (bijvoorbeeld omdat ze zijn doorgezonden naar het bevoegd gerecht). Deze categorieën zijn uitgezonderd omdat ze niet voorkomen in Regie en Cascade. Zo zijn de data beter vergelijkbaar.

19 De cijfers van het project Cascade hebben betrekking op zaken die zijn afgedaan in de periode juni 2024 tot en met juni 2025. De cijfers van de reguliere procedure en het project Vroege regie rapporteren zaken die zijn afgedaan in het volledige kalenderjaar 2023. Voor dat jaar is gekozen omdat 2024 geen goed beeld geeft van met name de doorlooptijden. Die waren in 2024 niet representatief omdat de CRvB in dat jaar de behandeling van veel bijstandszaken heeft aangehouden in verband met een gevraagde Conclusie van de Advocaat-Generaal.

20 Deze figuur kent een andere 'N' voor Cascadezaken (63 i.p.v. 61) dan in voorgaande paragrafen, omdat bij het ophalen van deze gegevens uit de systemen van de CRvB een ander peilmoment is gehanteerd. Tot slot zijn in de figuur drie categorieën van afdoening weggelaten omdat deze een zeer lage frequentie hadden.



Figuur 12: Afdoeningswijzen vergeleken voor de reguliere procedure (2023), het Project vroege regie (2023) en het Project Cascade (juni 2024-juni 2025)

Deze figuur laat zien dat met name de in het project Vroege regie ingezette afdoeningswijzen duidelijk verschillen van die in de reguliere procedure. Het verschil tussen het project Cascade en de reguliere procedure lijkt op dit vlak op het eerste gezicht beperkt. Ook in de reguliere procedure doet de CRvB maar in ongeveer de helft van de zaken uitspraak na 'gewone behandeling' en wordt, bijvoorbeeld in één op de vier zaken de zaak voorafgaand aan de zitting ingetrokken door partijen.

Uit een nadere uitvraag bij de CRvB blijkt dat in deze laatste categorie van 'intrekking na inhoudelijke behandeling voor zitting' nog verfijning mogelijk is, naar het *moment* van intrekking. Projectmedewerkers wijzen erop dat de vroege regie van Cascade eraan kan bijdragen dat zaken eerder worden ingetrokken. In de reguliere procedure worden zaken namelijk veelal pas ingetrokken nadat de zaak op zitting is geagendeerd en procespartijen in de oproepingsbrief voor de zitting zijn geïnformeerd over de te bespreken onderwerpen en (in sommige gevallen) over de mogelijkheid om de zaak te schikken. Deze brief, die circa 4 weken voor de zitting wordt verstuurd, leidt er regelmatig toe dat partijen in aanloop naar de zitting met elkaar in gesprek gaan en de zaak alsnog intrekken.

Bij Cascade (en Vroege regie) voert de CRvB op een veel eerder moment in de procedure regie. Als partijen de zaak (mede) naar aanleiding van de regie-interventies van de CRvB intrekken, dan gebeurt dat volgens medewerkers vaker in een vroeger stadium, nog voordat zaken op zitting gepland zijn.

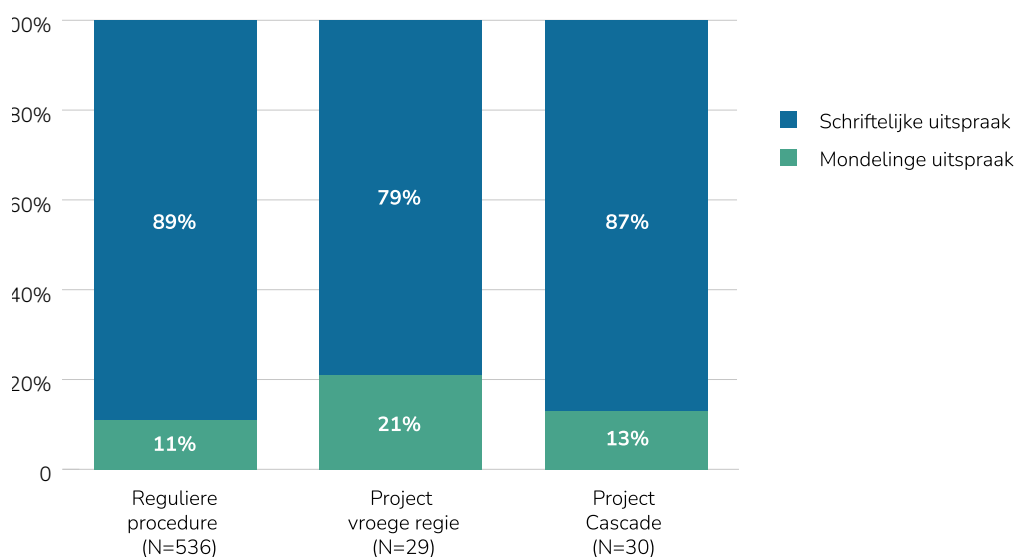
Uit de cijfers in tabel 2 in paragraaf 3.3 blijkt dat in Cascade in 9 zaken (14,5% van het totaal) sprake was van intrekking door partijen nadat zij al voor zitting waren uitgenodigd. Dat is iets lager dan in de reguliere procedure, waar dit in 17,5% van het totaal aantal zaken het geval was.

Als de CRvB zijn werkproces zo inricht dat de partijen die hun hoger beroep willen intrekken, dat in een eerder stadium doen, dan heeft dat een positief effect op de efficiëntie van zijn werkprocessen. Ten eerste draagt het bij aan de snelheid van doorlooptijden als zaken door vroeger te interveniëren eerder worden afgedaan. Ten tweede zorgt het ervoor dat zaken niet onnodig op zitting worden gepland, waardoor zittingscapaciteit onbenut blijft – er kan immers niet 2 weken (of een paar dagen) voor zitting nog een andere zaak worden ingepland op het

vrijgevallen moment, te meer omdat er een wettelijke uitnodigingstermijn van 3 weken geldt. Ten derde is de Cascade-werkwijze efficiënter omdat daarin maar één raadsheer betrokken is bij de vroege regie, terwijl in de reguliere procedure, zeker als een zaak vlák voor zitting wordt ingetrokken, zich in veel gevallen al drie raadsheren zich hebben moeten inlezen in de zaak – hetgeen achteraf dus niet nodig bleek. Ook wordt veel tijd bespaard bij de administratie, die zaken plant op zitting, uitnodigingsbrieven verstuurt, etc.

Typen uitspraak

Een volgende relevante vergelijking heeft betrekking op de typen uitspraken (mondeling of schriftelijk) die zijn gedaan in de zaken waarin de CRvB uitspraak deed na behandeling ter zitting. Wordt er in Cascade en Vroege regie vaker mondeling uitspraak gedaan dan in de reguliere procedure? Onderstaande figuur geeft daar inzicht in.



Figuur 13: Typen uitspraken vergeleken voor de reguliere procedure (2023), het Project vroege regie (2023) en het Project Cascade (juni 2024-juni 2025)

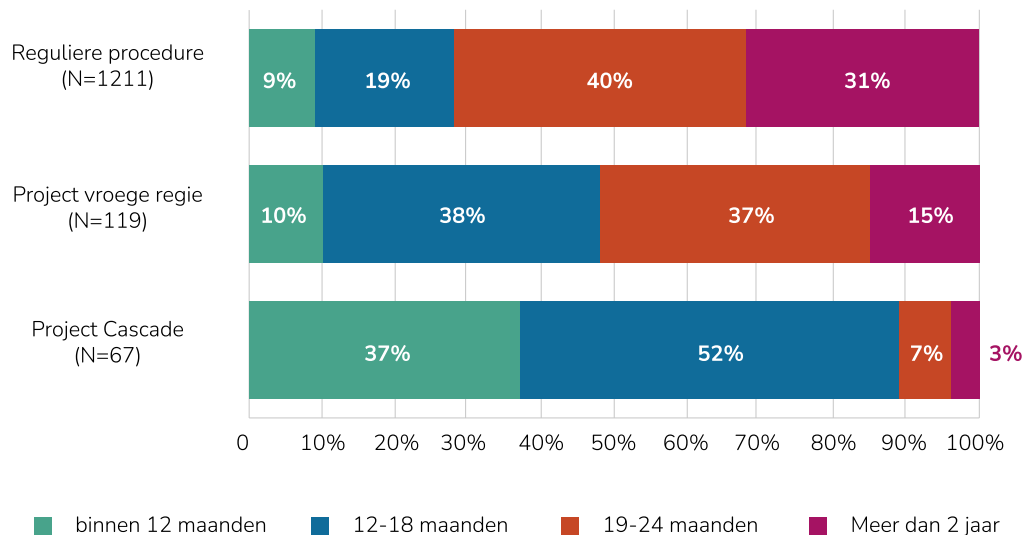
De aantallen zaken in Vroege regie en Cascade zijn beperkt in deze figuur, waardoor de invloed van toeval niet kan worden uitgesloten. Voor zover er uitspraken kunnen worden gedaan over deze gegevens, lijken de cijfers er niet op te wijzen dat er in Cascade vaker mondeling uitspraak wordt gedaan dan in de reguliere procedure. Bij het project Vroege regie is dit wel het geval, al is daar ook het verschil met de reguliere procedure beperkt.

Doorlooptijden

Een laatste aspect waarop we Cascade vergelijken met de reguliere procedure en het project Vroege regie, is dat van doorlooptijden.²¹ Onderstaande figuur laat dit zien. Doorlooptijden zijn hierbij gedefinieerd als de verstreken tijd tussen indiening van het hoger beroep bij de CRvB en de afdoening van de zaak.²²

21 Het aantal Cascade-zaken in deze figuur is iets hoger dan in eerdere figuren, omdat bij deze gegevensuitvraag een later peilmoment (in augustus 2025) is gehanteerd dan bij andere analyses.

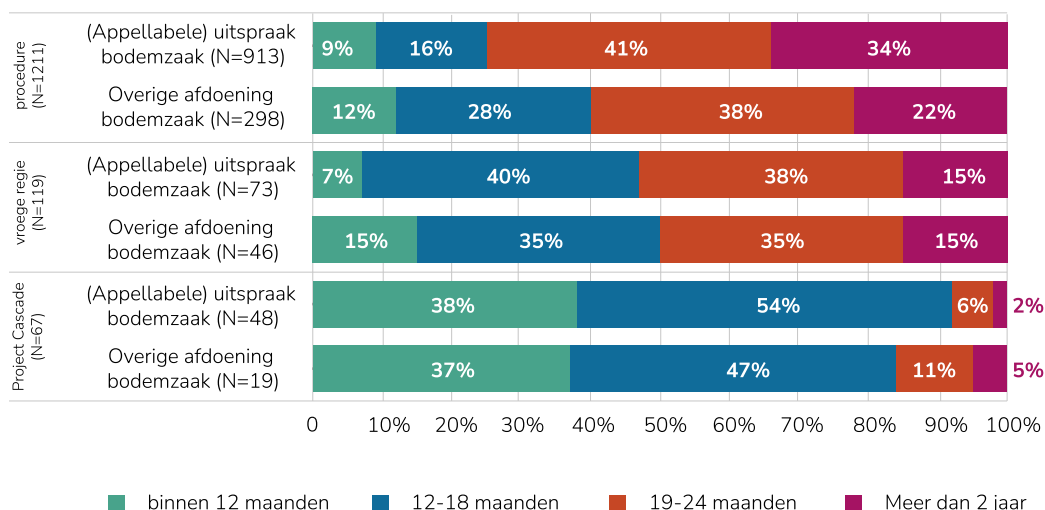
22 Doorlooptijden zijn daarmee dus in deze vergelijking anders gedefinieerd dan in paragraaf 3.4, waar een later startmoment is gedefinieerd (het moment van instroom in project Cascade, in plaats van het moment van indiening van hoger beroep). Deze keuze is gemaakt om te zorgen voor vergelijkbaarheid met de reguliere procedure en het project Vroege regie.



Figuur 14: Doorlooptijden vergeleken voor de reguliere procedure (2023), het Project vroege regie (2023) en het Project Cascade (juni 2024-juli 2025), in vier categorieën van duur van de procedure

De figuur maakt duidelijk dat de Cascade-zaken die in het eerste jaar van het project zijn behandeld aanmerkelijk snellere doorlooptijden kenden dan zaken in de reguliere procedure en het project Vroege regie. Voor dit substantiële verschil zijn meerdere verklaringen mogelijk. Als eerste is het een indicatie dat de Cascade-werkwijze bijdraagt aan efficiënte werkprocessen van de Raad. Maar ook andere factoren spelen een rol. Zo lag de werkvoorraad van de CRvB in 2023 een stuk hoger dan in de jaren 2024/2025, toen het project Cascade liep. Zaken lagen daardoor in 2023 langer 'op de plank', waardoor doorlooptijden over de hele linie hoger lagen. Het verschil in doorlooptijden is dus niet enkel toe te schrijven aan de Cascade-werkwijze. Een andere factor is dat in Cascade enkel ervaren raadsheren en juridisch medewerkers actief waren, terwijl in de reguliere procedure ook bijvoorbeeld rechters in opleiding actief zijn, waardoor zaken doorgaans wat minder snel worden afgehandeld, omdat niet elke zaak zich leent voor behandeling door een rechter in opleiding.

Een laatste opmerking over doorlooptijden is dat in bovenstaande figuur alle verschillende afdoeningswijzen zijn samengevoegd. Hierin is verdere verfijning mogelijk, bijvoorbeeld door te kijken naar doorlooptijden voor zaken die met een uitspraak na zitting worden afgedaan en zaken die op een andere manier worden afgedaan (bijvoorbeeld vanwege intrekking door partijen). Dit onderscheid is gemaakt in onderstaande figuur.



Figuur 15: Doorlooptijden vergeleken voor de reguliere procedure (2023), het Project vroegere regie (2023) en het Project Cascade (juni 2024-juli 2025), in vier categorieën van duur van de procedure, gesplitst naar uitspraken na zitting en overige afdoeningswijzen

Opvallend in deze figuur is dat in zowel de reguliere procedure als het project Vroegere regie overige afdoeningswijzen vaker een korte doorlooptijd (van binnen een jaar) kennen dan een reguliere uitspraak (12% om 9% voor de reguliere procedure en 15% om 7% voor het project Vroegere regie). Dit effect is bij Cascade niet te zien.²³ Daar is het aandeel zaken die binnen een jaar werden afgedaan even hoog voor zaken waarin een uitspraak werd gedaan als voor zaken waarin een alternatieve afdoeningswijze werd ingezet. Dit laat zien dat het in Cascade dus ook vaker lukte om een zaak snel op zitting te plannen en daarin op relatief korte termijn uitspraak te doen.²⁴ De kortere doorlooptijden binnen Cascade, met andere woorden, zijn dus niet enkel toe te schrijven aan de inzet van alternatieve afdoeningswijzen.

3.7 Implementatie

Voor een goed beeld van hoe de uitvoering van het project is verlopen, gaan we in op de implementatie van het project Cascade. Hoe is de invoering van de alternatieve procedure verlopen, en welke aandachtspunten zijn daarbij naar boven gekomen?

Vorbereiding en training

Het project is gestart met vijf juridisch medewerkers en drie raadsheren.²⁵ Zij hebben zich vrijwillig aangemeld, omdat ze geïnteresseerd waren in deze nieuwe manier van werken. Het projectteam is aan de slag gegaan met het ontwerpen van het proces, ontwikkelen van het intakeformulier en opstellen van brieven en het daarop gebaseerde belscript.

- 23 Figuur 10 in paragraaf 3.4 toont echter wel aan dat bij een andere uitsplitsing (zaken die worden afgedaan na zitting en zaken die zonder zitting worden afgedaan) te zien is dat binnen Cascade er relatief meer zaken zonder zitting snel (=binnen 8 maanden) worden afgedaan dan zaken die wel op zitting komen. Dat laat onverlet dat figuur 15 laat zien dat de snelle doorlooptijden van Cascade óók worden gerealiseerd door een relatief snelle afdoening van zaken die wél op zitting komen.
- 24 Hierbij moet wel de nuance worden gemaakt dat de categorie '(Appellabele) uitspraak bodemzaak' niet alleen uitspraken na zitting bevat, maar ook schriftelijke uitspraken. Uitspraken na zitting maken echter een dermate groot deel uit van deze categorie dat deze conclusie wel degelijk kan worden getrokken.
- 25 Eén juridisch medewerker is gedurende de looptijd van het project van baan veranderd. Zij is niet vervangen.

Voorafgaand aan het project kregen de juridisch medewerkers een speciaal voor deze werkwijze en doelgroep opgestelde beltraining voor de telefonische intakes. Dit werd goed gewaardeerd door de medewerkers. Een respondent vertelt dat de vaardigheidstraining vooral heeft geholpen om te leren doorvragen en ook om je als juridisch medewerker niet te laten verleiden om inhoudelijk uitspraken over een zaak te doen. Een andere respondent benadrukt dat het bellen van partijen nieuw was, en daarmee ook spannend. De training heeft ertoe bijgedragen dat juridisch medewerkers zich toch goed toegerust voelden:

'We hadden een mooi telefoonscript. Maar ik vond het wel echt spannend om te gaan bellen. Dat is iets heel anders dan we gewend zijn. We hebben een goeie training gehad over reacties op emoties. Toen kreeg ik wel het vertrouwen: dit kan ik wel. Dat collega's het spannend vonden speelde wel bij meer mensen. Maar na het eerste gesprek was het er ook wel weer vanaf.'

In het algemeen zijn de juridisch medewerkers erg positief over de Cascade-werkwijze. Ze noemen de werkwijze duidelijk en werkbaar. Dat geldt ook voor de wijze waarop de werkwijze is vastgelegd in een werkbeschrijving. Een van de juridisch medewerkers merkt overigens op dat de dagelijkse gang van zaken binnen de CRvB sterk inhoudelijk en zaakgericht is, en dat het bij een nieuwe ontwikkeling als Cascade goed is regelmatig als groep medewerkers bij elkaar te zitten en te reflecteren op de praktijk. Daaraan had het voor deze respondent enigszins ontbroken.

Bekostiging

De verwachting was dat de Cascade-werkwijze leidt tot minder voor de inhoudelijke behandeling onnodig werk. De intake en triage moet immers leiden tot het beter benutten van het instrumentarium van verschillende afdoeningswijzen. Dit zou gevolgen hebben voor vergoeding voor de afgedane zaken. Voor zaken die middels uitspraak (al dan niet met toepassing van 8:57) of na intrekking tijdens of na zitting uitstromen wordt namelijk van oudsher een veel hogere vergoeding toegekend dan voor zaken die voorafgaand aan de zittingsdag en zonder uitspraak uitstromen. Inmiddels zijn er echter afspraken gemaakt met de Raad voor de rechtspraak, zodat de bekostiging van zaken die uitstromen als gevolg van regiehandelingen maar zonder zitting of uitspraak beter aansluit op de tijdsinvestering die daarmee gepaard gaat en de wijze van financiering geen ondeugdelijke prikkel meer is om zaken op zitting te laten komen.

Zaakstypen binnen Cascade

In de werkwijze is sinds de start van het project Cascade weinig gewijzigd. De enige wezenlijke wijziging betrof boetezaken. Het werd al snel duidelijk dat deze niet geschikt zijn voor Cascade, omdat er dan niet aan bepaalde waarborgen kan worden voldaan. Dan moet de cautie worden gegeven terwijl ook de advocaat niet altijd bij de intake betrokken is. Uiteindelijk is één boetezaak volgens de Cascade-werkwijze gedaan, omdat deze al 'in de lijn zat'. Daarna zijn er geen boetezaken meer ingestroomd in Cascade.

De zaken die in het project Cascade zijn ingestroomd, zijn willekeurig gekozen. Er is dus geen selectie geweest op zaken die al dan niet geschikt zouden zijn voor alternatieve geschilbeslechting. De juridische medewerkers hebben op basis van de ervaringen in het project wel inzichten opgedaan over welke zaken geschikt zijn om op deze manier te behandelen. Zij geven aan dat, behalve boetezaken, alle zaken geschikt zijn. Burgers willen altijd graag hun verhaal doen, niet alleen op zitting, merkt een juridisch medewerker in dit verband op. Alleen zaken

waarbij bij voorbaat duidelijk is dat sprake is van zogenaamd zeer complex procedeergedrag, zoals scheldwoorden in de correspondentie, hebben juridisch medewerkers buiten de pilot gelaten.

Administratief proces

Als verbeterpunt geven de CRvB-medewerkers unaniem aan dat de administratieve processen binnen de CRvB niet optimaal verlopen. Dat geldt voor reguliere zaken en raakte ook de zaken die in het kader van het Cascade-project werden behandeld. Een voorbeeld dat is genoemd met betrekking tot Cascade is dat raadsheren soms zelf de verslagen van de intakes moeten zoeken, omdat die niet altijd in het dossier waren opgenomen. Dit kost onnodig tijd, terwijl de Cascade-werkwijze juist gericht is op een snelle behandeling van zaken. Bovendien is het foutgevoelig, omdat als de (voor)gehouden intake niet uit het dossier blijkt, raadsheren mogelijk ook niet weten dat die plaats heeft gevonden en daar vervolgens geen rekening mee houden. Om zaken tijdig aangeleverd te krijgen door de administratie, bleek het te helpen om duidelijk 'Cascade' op het dossier te zetten. De administratie gaf daarop voorrang aan deze zaken. Duidelijk zal zijn dat dit 'voorrang geven' geen structurele oplossing is, als de Cascade-werkwijze breder zou worden toegepast. De opgave lijkt daarmee vooral te zijn te onderzoeken hoe de administratieve processen zo kunnen worden verfijnd dat deze de doelstellingen van het Cascade-project waar het gaat om tijdigheid maximaal ondersteunen.

Als ander verbeterpunt geven de CRvB-medewerkers aan dat de intake nog sneller kan worden gestart. En wel direct na ontvangst van het hoger beroep. Nu begint de intake pas als het hoger beroep 'administratief rond' is (als alle formaliteiten op orde zijn, zoals o.a. de betaling van het griffierecht en nadat het dossier en het proces-verbaal van de zitting van de rechtbank is ontvangen), wat zo een half jaar kan duren. Een oplossing kan zijn om de belangenuitvraag direct te doen na de ontvangst van het hoger beroep. Omdat een zaak niet inhoudelijk wordt bestudeerd voordat de intake plaatsvindt en in principe alle zaken zich ervoor lenen, is het namelijk niet nodig hiermee te wachten.

4. Ervaringen van procespartijen

Voor deze evaluatie zijn telefonische interviews afgenomen met procespartijen van wie hun zaak volgens de Cascade-werkwijze is behandeld. In totaal is gesproken met 6 betrokkenen (burgers), 7 gemachtigden van burgers (advocaten) en 10 procesvertegenwoordigers van bestuursorganen. In deze interviews is onder meer gevraagd naar de ervaringen met de door de CRvB gevolgde werkwijze in Cascade. Specifiek is gevraagd naar de ervaringen met en beleving van de intake, het verloop en resultaat van de procedure en het effect van de procedurele gang van zaken op de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid. In de volgende paragrafen komen de bevindingen met betrekking tot deze aspecten aan bod.

4.1 Ervaringen met de intake

In de Cascade-werkwijze begint de procedure bij de CRvB, na het instellen van hoger beroep, met een (telefonische of schriftelijke) intake. Hoe ervaren procespartijen deze intake?

Redenen om mee te werken aan de intake

Uit de interviews blijkt dat betrokken partijen breed waarderen dat de CRvB een intake uitvoert. Professionele betrokkenen (advocaten en procesvertegenwoordigers) zien de meerwaarde van een vroegtijdige intake, omdat die helpt om belangen vroegtijdig te inventariseren. Zo zegt een geïnterviewde procesvertegenwoordiger van een bestuursorgaan:

'Ik zie absoluut meerwaarde in deze werkwijze, 100% zeker. Ik vind het prettig, omdat anders pas ter zitting alles op tafel wordt gelegd. En dan is het heel moeilijk om overzicht te houden. Nu kun je er vooraf rustiger over nadenken.'

Verschillende geïnterviewden benoemen dat zij graag meewerken aan nieuwe manieren van werken, gericht op maatwerk en het oplossen van het onderliggende geschil. Zij geven aan dat dit voor hen een reden is om mee te werken, omdat de intake wordt uitgevoerd om te verkennen of alternatieve vormen van geschilbeslechting mogelijk zijn. Een advocaat vertelt hierover het volgende:

'Ik vind het sowieso goed om te kijken naar andere manieren om dingen op te lossen dan de puur juridische route. Ook omdat je daarin vaak erg lang moet wachten voor een zaak op zitting komt.'

Er zijn ook andere overwegingen om mee te werken aan de alternatieve procedure. Een respondent die bij een bestuursorgaan werkt benoemt het belang van het verkorten van doorlooptijden. Dit is volgens deze respondent met name van belang voor burgers van belang, omdat zij anders wachten op een uitspraak en hun leven hiermee in figuurlijke zin in de wachtstand staat. Deze respondent vond de intakeprocedure van waarde omdat het de mogelijkheid bood om de burger sneller uitsluitel te kunnen bieden.

De redenen voor burgers om mee te werken aan de intake zijn minder eenduidig. In de interviews bleek dat niet alle geïnterviewde burgers helder konden verwoorden waarom zij aan de intake hadden meegewerkt. Mogelijk speelt hierbij een rol dat zij ook minder kennis hebben van de gang van zaken bij de CRvB dan professionals, zoals bestuursorganen of advocaten, waardoor

zij niet goed wisten wat zij konden verwachten ten opzichte van de reguliere procedure. Dit laat onverlet dat we enkele betrokkenen hebben gesproken die scherp wisten te verwoorden waarom de alternatieve procedure voor hen van belang is. Een van de geïnterviewde betrokkenen vertelt hierover het volgende:

‘De reden was dat het in ieders belang om de procedure zo kort mogelijk te houden. En als dit een manier is om daar achter te komen hoe dat kan, heeft het mijn zegen.’

Een andere burger noemt als reden de mogelijkheid om gehoord te worden:

‘Omdat ik niet mijn hele verhaal heb kunnen doen. Ook niet bij mijn advocaat.’

Nog afgezien van de uitkomst van de procedure was het voor deze betrokkene van grote waarde om tegenover de CRvB het verhaal te kunnen doen – en gehoord te worden.

Ervaringen met het verloop van de intake

Partijen is vervolgens gevraagd naar hun ervaringen met het verloop van de intake. We maken hierbij onderscheid naar ervaringen met de telefonische intake en de schriftelijke intake, omdat deze een duidelijk ander karakter hebben.

Ervaringen met de telefonische intake

Geïnterviewde procespartijen zijn te spreken over de telefonische intake in het algemeen en de bejegening vanuit de CRvB tijdens de gesprekken. De gesprekken worden bijvoorbeeld getypeerd als ‘prettig’ en ‘prima’. Een geïnterviewde vertelt dat de juridisch medewerker ‘goed luisterde’ en ‘heel begripvol’ was. Geen enkele respondent heeft de telefonische intake als onprettig, vervelend of niet zinvol ervaren.

Los van de bejegening tijdens het gesprek zijn de ervaringen met de telefonische intake van procespartijen over het algemeen positief. Zij noemen bijvoorbeeld dat ze in het gesprek alles kwijt konden dat voor hen van belang was. Een geïnterviewde burger geeft expliciet aan zich in het telefoongesprek gehoord te hebben gevoeld. Ook een vertegenwoordiger van bestuursorgaan noemt dit als pluspunt van de telefonische intake. Desgevraagd geven respondenten aan dat de vragen die werden gesteld tijdens de telefonische intake voor hen duidelijk waren. Respondenten ervaren het telefoongesprek als laagdrempelig. Zij vertellen dat het makkelijk is om de vragen telefonisch te kunnen beantwoorden en dat het minder arbeidsintensief is dan een schriftelijke intake. Mogelijk speelt hierbij ook mee dat niet iedere betrokkene zich schriftelijk even goed weet uit te drukken als telefonisch. Een advocaat vertelt hierover het volgende:

‘Mijn cliënten zitten vaak aan de minder opgeleide kant van de maatschappij. Dan is het telefonische juist goed. Want mijn cliënten kunnen zich over het algemeen vaak niet goed schriftelijk uitdrukken.’

Naast deze waarderende woorden voor de telefonische intake, zijn er echter ook enkele respondenten die aangeven dat zij de telefonische intake minder prettig vinden dan een schriftelijke intake. De belangrijkste reden die daarvoor wordt genoemd is dat respondenten op die manier beter kunnen nadenken over de vragen, en meer tijd kunnen nemen om die zorgvuldig te beantwoorden. Een geïnterviewde procesvertegenwoordiger van het bestuursorgaan zegt bijvoorbeeld:

'Ik houd niet zo van bellen. Als iemand mij belt ben ik lang van stof. Met schrijven kan je je toch beter voorbereiden. En iets veranderen als je bezig bent. Schriftelijk zou mijn persoonlijke voorkeur hebben.'

Een andere geïnterviewde procesvertegenwoordiger van een bestuursorgaan vertelt dat zij het lastig vond om alle vragen goed te kunnen beantwoorden. Deze respondent wijst erop dat het bestuursorgaan in een procedure bij de CRvB een ander perspectief heeft dan een burger. De vragen lijken volgens deze respondent meer vanuit het perspectief van de burger te zijn opgesteld dan vanuit dat van het bestuursorgaan.

In een van de gesprekken suggereert een respondent dat het fijn zou zijn om de vragen voor de (telefonische) intake vooraf toegestuurd te krijgen. Dan kan je er op voorbereiden, is de gedachte.

Alhoewel voor de meeste respondenten zonder meer duidelijk was wat het doel van de intake was en hoe de informatie zou worden gebruikt, bleek dit toch niet voor iedere respondent het geval. Eén geïnterviewde had behoefte aan meer duidelijkheid over waar de informatie uit het intakegesprek voor zou worden gebruikt door de CRvB:

'Ik had beter willen weten wat ze hiermee zouden gaan doen. Wordt de informatie die ik geef gebruikt voor de uitspraak of alleen voor het 'vooronderzoek'?''

Telefonische intake door juridisch medewerker in plaats van een raadsheer

Geen enkele geïnterviewde noemt het een probleem dat de telefonische intake niet door een raadsheer wordt uitgevoerd. Geïnterviewden achten, op basis van hun ervaring, de juridisch medewerkers die de gesprekken uitvoeren hiertoe prima in staat. Ook tijdens de bijeenkomst voor ketenpartners kwam dit signaal duidelijk naar boven. Eén geïnterviewde merkt wel op dat duidelijker gecommuniceerd had kunnen worden dat de juridisch medewerker die het intakegesprek voerde, ook bij de zitting aanwezig zou zijn.

Evaringen met de schriftelijke intake

De ervaringen van partijen die een schriftelijke intake hebben gehad zijn over het algemeen positief. Verschillende respondenten geven aan dat zij het prettig vonden dat de intake schriftelijk was. Zo konden zij nadenken over de antwoorden die zij wilden geven en die zorgvuldig formuleren, eventueel met hulp van een advocaat. Met een formulier kun je er goed de tijd voor nemen. Een burger vertelt:

'Ik heb liever een formulier dan bellen, absoluut. Schriftelijk staat het zwart op wit. Dat is duidelijk, dat is belangrijk. Je kunt de vragen dan een paar keer goed doorlezen en er goed over nadenken.'

Een andere burger geeft aan dat zij in eerste instantie werd overvallen door het telefoontje van de CRvB:

'Daar schrok ik van: wie zijn dit, waarom is dit? Ik wil de vragen voor me hebben, zodat ik er rustig over na kan denken. Ik was dan ook opgelucht toen ik de vragen schriftelijk kon beantwoorden.'

En een advocaat zegt:

'Ik vond het goed om het formulier samen met mijn cliënt in te vullen. Als de CRvB haar had gebeld dan had ze er denk ik niks van begrepen.'

In de interviews zijn partijen gevraagd of zij alle vragen op het intakeformulier begrepen. De meeste professionele betrokkenen geven aan dat dat het geval was. Dat geldt ook voor sommige burgers. Enkele burgers geven echter aan dat ze niet alles op het formulier goed begrepen. Een burger vertelt:

'We vonden het best wel pittige vragen. Het was moeilijke taal. Zelfs de advocaat moest zich een beetje achter de oren krabben: hoe moet ik dit beantwoorden? We hebben een paar vragen dus open gelaten. De woorden zijn niet zo ingewikkeld, maar de zinnen wel. Over simpelere vragen kan echt wel worden nagedacht.'

Sommige respondenten geven aan dat ze sommige vragen weliswaar begrepen, maar toch lastig te beantwoorden vonden. Het blijkt daarbij om vragen te gaan die meer gericht zijn op de toekomst dan op het verleden. Zoals de vraag wat mensen ervan zouden vinden als de rechter hen geen gelijk zou geven ('Stel u krijgt van de rechter geen gelijk, wat is dan uw zorg?') en de vraag of mensen het van belang vinden dat bij de behandeling van hun zaak naar de toekomst wordt gekeken.

Gevraagd naar de tijd die partijen nodig hadden om het formulier in te vullen, geven de meesten aan dat de tijdsbelasting te overzien was. Zo geeft een respondent aan dat het een half uur kostte. Een andere respondent heeft het over 'een kwartiertje'. Een vertegenwoordiger van een bestuursorgaan merkt wel op dat het tijdsbeslag groter kan zijn als er over de beantwoording eerst nog intern overleg gevoerd moet worden, 'als je bijvoorbeeld eerst intern nog de strategie moet bespreken'. De 'strategie' waar deze respondent naar verwijst, kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de vraag of het bestuursorgaan aangeeft bij de CRvB al dan niet open te staan voor een vorm van alternatieve geschilbeslechting. Dat zijn niet altijd beslissingen die snel te nemen zijn.

Bijna alle respondenten geven aan dat ze op het formulier alles kwijt konden dat ze de CRvB mee wilden geven. Sterker nog: verschillende geïnterviewden geven aan dat ze vinden dat het intakeformulier wel heel veel vragen bevat, waardoor het veel moeite kost om alle vragen in te vullen. Een advocaat vertelt bijvoorbeeld:

'Het waren wel erg veel vragen. We hebben echt een vrij lang gesprek met de cliënt gehad om die 14 vragen in te vullen. Ik vond niet alle vragen even zeer ter zake doen.'

In het verlengde daarvan geven meerdere respondenten van bestuursorganen aan dat de vraagstelling meer is toegespitst op de burger dan op het bestuursorgaan. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de vraag hoe het is om een procedure bij de rechter te hebben, of uit de vraag wat men concreet wil bereiken met de zaak. Alhoewel die vragen ook vanuit het perspectief van een bestuursorgaan beantwoord kunnen worden, kunnen respondenten zich niet aan de indruk onttrekken dat die vooral ingegeven zijn om het perspectief van de burger onder woorden te brengen. Een respondent zegt hierover:

'Het waren heel veel vragen waarvan ik dacht: die zijn niet voor ons. Een tip van mij zou zijn: verhelder welke vragen voor de verwerende partij en welke voor de eisende partij zijn.'

Een andere geïnterviewde stelt:

'Het werkt een beetje ontmoedigend als er drie of vier A4'tjes met vragen zijn. Zeker als de helft niet voor jou bedoeld was. Het zou fijn zijn om de werkdruk wat te beperken.'

Een laatste punt dat een aantal keer wordt genoemd door respondenten is het feit dat het formulier per post wordt verstuurd door de CRvB. Een aantal respondenten geeft aan het prettiger te vinden om een formulier digitaal in te kunnen vullen, in plaats van met pen en papier.

Intake vrijwillig of verplicht?

Uit de interviews met procespartijen blijkt dat niet voor iedereen duidelijk is geweest dat het niet verplicht was om aan de intake deel te nemen. Twee betrokkenen vertellen dat ze in de veronderstelling verkeerden dat ze verplicht waren de intake te doorlopen. Een betrokkene zegt hierover:

'Ik kreeg de vraag of ik telefonisch vragen wilde beantwoorden. Daar schrok ik van. Wie zijn dit, waarom is dit? Ik heb niet begrepen dat het niet verplicht was om mee te werken. Ik dacht dat het ter voorbereiding op de zaak was.'

Deze betrokkene vertelt eerst telefonisch te zijn benaderd voor de intake, maar uiteindelijk de vragen schriftelijk te hebben beantwoord. Dat sloot beter aan bij de behoefte van deze persoon:

'Ik wil de vragen voor me hebben, zodat ik er rustig over na kan denken. Ik heb daar ook een paar dagen over gedaan. Dan hoef je niet on the spot in je emotie antwoord te geven... dat je niet een zijweg inwandelt waar je niet meer uitkomt.'

Terugkoppeling n.a.v. de intake en informatie over het vervolg

Verschillende respondenten noemen dat ze na het invullen van het intakeformulier een tijd niets meer hoorden van de CRvB. Zij hadden het op prijs gesteld als zij een ontvangstbevestiging hadden ontvangen of een kort bericht van de CRvB over hoe de zaak nu verder zou gaan. Een van de respondenten noemt dat hij na het indienen van het formulier een paar maanden niets hoorde. Respondenten geven aan het fijn te vinden om, liefst zo snel mogelijk na het invullen van de intake, wat meer te horen over het vervolg van de procedure:

'Het lijkt me goed als de CRvB in de brief bij het intakeformulier duidelijker maakt wat er gebeurt als je zo'n formulier invult, en wat de mogelijke vervolgstappen zijn.'

De rol van de advocaat in de intakeprocedure

In zowel de ketenpartnerbijeenkomst als de interviews met advocaten komt aan de orde dat advocaten het van belang vinden dat de intakeprocedure zo wordt ingericht dat de advocaat zijn of haar rol als rechtsbijstandverlener adequaat kan invullen. Zij zien op dat vlak een aantal aandachtspunten. Zo vragen enkele advocaten zich af of de intakeprocedure wel voldoende ruimte biedt voor de advocaat om de cliënt te ondersteunen bij het beantwoorden van de vragen van de CRvB. Waar in de rest van de procedure alle communicatie via de advocaat verloopt, is dat bij de intake niet per se het geval. Zo wordt een betrokkene persoonlijk benaderd voor het invullen van het intakeformulier, en is daardoor volgens enkele geïnterviewden niet gewaarborgd dat de advocaat wordt geraadpleegd bij het invullen hiervan.

Bij de telefonische intake speelt dit mogelijk nog sterker, omdat betrokkenen hier direct persoonlijk worden gebeld door de CRvB en de advocaat in principe niet aanwezig hoeft te zijn bij het gesprek. Advocaten noemen dat dit risico's op kan leveren voor de rechtsbescherming van cliënten, omdat zij zich niet altijd bewust zijn van mogelijke consequenties van het beantwoorden van de vragen van de CRvB. Een geïnterviewde advocaat zegt hierover:

'De burger kan niet altijd overzien wat er gebeurt als hij bepaalde dingen invult. Het is belangrijk dat de advocaat hem daarbij terzijde kan staan. Vandaar dat wij aangegeven: het is wel echt belangrijk dat het via ons loopt. Je wil wel mensen beschermen tegen dingen zeggen die niet handig zijn, of uiteindelijk in hun nadeel werken. Vanuit het oogpunt van beschermen van je cliënt, vaak kwetsbare burger, tegenover die machtige overheid.'

Er zijn echter ook advocaten die noemen dat ze het goed vinden dat de betrokkene zelf de vragen van de CRvB beantwoordt, omdat de vragen niet-juridisch van aard zijn en vragen naar wat betrokkene zélf belangrijk vindt in de zaak. Zo zegt een advocaat:

'Ik heb het formulier door cliënt laten invullen. Het is uiteindelijk zijn zaak. Ik denk: dan kan hij dat ook doen. Laat hem er maar over nadenken.'

Daarnaast noemen advocaten dat de intake een handeling is die, als zij er bij worden betrokken, extra tijd kost. Bij de sociale zekerheidszaken bij de CRvB werkt het merendeel van de advocaten op basis van een toevoeging van de Raad voor Rechtsbijstand. Het is algemeen bekend dat deze toevoegingen vaak niet voldoende zijn voor het werk dat advocaten besteden aan deze zaken. Een advocaat vertelt hierover:

'Ik krijg 8 punten voor zo'n zaak. Daar haal ik het nooit in. Meestal besteed ik er 12 tot 16. In deze zaak waren het er meer dan 20. Daar komt zo'n intake dan ook nog bij. Ik doe dat graag, maar dan is wel echt fijn als de CRvB het formulier zo beknopt mogelijk houdt.'

Ervaringen met het delen van de intakeformulieren

Bij zowel de schriftelijke als de telefonische intake wordt de informatie die in de intake is verzameld met de wederpartij gedeeld. In de interviews met advocaten en vertegenwoordigers van bestuursorganen komt dit thema geregeld terug, omdat zij het als een dilemma ervaren dat de informatie die zij geven met de tegenpartij wordt gedeeld. Zij hebben het gevoel dat dit partijen beperkt in het in volledige openheid beantwoorden van de vragen van de CRvB. Tegelijkertijd willen zij ook niet tornen aan het uitgangspunt van de openbaarheid van processtukken. Dit roept voor hen de vraag op of de intake op deze manier optimaal zijn doel bereikt,

of dat het feit dat informatie wordt gedeeld met de wederpartij ervoor zorgt dat niet volledig boven tafel komt wat partijen écht willen, door strategisch gedrag. Een vertegenwoordiger van een bestuursorgaan zegt hierover:

'Het voelt wel een beetje alsof je je procespositie al weggeeft als je al allemaal dingen gaat toezeggen in het intakeformulier.'

Dat kan een reden zijn om niet heel uitgebreid te antwoorden en de kaarten bij de beantwoording van de vragen van de CRvB nog wat tegen de borst te houden. Deze respondent illustreert dit als volgt:

'Bijvoorbeeld: als je antwoord geeft op de vraag van de CRvB over eerdere pogingen tot het bereiken van een schikking, dan geef je je kaarten al uit handen. Stel het gaat om een vordering van 10.000 euro, en je hebt in een eerdere poging al gezegd dat je bereid was om daar 8.000 euro van te maken. Dan kan het zijn dat dat het nieuwe uitgangspunt wordt. Er lijkt al iets afgeknabbeld te zijn.'

Een andere respondent, werkzaam voor een bestuursorgaan, toont zich niet zozeer bezorgd over de onderhandelingspositie, maar over hoe de tegenpartij de antwoorden van het bestuursorgaan zal lezen. Deze respondent weegt zijn woorden zorgvuldig en vertelt het gevoel te hebben daardoor met meel in de mond te moeten spreken:

'Ik kon de vragen via de telefoon wel beantwoorden. Maar omdat de tegenpartij het gaat lezen... deze persoon is emotioneel en hoe formuleer ik het dan en hoe krijgt die het dan te lezen.'

Ten slotte wijst een advocaat op het feit dat in zijn ogen de CRvB beter had kunnen communiceren over het feit dat het intakeformulier met de gemeente zou worden gedeeld:

'In die brief aan cliënt stond niet: uw antwoorden worden gedeeld met de gemeente. Ik was dus even verrast dat ik het formulier van de gemeente kreeg. Aan de andere kant ook weer niet, want processtukken zijn nooit vertrouwelijk.'

Ervaren meerwaarde van de intake

In de interviews en de ketenpartnerbijeenkomst zijn respondenten gevraagd naar de mate waarin de intake volgens hen meerwaarde had voor het vervolg van de procedure bij de CRvB en de afdoening van het geschil. Over het algemeen zijn de reacties op dit punt positief. De meerwaarde die betrokkenen ervaren valt uiteen in een aantal aspecten. Verschillende geïnterviewden noemen dat zij zich gehoord voelden tijdens de intake, en dat dit ook bij de verdere behandeling van hun procedure bij de CRvB het geval was. Zo zegt een betrokkene over wat zij heeft ingebracht in de intake:

'Het is ter sprake gekomen tijdens de zitting. Het is gelezen. Dus we zijn gehoord. Gelukkig maar.'

Een vertegenwoordiger van een bestuursorgaan zegt hierover:

'Als vertegenwoordiger van het college sta je er wat anders in: als college heb je wat minder die behoefte om je gehoord te voelen. Maar ik vond het wel heel fijn om al aan te kunnen geven dat we heel graag tot een vergelijk wilden komen, en niet per se de juridische route wilden volgen.'

Een ander aspect waarbij de intake van meerwaarde is, heeft betrekking op de doorlooptijd van een zaak. In één van de zaken in het project bleek dat de CRvB niet bevoegd was, en dat de zaak naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moest worden doorverwezen.

De vertegenwoordiger van het betrokken bestuursorgaan zegt hierover:

'Door de intake te houden kwamen ze er eerder achter dat er doorverwezen moest worden. Anders was dat waarschijnlijk pas op zitting gebleken. Dan had het nog een half jaar kunnen duren. In die zin was het wel in belang van partijen dat het eerder duidelijk was.'

Ten slotte noemen geïnterviewden dat de intake kan helpen om relevante belangen, gevoelens en omstandigheden boven tafel te krijgen, die bij een meer klassieke, juridische benadering van het geschil onbenoemd blijven en vaak pas op zitting, dus in een heel laat stadium, manifest worden, als ze al naar boven komen. Zo zegt een advocaat:

'In een procedure als deze spelen ook veel onderhuidse dingen mee. Ik vind het goed om voorafgaand aan zo'n zitting uit te vragen dat we begrijpen dat het om veel geld gaat, maar dat er misschien nog een heleboel andere dingen spelen. Voor deze persoon was dat zo: die voelde zich in de goede eer aangetast en vond het heel belangrijk om daar aandacht voor te vragen.'

Als deze gevoelens en belangen uitgesproken worden, kan dit ertoe bijdragen dat partijen nader tot elkaar komen, wat de mogelijkheid voor alternatieve oplossingen vergroot. Een advocaat vertelt hierover:

'Ik vind het heel goed dat rechters ook die belangen gaan inventariseren, zeker bij sociale zekerheidszaken. Goed dat rechters ook naar de mens achter de zaak kijken. Je kunt alleen een goed vonnis wijzen als je ook kijkt naar alle omstandigheden.'

Enkele respondenten wijzen erop dat de intake bij kan dragen aan een efficiënte zaaksbehandeling en afdoening. Zo wordt het voorbeeld genoemd dat de intake voor de CRvB in eenvoudige zaken een manier kan zijn om schriftelijk uitspraak te doen, waarbij de appellant toch is gehoord. In de reguliere procedure, zo verwacht deze respondent, zou de CRvB waarschijnlijk toch een zitting organiseren. Niet zozeer omdat dat vanuit juridisch oogpunt nodig zou zijn, maar wel om partijen hun verhaal te laten doen. Deze werkwijze is dan efficiënter.

Er zijn ook geïnterviewden die de meerwaarde van de intake niet direct zien. Enkele betrokkenen lijken het vertrouwen in de overheid en in instituties als de rechtspraak verloren te zijn. Uit hun verhaal blijkt dat zij zich miskend en niet gehoord voelen. De intake door de CRvB heeft daar geen verandering in gebracht. Een geïnterviewde meent dat er 'helemaal niets is gedaan' met de informatie die in de intake naar voren is gebracht. Deze geïnterviewde voelt zich niet eerlijk behandeld en spreekt over 'handjeklap' door de CRvB in de zaak. Tegenover het verhaal van deze respondent staan echter ook de ervaringen van betrokkenen die zich juist gehoord en erkend

voelen, ook als zij niet per se in het gelijk zijn gesteld. De ervaringen van deze betrokkenen laten zien dat de inzet van de CRvB om niet alleen oog te hebben voor de juridische aspecten, maar ook voor de relationele aspecten, van waarde is.

Alhoewel de meeste vertegenwoordigers van bestuursorganen positief zijn over de intake, is een enkele respondent kritisch over de meerwaarde:

'Ik moet eerlijkheidshalve zeggen dat ik in de intake niet zo heel veel meerwaarde zie. Ik kan mij voorstellen dat de CRvB een wat breder beeld wil hebben van aspecten die we niet in de beroepschriften en de verweren benoemen. Maar voor de gemeente zelf vind ik de vragen in het formulier niet veel toevoegen.'

Deze geïnterviewde vindt dat duidelijker naar voren zou mogen komen wat de CRvB beoogt met het intakeformulier. Wil de CRvB zijn eigen beeld van wat er allemaal speelt in de zaak verrijken? Of probeert de CRvB met de vragen in het formulier ook het denkproces bij partijen richting een schikking op gang te brengen? Deze geïnterviewde heeft de indruk dat ook dat laatste wordt beoogd, maar voelt zich daardoor niet geheel serieus genomen:

'Wij hebben ons echt al wel eerder afgevraagd of we in deze zaak de formele juridische weg moeten bewandelen of dat we ook kunnen proberen om er op een andere manier uit te komen.'

Zij raadt de CRvB aan om, als hij ook beoogt om de 'geesten rijp te maken' bij partijen voor een schikking, dit doel expliciet te communiceren, in plaats van dit in het kader van de uitvraag van belangen (in haar beleving) impliciet ook te doen.

4.2 Ervaringen met de afdoening

In de interviews met procespartijen is niet alleen gevraagd naar hun ervaringen met de intake, maar ook met de afdoening van hun zaak door de CRvB.

Waardering voor de gekozen afdoeningswijze

In verschillende interviews vertellen partijen dat ze blij zijn dat de CRvB de mogelijkheden heeft verkend om de zaak op een andere manier dan met een uitspraak af te doen. Met name advocaten en vertegenwoordigers van bestuursorganen vertellen dat ze de regie-interventies van de CRvB, zoals een brief met vragen voorafgaand aan de zitting, waardeerden. Ze zien dit als een waardevolle stap in de behandeling. Zo vertelt een advocaat:

'Wij kregen een brief met allemaal op de zaak toegespitste vragen, voor een deel aan de gemeente, voor een deel aan mijn cliënt. Met die vragen kun je ook al een beetje zien hoe de CRvB er in staat. Het zegt niks over de beslissing, maar je voelt al wel een beetje wat ze belangrijk vinden. Die vragen waren heel verhelderend. Deze vragen waren er heel duidelijk op gericht om te kijken: kunnen wij bij elkaar komen. Ik had ook al een paar keer dergelijke dingen aan mijn cliënt laten doorschemeren, maar je merkt dan toch wel dat die boodschap beter aankomt als die van de rechter komt. In mijn ervaring hebben cliënten veel respect voor de rechter. Als die het zegt, dan zal het wel kloppen.'

Een andere advocaat vertelt iets vergelijkbaars:

'De vragen van de CRvB hebben geholpen om een regeling te bereiken. Anders was het toch wel lastiger geworden om mijn cliënt te bewegen om tot zo'n regeling te komen. De sterke en zwakke punten die werden middels de vragen wel duidelijk. Ik had dat eigenlijk wel al diverse keren verteld, maar als het van de rechter komt dan is het toch wel iets anders.'

Vaak wordt genoemd dat partijen blij zijn dat de CRvB een schikking heeft beproefd en heeft geprobeerd te stimuleren dat partijen er samen uitkomen. Zo vertelt een advocaat:

'De CRvB probeerde in de behandeling vroegtijdig aan te sturen op een schikking. Daar zag ik wel meerwaarde in.'

Ook wordt gewaardeerd dat de CRvB oog heeft voor het bredere geschil of de bredere problematiek die speelt, en ernaar streeft om niet alleen het voorliggende geschil juridisch te beslechten, maar ervoor te zorgen dat partijen verder kunnen na afdoening van de zaak bij de CRvB. Een advocaat zegt daarover:

'De Centrale Raad zoomde voorheen meer in op het juridische debat en had minder oog voor wat er achter het juridische debat aan problematiek ligt. In deze zaak was daar meer aandacht voor. Mijn cliënt kwam op deze manier veel beter aan het woord en voelde zich veel beter gehoord. Resultaat was dat mijn cliënt de zaal opgelucht verlaten heeft met meer vertrouwen in de gemeente.'

Deze respondent waardeert de manier van werken van het CRvB en spreekt over een 'maatpak' voor de specifieke zaak die voorlag.

Waarde van de intake voor het kiezen van de afdoeningswijze

In een enkel interview geven respondenten aan dat zij denken dat de intake invloed heeft gehad op het verdere verloop van de procedure. Zo vertelt een advocaat dat diens cliënt ervan overtuigd is dat het eindresultaat beïnvloed is door wat de cliënt zelf in de intake aan heeft kunnen dragen. Een volgende respondent denkt ook dat de inventarisatie van belangen en behoeften bij heeft gedragen aan het uiteindelijke resultaat:

'Ik weet niet of we in de reguliere procedure tot het zelfde resultaat waren gekomen. Complexe zaken zijn hier erg bij geholpen. Nu heb je veel meer overzicht. Je bent het aan het afpellen, dat kan niet tijdens een zitting. Dus je bent meer geneigd tot de menselijke maat, want je overziet het allemaal beter.'

Dit zijn echter uitzonderingen. Veel vaker horen we dat respondenten het lastig vinden om te beoordelen in hoeverre de intake heeft bijgedragen aan het kiezen van de beste behandelwijze. Zij kunnen vanuit hun positie niet zo goed beoordelen in hoeverre de informatie die zij in de intake hebben ingebracht effect heeft gehad in een keuze van een behandelwijze door de CRvB. Geen van de geïnterviewden spreekt echter afkeurend over de wijze waarop de CRvB de zaak heeft behandeld. Dat duidt erop dat de keuze voor de afdoeningswijze die de CRvB maakt veelal aansluit bij de behoeften van partijen.

Er is ook een aantal geïnterviewden die noemen dat de intake en de regie-interventies van de CRvB een dubbele opbrengst hebben. Enerzijds vergroten ze het inzicht van de CRvB in wat er speelt, anderzijds hebben ze ook werking richting partijen. Dat geldt voor de regie-instrumenten die de CRvB inzet, zoals brieven met vragen die voorafgaand aan de zitting aan partijen worden gestuurd. Maar het geldt ook voor de vragen in de intake, zoals de vragen die verkennen of partijen al hebben onderzocht of een schikking of andere oplossing mogelijk zou zijn. Een vertegenwoordiger van een bestuursorgaan vertelt daarover:

'Van onze kant zou schikken ook zonder intake zijn gelukt. Maar ik denk dat het voor de burger heeft geholpen. Iemand heeft ruim te voren erover na moeten denken. En er met mensen over gaan praten. Van de CRvB heeft hij een signaal gekregen dat het wel een goed idee kan zijn om aan een schikking te denken. Zo worden de geesten rijp gemaakt om uit je stellingname te komen.'

Een advocaat vertelt iets vergelijkbaars:

'In de brief van de CRvB staat er ook met zoveel woorden al wel dat ze denken aan een schikking, of dat ze daar mogelijkheden voor zien. Toen heb ik aan mijn cliënt ook gezegd: misschien kunnen we ook voor de zitting al iets laten weten aan de gemeente, een voorstel doen. Dat hebben we toen gedaan. Een dag voor de zitting kwam het antwoord van de gemeente, met een tegenvoorstel. Uiteindelijk zijn we er op zitting samen uitgekomen.'

Effecten van de gekozen afdoeningswijze

In de interviews worden verschillende mogelijke voordelen genoemd van de Cascade-werkwijze en de alternatieve afdoeningswijzen die de CRvB daarbinnen inzet. Ten eerste zijn er respondenten die noemen dat zij de indruk hebben dat de rechter zich door de intake beter op de behandeling van de zaak heeft kunnen voorbereiden. Daarnaast noemen enkele geïnterviewden dat zij het gevoel hebben dat het aansturen op een schikking of andere afdoeningswijze bijdraagt aan de finaliteit van geschilbeslechting en de snelheid waarmee partijen weten waar zij aan toe zijn:

'De zaak is op zitting geregeld. Dat is grotendeels te danken aan de nieuwe aanpak van de CRvB. Op zitting hebben we eigenlijk al resultaat geboekt, terwijl je anders nog een tijd moet wachten op de einduitspraak. Ik heb cliënten van vlees en bloed die graag van de rechter horen hoe het verder moet. Ik merk bij deze cliënt dat die het erg waardeerde hoe het was gegaan. Dit heeft een heel ander effect dan zes weken later een schriftelijke uitspraak te krijgen.'

In de interviews komen ook twee risico's of nadelen van de werkwijze naar voren. Zo vertelt een vertegenwoordiger van een bestuursorgaan dat in een zaak werd ingezet op een GOO-zitting. Deze respondent meent dat de keuze van de CRvB voor het type zitting bepalend is voor de opstelling van partijen en hun verwachtingen bij het verloop van de procedure. Deze respondent wilde in het kader van de GOO-zitting meewerken aan een schikking. Als de CRvB echter niet had ingezet op de GOO-werkwijze, maar de zaak op een reguliere zitting had gebracht, was dit echter niet het geval geweest:

'Als het een gewone zitting was geworden, dan was ik op zitting niet gaan schikken. Dan had ik gedacht: dit is een gepasseerd station. Je moet je ook anders voorbereiden namelijk: ga je het juridisch helemaal dichttimmeren, of kijken wat er qua schikking mogelijk is? Als ik had gehoord dat het geen GOO-zitting zou worden, dan was ik die juridische kant helemaal goed gaan voorbereiden. Dat zie ik wel als een risico van deze triage.'

Een andere geïnterviewde procesvertegenwoordiger van een bestuursorgaan denkt dat het actief sturen op schikkingen door de CRvB op gespannen voet staat met de rol van de CRvB als eindrechter, en diens rol in het ontwikkelen van jurisprudentie en het bewaken van de rechtseenheid. Deze respondent zegt daarover het volgende:

'De jurisprudentie op sommige terreinen is heel duidelijk, maar de zaken waarbij de CRvB aanstuurt op een schikking komen niet terug in de jurisprudentie, omdat er geen uitspraak wordt gedaan. Wat is dan de visie van de CRvB? Dat is dan niet meer duidelijk. Een voorbeeld: de jurisprudentie is heel duidelijk: als er in een jaar maar 7 kuub water is gebruikt op een adres, dan kan het niet iemands woonhuis zijn geweest. En dan vervalt je recht op bijstand. Maar dan blijken er in een zaak waarin de CRvB aanstuurt op een schikking toch allemaal andere dingen te worden meegewogen. En dat zie je dan niet terug in de jurisprudentie. Waar is dan de rechtsgelijkheid?' Het worden dan bijna twee parallelle werkelijkheden. De rechtspraak waarin het klip en klaar lijkt en daarnaast een soort underground scene van alternatieve geschilbeslechting. Dat maakt mij als procesvertegenwoordiger onzeker: heb je nou alles wel gevat en gezien?'

5. Ervaringen van medewerkers

Bij de pilot zijn drie raadsheren en vijf juridisch medewerkers betrokken. We spraken hen in twee rondes. Eerst individueel en vervolgens in twee groepsgesprekken. Eén met de raadsheren en één met de juridisch medewerkers. We vroegen hen naar hun ervaringen met de intake, het triagegesprek en de zitting in de pilot. Daarbij gingen we in op de effecten van de Cascade-werkwijze op hun werk en op de afhandeling van een zaak. In deze paragraaf bespreken we de ervaringen van CRvB-medewerkers aan de hand van de drie stappen in de pilot: de intake, de triage en de afdoening van een zaak op zitting of anderszins.

5.1 Ervaringen met de intake

De inhoudelijke afhandeling van een Cascade-zaak begint met de intake. Met een schriftelijk vragenformulier of een telefonisch gesprek halen de juridisch medewerkers de belangen en wensen van partijen op. De juridisch medewerkers waarderen de intake om de inzichten die deze geeft. Hoewel ze merken dat de vragen niet allemaal makkelijk te beantwoorden zijn en de vragenlijst lang is, valt het de juridisch medewerkers op dat partijen heel goed in staat zijn hun belangen te verwoorden. Met zowel de schriftelijke als de telefonische intake wordt waardevolle informatie opgehaald om een passende afdoening te kiezen. Een juridisch medewerker verwoordt dit als volgt:

'Het voordeel is dat je veel gericht met meer informatie met een zaak bezig bent; dus maak je ook een betere beslissing.'

In de intake gaat het niet om feitelijke informatie over het juridisch geschil, maar om de emoties en belangen van burgers bij de beroepszaak. Een juridisch medewerker legt uit waarom dit van meerwaarde is:

'Het is goed omdat je meer informatie krijgt over de zaak en over wat belangrijk kan zijn voor de zaak. Dan gaat het niet om standpunten van partijen, maar om elementen die maken dat er een andere kijk komt. Standpunten zijn iets anders dan belangen. Het standpunt is ten aanzien van geschil en besluit. Belangen gaat over: waarom ga je eigenlijk naar de rechter. Daar kunnen emoties een rol bij spelen.'

Een andere juridisch medewerker geeft hiervan een concreet voorbeeld:

'We halen op wat mensen willen, voorbij het juridische standpunt. Iemand wilde bijvoorbeeld gewoon heel graag zijn verhaal doen bij de rechter, niet eens per se gelijk halen. Die zaak hebben we dus op zitting laten komen, terwijl we die anders schriftelijk hadden afgedaan.'

De vragen die in de intake worden gesteld over belangen zijn overigens naar het idee van de juridisch medewerkers vooral relevant voor betrokken burgers. Een juridisch medewerker vertelt:

'Ik vond het altijd wel lastiger om die vraag aan bestuursorgaan te stellen. Bij de schriftelijke intake zeggen ze altijd: het belang is dat het college van de rechter hoort dat zijn besluit goed was. En telefonisch zeggen ze dan: tsja, lastig om te zeggen, ik heb hier geen persoonlijk belang.'

Telefonische versus schriftelijke intake

In het project Cascade zijn de intakes zowel schriftelijk als telefonisch afgenomen. De vragen waren voor beide intakevormen gelijk. De vorm van de intake maakte volgens respondenten echter veel verschil voor wat betreft de tijdsbesteding die met de intake gemoeid was, het gemak om de intake uit te voeren en de hoeveelheid en kwaliteit van informatie die de intake opleverde. Beide intake-vormen hebben voor- en nadelen, zo blijkt uit de (groeps)interviews. Uiteindelijk geven drie van de vijf juridisch medewerkers de voorkeur aan de telefonische intake, terwijl twee juridisch medewerkers de schriftelijke intake prefereren. Iedereen is het er wel over eens dat de keuze idealiter bij de partijen ligt, omdat de voorkeur van partijen sterk kan verschillen.

De juridisch medewerkers die de telefonische intake de voorkeur geven, noemen als reden dat deze intakevorm meer informatie geeft. Tijdens het telefoongesprek kunnen ze doorvragen naar de onderliggende belangen:

'Dit zijn best lastige vragen. De verwachting en het belang is vaak: er is mij onrecht aangedaan, dus dat gaat worden opgelost, maar vaak zit er nog wat onder.'

Zo leveren de telefonische intakes soms meer informatie op dan waar strikt naar wordt gevraagd. Bij de schriftelijke intake zien juridisch medewerkers dat vragen worden overgeslagen die juist waardevolle informatie zouden kunnen opleveren.

Ook het persoonlijk contact wordt als positief punt gezien, omdat partijen zich daardoor gehoord voelen en de juridisch medewerker de sfeer kan proeven bij partijen:

'Het mooie van Cascade is dat je ook écht met de betrokkene in gesprek gaat. Dat deden we bij vroege regie nog niet. Daar deden we het met brieven.'

Partijen krijgen bovendien al binnen drie maanden contact met de CRvB, waar ze in een reguliere zaak soms wel twee jaar moeten wachten tot ze iets horen.

De juridisch medewerkers die de schriftelijke intake prefereren, zien de voordelen van een telefonische intake ook wel. Maar deze voordelen wegen wat hen betreft niet op tegen de tijd die het kost om een gesprek in te plannen en een verslag te maken. Een telefonische intake kost veel meer tijd dan een schriftelijke intake, zo is de consensus. De respondenten verschillen van mening over de vraag of die investering zich terugbetaalt. Enkele respondenten wijzen erop dat Cascade-zaken in hun beleving uiteindelijk even snel of sneller worden afgehandeld dan zaken in de reguliere procedure, omdat er niet meer altijd een zitting nodig is of omdat de zitting minder lang duurt, doordat de belangen al bekend zijn. Andere respondenten betwijfelen echter of de, in hun ogen forse, tijdsinvestering voor de telefonische intake zich wel terug zal verdienen.

Een voordeel van de schriftelijke intake is dat deze makkelijker door de betrokken burger samen met diens advocaat is in te vullen. Overigens signaleren juridisch medewerkers hier, net als de geïnterviewde advocaten een mogelijk probleem voor de sociale advocatuur op het gebied van vergoeding voor hun werk:

'Mijn ervaring is ook dat als een advocaat in het spel is, die betrokken wordt bij het formulier. Dat is wel een extra belasting voor de advocaat. En als dat niet tot een zitting leidt, kan dat specifiek voor sociale advocatuur een probleem zijn.'

Over de schriftelijke intake merken juridisch medewerkers op dat het een vorm is die voor mensen die de Nederlandse taal niet goed machtig zijn een uitkomst kan bieden, omdat zij de vragen in hun eigen tempo en met behulp van een vertaalapp kunnen beantwoorden.

Tot slot waarderen sommige juridisch medewerkers het dat de antwoorden bij de schriftelijke intake zwart-op-wit staan:

'Het voordeel is dat partijen het zelf hebben opgeschreven. Bij bellen is het toch jouw interpretatie van wat je hebt gehoord.'

Alles overziend komen de juridisch medewerkers in het groepsinterview tot de slotsom dat met het oog op de toekomst de schriftelijke intake als uitgangspunt kan dienen voor de behandeling van zaken, terwijl de telefonische intake behouden kan blijven als optie voor partijen die daar de voorkeur aan geven. De praktische voordelen van de schriftelijke intake worden daarmee benut, terwijl partijen die behoefte hebben aan het persoonlijke contact van de telefonische intake ook bediend worden. De respondenten zijn het er over eens dat er niet één intake is die voor alle partijen het meest geschikt is. Beide intakes hebben voor- en nadelen die verschillend wegen voor verschillende partijen.

Transparantie in de intake

Het project Cascade kan kritisch worden bekeken in het licht van transparantie en hoor en wederhoor. Een deel van de behandeling, de intake, gebeurt immers niet op een moment en in een vorm waar alle partijen bij aanwezig zijn. Precies om die reden worden de bevindingen uit de intake gedeeld met de wederpartij. Anders dan bij een behandeling ter zitting laat dit echter niet de ruimte om direct te reageren op wat de wederpartij naar voren brengt. Bovendien blijft het schriftelijk verslag van de telefonische intake een vertaling uit tweede hand. Een raadsheer ziet hier echter geen direct probleem, omdat het er uiteindelijk om gaat dat de rechterlijke beslissing inhoudelijk en begrijpelijk gemotiveerd is:

'Ik zie niet zo goed welke spelletjes gespeeld worden in de intake. Je vraagt naar belangen en dat zijn standpunten van partijen. Als dat in het kader van het juridische relevant is moet dat onderbouwd worden.'

Een andere raadsheer stelt het genuanceerder, maar heeft het nog niet als probleem ervaren:

'Wij zijn niet inhoudelijk bezig met de intake. We communiceren altijd met beide partijen tegelijk. Dat is hier natuurlijk gek. Vandaar dat we nu altijd naar belangen vragen, niet naar de feiten. Ik heb nog niet meegemaakt dat ze feiten op tafel leggen die van belang zijn voor de zaak en we daar niet van wisten.'

Wel wordt erkend dat het van belang is dat er voorafgaand aan de intake wordt gecommuniceerd over het doel ervan: dat de intake is bedoeld om belangen te inventariseren en dus niet om feitelijke informatie op te halen over de zaak. Hoewel de meeste juridisch medewerkers aangeven dat juridisch relevante informatie niet aan de orde komt in gesprekken, kan echter niet altijd vermeden worden dat partijen deze informatie (onbedoeld) delen. Een juridisch medewerker vertelt hierover het volgende:

'Je krijgt iets te horen wat belangrijk is voor personen. Dat kan ook van belang zijn voor het verloop van de zaak. Door de belangenuitvraag kregen we informatie waardoor we vraagtekens konden plaatsen bij het procesbelang. Dat hebben we ook voorgehouden en dan ziet de advocaat, ja, hier is niets meer te halen.'

De vraag is dan hoe daarmee om wordt gegaan. De CRvB-medewerkers geven aan dat daar nu geen beleid op is. Omgekeerd, zo blijkt uit de interviews, moet een juridisch medewerker er ook voor waken geen verwachtingen te wekken in het intakegesprek. Met name in intakegesprekken met burgers is dat een risico. Een juridisch medewerker omschrijft dit als volgt:

'Ik moet niet iets zeggen waar ze verwachtingen aan kunnen ontleen. Ik vertel dat het puur en alleen maar gaat over belangen en niet om de inhoud. En dat ze later nog een brief zullen ontvangen over wat onze conclusie is over de behandelwijze. Ik vind wel dat je moet uitkijken met wat je zegt. Als ze bepaalde vragen gaan stellen, dan moet je goed opletten hoe je daarop antwoordt. Daarbij helpt het dat je nog geen kennis hebt genomen van het dossier. Zo vroegen sommige betrokkenen om advies. Maar daar mag een juridisch medewerker geen uitspraken over doen.'

Vaardigheden en werkplezier

Uit de gesprekken met juridisch medewerkers blijkt dat het voeren van telefonische intakes specifieke vaardigheden vergt. Niet alle juridisch medewerkers bij de CRvB zijn hier voor geschikt, menen de betrokken juridisch medewerkers:

'Als je meer geïnteresseerd bent in de juridische puzzel dan is dit niet echt iets voor jou. Als je grondhouding is: ik wil begrijpen wat er nu echt speelt in iemands leven, dan wel.'

De juridisch medewerkers die bij het project Cascade betrokken zijn, leggen er eer in om juist aan dit aspect een bijdrage te kunnen leveren. De werkwijze draagt daarmee bij aan zingeving in het werk. Bovendien geven de juridisch medewerkers aan dat de Cascade-werkwijze hun werk afwisselender en uitdagender maakt. Ze ontwikkelen hun gespreksvaardigheden tijdens de intakes. Zo vertelt een juridisch medewerker:

'Ik vind het wel een verrijking. Ik leer er veel van. Ook in lastige telefonische gesprekken bezig zijn met: wat doe ik nu om mensen terug te brengen naar de kern? Als vaardigheid is dat mooi.'

Het persoonlijk contact dat de telefonische intakes meebrengen, wordt door de juridisch medewerkers zeer gewaardeerd. In de reguliere werkwijze is dat er niet, legt een juridisch medewerker uit:

'Normaal werk je hier echt in een backofficefunctie en heb je bijna nooit echt contact met partijen. Je mag heel soms eens een vraag stellen tijdens een zitting, maar dat is ook al uitzonderlijk.'

Intake door de juridisch medewerker of de raadsheer?

Bij het Cascade-project is er bewust voor gekozen om de intake (zowel telefonisch als schriftelijk) te laten uitvoeren door juridisch medewerkers. Is deze keuze passend? Of zou de intake beter door een raadsheer kunnen worden afgenomen? Het is immers de raadsheer die het juridische oordeel velt. In de (groeps)interviews met juridisch medewerkers en raadsheren is deze vraag voorgelegd.

Respondenten kunnen zich voorstellen dat het voor de betrokken partijen uitmaakt of ze een raadsheer of een juridisch medewerker spreken. Een juridisch medewerker vertelt:

'Geen idee of mensen dit verschil begrijpen. Ik kan me voorstellen dat het wel uitmaakt. Het is gevoelsmatig wel anders voor mensen. Rechter klinkt toch een stuk zwaarwegender.'

Maar de intake past ook wel bij hun werk en rol, meent een andere juridisch medewerker:

'Het is wel iets wat bij de juridisch ondersteuner hoort. Het is een belangenvraag. Het gaat niet om het inhoudelijke geschil. Al zijn het wel vragen die een raadsheer normaal op zitting stelt.'

Uiteindelijk is het vooral een kwestie van kosten en baten, stelt een derde juridisch medewerker:

'Dankzij Cascade hebben we bij de behandeling op zitting meer tijd voor de inhoud. Er is een soort kostenverdeling van tijd. Raadsheren zijn het duurst. Alles wat wij boven water kunnen halen aan belangen, dat scheelt een raadsheer weer tijd.'

5.2 Triage

Na de intake overleggen de juridisch medewerker en de raadsheer over de passende afdoeningswijze op basis van de intake. De juridisch medewerker praat de raadsheer daarover bij. De raadsheer leest verder ook geen dossierstukken voorafgaand aan dit overleg. Samen bepalen ze naar hun inzicht de passende afdoeningswijze, waarbij de raadsheer uiteindelijk beslist. Aan zowel juridisch medewerkers als raadsheren is gevraagd hoe zij de triagegesprekken ervaren en waarderen.

Waardering van de triagegesprekken

Dit gesprek heeft een heel ander karakter dan de voorbespreking van een zaak in een reguliere zaak, waarvoor de juridisch medewerker alles juridisch helemaal uitzoekt. Een raadsheer zegt hierover:

'Het is echt een gesprek tussen de juridisch medewerker en de raadsheer. Ze hoeven het van mij ook niet te plannen. Kom maar even zitten: het gaat over dit en dat materieel. De rechtbank heeft dit en dat besloten. Partijen hebben wel of niet gereageerd. Dat gaat heel organisch en ongepland.'

Juridisch medewerkers onderschrijven dit. Ze geven aan dat ze sneller contact hebben met de raadsheer, waarmee ze in de triage gezamenlijk een strategie uitstippelen om de zaak passend af te doen. Eén van hen stelt het zo:

'Ik ervaar de relatie tot de raadsheer als meer gelijkwaardig in deze werkwijze. Normaal hoor je pas op zitting wat iemand van je instructie vindt. In Cascade is het werkproces veel dynamischer: goede dynamiek, goede samenwerking.'

Alle drie de raadsheren waarderen de triagegesprekken met de juridisch medewerkers. Doordat de juridisch medewerker de belangen van partijen heeft opgehaald, ervaren raadsheren dit als een gesprek waarin ze snel 'door de zaak heen kijken' en beslissingen nemen waarmee ze kunnen aansluiten op de behoefte van partijen. De raadsheren waarderen hieraan ook de snelheid: diagnosticeren en schakelen naar afdoeningswijze. Het nadeel is dat ze zonder voorafgaande kennis de triage ingaan. Soms missen ze daarin de grondige voorbereiding waarmee ze normaal aan de behandeling van een zaak beginnen. Eén raadsheer legt de meerwaarde als volgt uit:

'De juridisch medewerker en ik komen soms samen tot iets anders dan wat ik had bedacht. Dat is het mooie. Je vormt samen je gedachten en dan kom je tot een andere oplossing. We hebben binnen het project een aantal verschrikkelijk goede jm'ers en dat is zo fijn werken. Dat is een van de leuke dingen in het project, je werkt intensief samen.'

Vaardigheden

Een goede triage vraagt wel ervaring en bepaalde vaardigheden, zowel van de juridisch medewerkers als van raadsheren. Een juridisch medewerker verwoordt dit als volgt:

'Ik denk dat het goed is dat ervaren ondersteuners deze werkwijze uitvoeren. Je moet bij een procesbelang wel zien wat het punt is. Een minder ervaren ondersteuner zou dat wellicht niet zien.'

Een andere juridisch medewerker benadrukt het belang om niet te 'zittingsgericht' te zijn en open te staan voor de verschillende behandelopties. Een raadsheer zegt hierover:

'Het vraagt echt iets van je: durf je twintig minuten naar een zaak te kijken, een mening te formuleren en voor te leggen aan een rechter met een voorstel voor route. Dat is ook niet altijd makkelijk, want juristen willen het graag allemaal zeker weten.'

Raadsheren zien dat bij Cascade-zaken er meer van bepaalde vaardigheden wordt gevraagd dan in reguliere zaken. Een raadsheer licht dit als volgt toe:

'Het werken binnen het project vergt ook een bepaalde manier van denken. Je moet allemaal scenario's kunnen doordenken. Dat is meer dan de oude manier van werken. Dat lag veel vaster, het was een korte weg naar de uitspraak op de gronden die zijn aangedragen.'

Gevraagd wat de Cascade-werkwijze voor hun eigen vakmanschap betekent, vertellen raadsheren dat er meer lef, creativiteit en besluitvaardigheid nodig is om de triage effectief uit te voeren. Een raadsheer merkt op dat de competenties die in de triage gevraagd worden niet precies die zijn waar rechters op worden geselecteerd:

'Rechters worden aangenomen op perfectionisme, het zijn mensen die alles uitzoeken. Dat is niet per se wat je voor Cascade nodig hebt.'

5.3 Passende behandelwijze

De Cascade-werkwijze is gericht op het bepalen van de meest passende behandelwijze. De intake en triage maken dit volgens de CRvB-medewerkers ook mogelijk. Een juridisch medewerker vertelt dat het helpt om in een vroeg stadium met partijen in gesprek te gaan. Dan hoor je welke kant ze op willen. Dat geldt ook in vergelijking met bijvoorbeeld het project Vroege regie, waarbij een passende behandelwijze wordt gekozen op basis van inhoudelijke bestudering van het dossier. Een raadsheer vertelt:

'Het mooie van Vroege regie is dat we veel beter de belangen van partijen in kaart krijgen. Maar daar deden we dat op basis van stukken, nu op basis van gesprekken. Dus je haalt veel meer naar boven. Daarom maak je nu beter afgestemde keuzes. Waar je eerst misschien iemand tot schicken zou sturen, omdat het geschil niet zo groot lijkt, kan er nu ook de principiële kwestie naar boven komen, waardoor juist een zitting van belang is.'

Een andere raadsheer merkt dat hij veel minder hoeft te interpreteren wat er tussen de regels van de juridische stukken staat, omdat deze zaken nu expliciet worden uitgevraagd bij partijen.

Effect op de doorlooptijden

De intake en de triage hebben zo een positief effect op de snelheid waarmee een zaak vervolgens wordt afgedaan. Je merkt het aan de snelheid als een passende behandelwijze is gevonden, aldus een juridisch medewerker. Bijvoorbeeld als beide partijen ermee instemmen op grond van art. 8:57 Awb om de zitting achterwege te laten en schriftelijk uitspraak te doen. Zo'n passende behandelwijze houdt de vaart erin:

'Partijen gaan dan meteen akkoord met de voorgestelde behandelwijze. Als partijen per se op zitting willen komen, heeft het geen zin om een 8:57-brief te sturen.'

Bovendien geven CRvB-medewerkers aan dat de intake en triage een efficiëntere manier zijn om überhaupt een behandelwijze te kiezen, dan bij Vroege regie. Waar bij die werkwijze het dossier volledig bestudeerd wordt en een compleet behandelplan wordt geschreven, wordt hier uit de intake veel sneller duidelijk wat een passende behandelwijze is. Een raadsheer licht dit als volgt toe:

'Bij het project Vroege regie krijgt de ondersteuner een zaak. Die schrijft een behandelplan met een voorstel hoe het af te doen. Die is daar niet 20 minuten mee bezig [zoals bij Cascade], maar die heeft het helemaal behandeld. Die legt dat plan voor aan de regierechtter. Dat vergt veel tijd van de ondersteuner, terwijl het nog niet nodig is. Bovendien weet je nog steeds niet wat partijen vinden.'

Tot slot blijkt er ook tijd te worden gewonnen met de zaken die niet op zitting komen. De zittingscapaciteit is vaak de *bottle neck* als het gaat om de doorlooptijden, geven respondenten aan. Eerder in dit rapport merkten we al op dat waar het de totale doorlooptijd betreft, het grootste tijdsverloop ligt na de keuze voor een behandelwijze en de zitting. Bij Cascade zien verschillende respondenten dat er meer zaken buiten zitting om worden afgedaan. Een raadsheer vertelt 'de helft van de zaken' buiten zitting om af te doen. Dat is 'superefficiënt'. Een juridisch medewerker heeft een zelfde beeld:

'Als ik zie hoe weinig zitting ik heb, hoeveel zittingscapaciteit je dus bespaart door te sturen op regie, dan staat het zeker in verhouding, qua kosten en baten.'

5.4 Op zitting

Voor zaken die wel op zitting komen betekent de Cascade-werkwijze een andere voorbereiding dan normaal. Raadsheren en juridisch medewerkers merken dit op verschillende manieren. De voorbereidingstijd wordt anders verdeeld, de zitting zelf wordt anders benut en ook partijen zijn anders voorbereid.

Wat betreft de benodigde voorbereidingstijd, geeft een raadsheer aan eerst sceptisch te zijn geweest, maar later van mening te zijn veranderd:

'Mijn aanvankelijke gedachte was: als de zaak naar zitting gaat moet ik er opnieuw 2 uur in stoppen. Maar dat is dus niet waar. Mijn leerervaring is dat als je tamelijk actief naar zo'n zaak gekeken hebt, dat zoveel achterblijft dat op het moment dat ik een paar maanden later naar een zaak keek, ik weet waar ik naar moet kijken.'

Een andere raadsheer bevestigt dit beeld:

'Als een zaak op zitting komt, moet ik het dossier weer voorbereiden. Dat scheelt wel, omdat ik het behandelplan al heb opgesteld.'

Door deze 'voorkennis' kan de raadsheer ook partijen beter op de zitting voorbereiden:

'Bij de zittingsuitnodiging geven we aan welke punten we willen bespreken. We benoemen ook op welke punten mensen nog niet hebben geantwoord. Je merkt ook dat het beter aansluit bij hun verwachtingen. Als mensen denken, ik krijg opeens een kritische vraag terwijl ik een uitspraak verwacht, dan zou dat als een verrassing komen.'

Een andere raadsheer krijgt dit ook terug van de partijen:

'Je krijgt hele positieve geluiden van de partijen. Laatst had ik op zitting weer iemand die erg positief was over de [intake]vragenlijsten omdat het hielp de zaak beter voor te bereiden, en zelf nog te reflecteren.'

De respondenten merken op zitting dat de zaak anders is voorbereid. Een raadsheer vertelt:

'Partijen zijn veel beter voorbereid, maar wij ook. We kunnen daardoor de zitting veel efficiënter inrichten. Zittingen worden in de loop van de tijd steeds langer, want het recht is veel complexer geworden. En we vragen belangen uit. Dat laatste ondervangen we nu met de vragenlijst. Dus als je nog maar een paar juridische vragen hoeft te stellen ben je met 10 minuten klaar. Maar als je een oplossing zoekt duurt het wel veel langer.'

Zittingen kunnen door Cascade dus sneller gaan, bevestigt een andere raadsheer:

'Ik merk dat de zitting gewoon sneller gaat. Mensen zitten soms in hun energie heel hoog. Dat moet er dan uit. Wat ik dan doe, ik zeg aan het begin: u heeft een gesprek gehad met mijn collega en ik vat samen wat een betrokkene in dat gesprek heeft verteld. Ik neem dus tijd om de betrokkene te laten landen en laat merken dat ik hem of haar gehoord heb. De zitting verloopt daardoor efficiënter.'

Een juridisch medewerker geeft aan dat de tijd daardoor anders benut wordt:

'Het vergroot de behandeltijd op zitting omdat je binnen de tijd die gepland staat voor de zitting, je die tijd veel inhoudelijker kunt gebruiken.'

Een juridisch medewerker waardeert dit zeer:

'Het wordt zeker leuker! De behandeling op zitting is inhoudelijker. En als het lukt om tot een goede uitkomst te komen geeft dat ontzettend veel energie. Als dat lukt, en dat lukt best wel vaak, dan geeft het enorm veel voldoening. En dat mensen zich gehoord voelen en het begrijpen. En dat draagt allemaal bij aan ervaren rechtvaardigheid.'

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we de bevindingen van deze evaluatie samen. Daarmee geven we antwoord op de centrale vraag van het onderzoek, namelijk in hoeverre de doelstellingen van het project Cascade zijn gerealiseerd en hoe de werkwijze verder kan worden verbeterd. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk staan we stil bij de vraag in hoeverre doelstellingen zijn gerealiseerd. We besluiten het hoofdstuk met een paragraaf waarin we enkele aanbevelingen formuleren om de werkwijze zoals die binnen het project Cascade is beproefd te versterken en verder te ontwikkelen.

6.1 Conclusies

Het project Cascade kent verschillende doelstellingen. Ten eerste beoogt de CRvB zaken 'zo snel en efficiënt als mogelijk' toe te leiden naar een 'optimale' behandelwijze. Daarbij probeert de CRvB zoveel mogelijk maatwerk te bereiken en waar mogelijk vormen van alternatieve geschilbeslechting in te zetten. De CRvB maakt gebruik van een intake, die enerzijds moet bijdragen aan de inzet van een passende afdoeningswijze, maar tegelijkertijd ook moet bijdragen aan de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid doordat zij vroegtijdig worden gehoord en mede invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de hoger beroepsprocedure bij de CRvB. Ook hoopt de CRvB dat Cascade bijdraagt aan de efficiëntie van zijn werkprocessen: het kiezen van passende afdoeningswijzen en het vroegtijdig voeren van regie in zaken kan doorlooptijden verbeteren en ervoor zorgen dat de schaarse (zittings)capaciteit van de CRvB wordt ingezet voor die zaken die daar (het meest) om vragen. Tot slot zou Cascade bij kunnen dragen aan het werkplezier van CRvB-medewerkers.

Hieronder vatten we de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samen en formuleren we conclusies over de werking van Cascade. Daarbij komen de volgende aspecten aan bod:

- de behandelwijzen en afdoening;
- procedurele rechtvaardigheid;
- doelmatige werkprocessen;
- invulling van de intake;
- werkplezier en vaardigheden en
- ervaringen met de implementatie.

Behandelwijzen en afdoening

Uit een analyse van zaken die in het kader van het project Cascade door de CRvB zijn behandeld, blijkt dat de CRvB een breed palet aan behandel- en afdoeningswijzen in heeft gezet. In totaal werden 31 van de 61 afgedane zaken (51%) anders dan met een 'klassieke' uitspraak na zitting afgedaan. Meer dan de helft van de zaken werd dus een schikking bereikt, een uitspraak zonder zitting gedaan of de zaak door partijen ingetrokken (vaak na het voeren van regie door de CRvB in aanloop naar zitting).

Uit een vergelijking met afdoeningswijzen in de reguliere procedure en het project Vroege regie blijkt dat binnen Cascade zaken voornamelijk nog niet (veel) vaker alternatief worden afgedaan dan in de reguliere procedure. In Cascade komt ongeveer een gelijk percentage zaken op zitting als in de reguliere procedure. In het project Vroege regie ligt dit lager. Er is desalniettemin wel degelijk een verschil: als binnen Cascade zaken worden ingetrokken door partijen, dan gebeurt

dit doorgaans in een veel vroeger stadium dan in de reguliere procedure. Dit heeft positieve effecten op de doelmatigheid van de werkprocessen van de CRvB – daarop komen we hieronder terug. Dit onderzoek laat zien dat de Cascade-werkwijze helpt om de juiste behandelwijze voor zaken vroegtijdig te bepalen. In de intakes vraagt de CRvB uit bij partijen welke belangen zij hebben bij de behandeling van hun hoger beroep door de CRvB, en welke wensen zij hebben voor de wijze van afdoening. De bedoeling is dat de CRvB hierdoor een betere keuze kan maken voor een afdoeningswijze. Een analyse van de zaken die in het kader van het project Cascade zijn behandeld, wijst uit dat de gekozen 'behandelstroom' in Cascade in bijna alle gevallen overeenkomt met de uiteindelijke afdoeningswijze. Dat is een indicatie dat de CRvB, met behulp van de informatie uit de intake, erin slaagt een behandelwijze te kiezen die aansluit bij de verwachtingen van partijen.

Ook kunnen we concluderen dat de bij het project betrokken juridisch medewerkers en raadsheren de ervaring hebben dat de intake relevante informatie oplevert voor het bepalen van welke afdoeningswijze aansluit bij de belangen, verwachtingen en wensen van partijen. Respondenten vertellen bijvoorbeeld over zaken waarin uit de intake bleek dat behandeling op zitting niet nodig zou zijn omdat partijen geen behoefte hadden om verder gehoord te worden, of waarin de intake juist duidelijk maakte dat partijen bereid waren om met elkaar in gesprek te gaan over een (minnelijke) oplossing. CRvB-medewerkers karakteriseren Cascade als een logische vervolgstap op het eerdere project Vroege regie. Hun ervaring is dat de CRvB bij Vroege regie zelfstandig keuzes moest maken over regie-interventies, zonder een beeld te hebben of partijen hiervoor open stonden. Door de intake kan de CRvB veel beter inschatten of regievoering aansluit bij wat partijen kunnen en willen.

De interviews met procespartijen ondersteunen dit beeld. Ten eerste waarderen zij dat de CRvB zich tot partijen wendt om hen te vragen naar wat zij belangrijk vinden voor de behandeling van de zaak, en wat hun verwachtingen bij de procedure zijn. Betrokkenen, hun advocaten en procesvertegenwoordigers van bestuursorganen waarderen daarnaast dat de CRvB onderzoekt wat er nog meer speelt in een zaak, zodat de CRvB zoveel mogelijk kan zorgen voor finale geschilbeslechting. Ook is men positief over het feit dat de CRvB verkent welke mogelijkheden er zijn om vormen van alternatieve geschilbeslechting in te zetten. Als die vervolgens worden ingezet, zijn partijen daar in de interviews zonder uitzondering over te spreken.

Partijen vinden het over het algemeen lastig te beoordelen of de intakeprocedure bijdraagt aan het vinden van een goede afdoeningswijze. De paar respondenten die zich hierover uitspreken, menen dat de intake meerwaarde heeft, bijvoorbeeld omdat de CRvB door de intake beter zicht kreeg op wat er allemaal speelde in het geschil. Ook noemt een aantal geïnterviewden dat de intake niet alleen bij de CRvB, maar óók bij partijen effect sorteert, omdat enkele vragen in het intakeformulier volgens hen het denkproces bij partijen over het beproeven van een schikking op gang zouden brengen.

Een laatste conclusie met het oog op (de wijze van) afdoening binnen het project gaat over de soms ambivalente houding van (professionele) procespartijen ten opzichte van de meer 'open' en op alternatieve geschilbeslechting gerichte werkwijze van de CRvB. Uit de interviews blijkt dat verschillende advocaten en procesvertegenwoordigers van bestuursorganen moeten wennen aan de niet-juridische benadering van de werkwijze. Zij weten niet altijd hoe ze zich moeten verhouden tot de intake, waarin breed wordt uitgevraagd welke belangen partijen hebben en wat er allemaal speelt, en vooral tot het feit dat de inhoud van de intakes over en weer worden gedeeld tussen partijen. Dat maakt het voor sommigen lastig om in de intake

volledig open kaart te spelen. Hier lijkt een meer traditionele 'juridische' benadering aan ten grondslag te liggen, waarin het vooral belangrijk is om de eigen procespositie niet te schaden. De CRvB streeft ernaar om in Cascade partijen op een andere manier met elkaar in gesprek te brengen. Daarvoor is het nodig dat partijen hiertoe ook bereid zijn. Het lijkt erop dat (sommige) partijen nog wat tijd nodig hebben om hierin mee te gaan.

Procedurele rechtvaardigheid

Met Cascade beoogt de CRvB ook de ervaren procedurele rechtvaardigheid van partijen te vergroten. Het beeld op dit vlak is dat met name betrokkenen het, over het algemeen, positief waarderen dat zij al in een vroeg stadium van de procedure bij de CRvB hun stem kunnen laten horen. Ook waarderen zij het dat de CRvB aandacht heeft voor hun positie en problematiek in den brede, door uit te vragen wat er nog meer speelt. Voor bestuursorganen is de meerwaarde van de intake met het oog op ervaren procedurele rechtvaardigheid minder groot. Proces-vertegenwoordigers geven aan dat de intake in hun beleving niet zorgt voor een toegenomen gevoel van 'gehoord zijn', mede omdat zij die behoefte vergeleken met betrokkenen toch al minder hebben.

Dat de telefonische intakegesprekken door juridisch medewerkers worden gevoerd, en niet door raadsheren, is voor geen enkele respondent problematisch. Zij ervaren de gesprekken als prettig, constructief en open, en geven aan dat de CRvB-medewerkers hiertoe goed geëquipeerd zijn.

Doelmatige werkprocessen

Een volgend doel van Cascade is het vergroten van de doelmatigheid van de werkprocessen van de CRvB. Dan gaat het over (het verbeteren van) doorlooptijden, maar ook over een doelmatige inzet van de capaciteit van de CRvB.

Doorlooptijden

Een analyse van de zaaksinformatie van de CRvB laat zien dat voor de in Cascade afgedane zaken de doorlooptijd vanaf het moment van instroom in het project tot aan afdoening gemiddeld 8,5 maand bedroeg. De intake werd gemiddeld na 4 weken afgenomen, en zaken kwamen na gemiddeld 7,5 maand op zitting. Van de Cascade-zaken waarin de CRvB een zitting hield, werd 90% binnen een jaar op zitting behandeld. 82% van de Cascade-zaken werd binnen een jaar afgedaan.

Vergeleken met de reguliere procedure en het project Vroege regie valt op dat de doorlooptijden in Cascade duidelijk lager liggen. Waar de CRvB in 2023 in de reguliere procedure 28% van de zaken binnen 1,5 jaar na instroom afdeed, lukte dit binnen Cascade (in 2024-2025) in liefst 89% van de zaken. Dat is een indicatie dat Cascade bijdraagt aan versnelling van doorlooptijden. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat de doorlooptijden van zaken in 2023 versus 2024/2025 niet volledig vergelijkbaar zijn, omdat de werkvoorraad van de CRvB in 2023 substantieel hoger lag, waardoor zaken langer 'op de plank' lagen voor ze werden behandeld.

Ook valt op in de cijfers dat het in Cascade vaker dan in de reguliere procedure (in 2023) lukte om een zaak snel op zitting te plannen en daarin op relatief korte termijn uitspraak te doen. De kortere doorlooptijden binnen Cascade, met andere woorden, lijken dus niet enkel toe te schrijven aan de inzet van alternatieve afdoeningswijzen (c.q. afdoening buiten zitting om). Dit komt overigens mede omdat er specifiek zittingsruimte in de roosters was gereserveerd voor Cascade, waardoor zaken meestal op kortere termijn op zitting konden worden gepland dan in de reguliere werkwijze. Ook het feit dat zaken al op zitting werden gepland nog voordat een instructie gereed was, droeg hieraan bij.

De ervaring van betrokken medewerkers met betrekking tot doorlooptijden is dat bij de Cascade-werkwijze eerder wordt onderkend dat het een zaak betreft die snel op zitting moet worden gepland. Dit bevordert doorlooptijden én de spoedige rechtsontwikkeling die voor rechtbanken belangrijk is.

Efficiënte werkprocessen

Doorlooptijden alleen geven niet het volledige beeld van de mate waarin de Cascade-werkwijze bijdraagt aan doelmatigheid. Zo kan Cascade ook op andere manieren doelmatigheid bevorderen. Een eerste aspect daarvan is dat uit de verzamelde data blijkt dat de CRvB in het Cascade-triageproces in bijna alle gevallen een afdoeningswijze koos die op instemming van partijen kon rekenen. Dat bevordert de efficiëntie van werkprocessen, omdat er minder vaak hoeft te worden bijgestuurd op het verloop van de hoger beroepsprocedure.

Dit is ook de ervaring van betrokken medewerkers. Zij ervaren dat Cascade, en met name de intake, ervoor zorgt dat er betere beslissingen kunnen worden genomen over behandelwijzen, waardoor onnodig werk wordt voorkomen. Volgens hen doet de CRvB binnen Cascade ten opzichte van Vroege regie in minder zaken tevergeefs een voorstel voor afdoening buiten zitting, omdat er beter zicht is op de wensen van partijen op dit vlak.

Zo noemen medewerkers het voorbeeld dat de intake het inzicht op kan leveren dat partijen open staan voor alternatieve conflictbeslechting, waardoor een juridisch medewerker een zaak niet in al zijn juridische finesses hoeft voor te bereiden voor de zitting. Dat scheelt hem of haar veel tijd, volgens geïnterviewden. De intake kan er ook toe bijdragen dat partijen zelf of eerder het initiatief nemen om samen het gesprek aan te gaan om een alternatieve oplossing te bereiken.

Deze ervaringen wijzen uit dat er ook hier sprake is van een doorontwikkeling van het project Vroege regie. Ook in dit project zet de CRvB al regelmatig andere afdoeningswijzen in, die bijdragen aan efficiënte inzet van personele capaciteit, zoals bijvoorbeeld het doen van een schriftelijke uitspraak zonder dat een zitting is gehouden. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de bijdrage van Cascade is dat de CRvB dit soort keuzes eerder en dus beter kan maken, omdat de CRvB inzicht heeft in de belangen en wensen van partijen. Als de CRvB bijvoorbeeld denkt aan zo een afdoening zonder zitting, kan de CRvB uit de intakes opmaken of partijen (waarschijnlijk) daarmee akkoord zullen gaan of toch behandeling op zitting verlangen. Dat zorgt ervoor dat de CRvB minder vaak hoeft bij te sturen, wat de doorlooptijden en de efficiëntie van het werkproces ten goede komt.

Aantal zittingen en zittingstijd

Ook het aantal zittingen is een indicatie van doelmatige inzet van capaciteit van de CRvB. De organisatie van een zitting kost veel tijd en planningsinspanningen, en vraagt ook een grote tijdsinvestering van een raadsheer. In de eerste set Cascade-zaken kwam ongeveer twee derde van de zaken op zitting. Dat is vergelijkbaar met de reguliere procedure. Cascade lijkt er dus niet toe te leiden dat er minder zaken op zitting komen. In het project Vroege regie is dat wel het geval.

Desalniettemin hebben betrokken raadsheren de ervaring dat zij met de Cascade en Vroege regie-werkwijze jaarlijks meer zaken kunnen afdoen dan als zij louter zaken op de zittingsgerichte werkwijze zouden behandelen. Uiteindelijk wordt bij beide werkwijzen ongeveer de helft van de

zaken op alternatieve wijze afgedaan, maar zorgt de vroegtijdige regie die de CRvB inzet bij zowel het project Vroege regie als Cascade ervoor dat er (vrijwel) geen zaken vlak voor zitting worden ingetrokken. Kostbare en schaarse zittingscapaciteit wordt dus doelmatiger benut.

Verder merken CRvB-medewerkers dat de zittingstijd voor zaken die wél op zitting komen, efficiënter wordt benut. Doordat de belangen al eerder zijn uitgevraagd, is er op zitting meer tijd voor de inhoudelijke behandeling van de zaak. CRvB-medewerkers hebben bovendien het idee dat procespartijen beter voorbereid op zitting komen. Overigens betekent dit niet per definitie dat de zittings-tijden korter worden. Bij zaken waarbij op zitting gestreefd wordt naar een schikking of andere alternatieve vorm van geschilbeslechting dan een uitspraak, is de ervaring dat er juist tijd nodig is om een zorgvuldig proces met partijen te doorlopen, waarbij niet alleen aandacht is voor juridische aspecten, maar ook voor andere belangen en overwegingen. Daarnaast stromen de zaken die overzichtelijk zijn met de Cascade en Vroege Regie-werkwijze vaak zonder zitting uit en zijn de zaken die resteren en op zitting moeten worden gepland relatief meer principiële en bewerkelijkere zaken.

Kosten en baten van de Cascade-werkwijze

Tegenover deze positieve effecten op het vlak van doelmatigheid staan de kosten die gepaard gaan met de Cascade-werkwijze. De belangrijkste aanvullende tijdsbesteding die de Cascade-werkwijze met zich meebrengt, is de intake die door een juridisch medewerker wordt uitgevoerd. Met name telefonische intakes vragen een serieuze tijdsinvestering: gemiddeld drie kwartier per zaak, zo blijkt uit tijdsregistratie van juridisch medewerkers. Schriftelijke intakes zijn minder arbeidsintensief. De investering van raadsheren blijft beperkt tot enkel een kort gesprek met een juridisch medewerker over de te kiezen vervolgstroom en is daarmee gemiddeld minder dan een kwartier per zaak. Voor zowel juridisch medewerkers als raadsheren is dit een beperkte tijdsinvestering, afgezet tegen de totale hoeveelheid tijd die medewerkers gemiddeld besteden aan het behandelen van een zaak.

Uit de focusgroepen met medewerkers komt naar voren dat het lastig is om een inschatting te maken van mogelijke tijdswinst die door Cascade wordt bereikt. Wel is de ervaring van de meeste geïnterviewde CRvB-medewerkers dat de extra tijdsinvestering uit de intake opweegt tegen de tijdswinst die wordt bereikt op latere momenten in de procedure. Ten eerste omdat doorlooptijden worden verkort en inefficiënties in de procedure worden verminderd op basis van informatie uit de intake (zie hierboven). Ten tweede omdat medewerkers ervaren dat zaken die op zitting komen, gericht kunnen worden voorbereid en behandeld dankzij de informatie die in de intake is vergaard.

Ten derde hebben medewerkers de beleving dat Cascade bijdraagt aan het eerder inzetten van alternatieve afdoeningswijzen, waardoor minder zaken op zitting hoeven te komen. Hierdoor komen sommige werkzaamheden te vervallen. Dat gaat niet alleen om de zitting zelf, maar ook de voorbereiding op de zitting en het schrijven en reviseren van de uitspraak. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat uit de cijfers van de eerste set Cascade-zaken niet blijkt dat er binnen Cascade minder zaken op zitting komen dan in de reguliere procedure. Bij het project Vroege regie bleek dit echter wél het geval. Daarom lijkt het goed om gedurende langere tijd de afdoeningswijzen in Cascade te monitoren, om te zien of de effecten van Vroege regie zich ook binnen Cascade manifesteren. Dat zou gezien de opzet van de werkwijze immers wel in de lijn der verwachting liggen.

Als laatste is in dit kader van belang dat de CRvB in Cascade ervaart dat niet alleen relevant is hoeveel zaken alternatief worden afgedaan, maar ook *op welk moment* in de procedure dit gebeurt. In de eerste lichting Cascade-zaken werd grosso modo een kwart van de zaken door partijen ingetrokken na regie door de CRvB – een gelijk aandeel als in de reguliere procedure. In de reguliere procedure worden zaken veelal pas ingetrokken nadat zaken al op zitting zijn gepland en partijen zijn opgeroepen voor de zitting. Dat zorgt voor veel inefficiëntie, omdat zittingscapaciteit onbenut blijft en (vaak) meerdere raadsheren zich voorbereiden op de behandeling van een zaak die geen doorgang vindt. De ervaring van betrokkenen is dat Cascade eraan kan bijdragen dat intrekking in een eerder stadium plaatsvindt. Hoe eerder in de procedure zaken worden ingetrokken, des te minder CRvB-medewerkers (nodeloos) tijd en energie hebben geïnvesteerd in een zaak.

Verbeteringen aan de intake

De vragenlijsten voor de intakes zijn aan het begin van de pilot vastgesteld en daarna niet meer gewijzigd. Verschillende CRvB-medewerkers geven aan dat hier nog verbetering in mogelijk is. Net als de procespartijen geven ze aan dat de vragenlijsten (te) lang zijn. Bij de schriftelijke intake vulden procespartijen vaak niet alle vragen in, omdat ze het antwoord al eerder hadden gegeven. Bij de telefonische intake merkten de juridisch medewerkers dat ze om dezelfde reden niet alle vragen hoefden te stellen. Procesvertegenwoordigers van bestuursorganen geven bovendien aan dat ze de vragen niet altijd relevant vinden en vaak toegespitst op de burger. De intake kan zodoende worden verbeterd door deze af te stemmen op de procespartij en de vragen efficiënter te formuleren.

Ook geven sommige procespartijen aan dat de vragen soms moeilijk te begrijpen waren, omdat ze ingewikkeld waren geformuleerd. Tegelijkertijd vinden sommige procespartijen de vragen moeilijk te beantwoorden, bijvoorbeeld als gevraagd werd zich in een specifieke situatie te verplaatsen, bijvoorbeeld als ze de zaak niet zouden winnen. Dit tweede punt hoeft echter niet als negatief te worden ervaren, omdat het partijen zo ook aan het denken zet. Het belang van een goed leesbare vragenlijst moet dus niet worden verward met een streven naar een zo eenvoudig mogelijke vragenlijst: de intake moet begrijpelijk zijn, maar mag partijen best aan het denken zetten.

Verder geven CRvB-medewerkers aan dat de intakes op een eerder moment afgenomen kunnen worden. Gedurende de looptijd van het project Cascade is ervoor gekozen om de intakes pas te starten nadat de administratieve fase was afgerond. De medewerkers vinden dit echter niet nodig. Zowel medewerkers als procespartijen geven aan dat een vroegere intake als voordeel heeft dat de zaak bij procespartijen nog verser in het geheugen ligt. Een mogelijk nadeel kan zijn dat zaken die vereenvoudigd, met toepassing van artikel 8:54 van de Awb, worden afgedaan, bijvoorbeeld omdat er geen beroepsgronden worden aangeleverd, dan onnodig een intake krijgen.

Schriftelijke en telefonische intake vergeleken

De twee intakemethoden hadden allebei duidelijk verschillende voor- en nadelen. Zoals hiervoor al aangegeven, werd het persoonlijk contact met procespartijen door de juridisch medewerkers gewaardeerd. Ook onder de procespartijen kwam naar voren dat het prettig was om iemand van de CRvB te spreken. De telefonische intake leidde vaak tot een gesprek waarin juridisch medewerkers de sfeer konden aanvoelen en konden doorvragen. Dit zorgt ervoor dat een telefonische intake over het algemeen meer informatie oplevert dan een schriftelijke intake.

Tegelijkertijd kostte het plannen en afnemen van de telefonische intakes relatief veel tijd van de juridisch medewerkers. Uit de bijgehouden tijdsbesteding van de juridisch medewerkers blijkt dat een schriftelijke intake hen gemiddeld 17 minuten per zaak kost, terwijl aan een telefonische intake gemiddeld 42 minuten per zaak wordt besteed. Met name burgers bleken vaak niet goed bereikbaar, waardoor ander werk meermaals onderbroken moest worden om de intake af te nemen. Ook de intake zelf kost tijd, evenals de verslaglegging van het gesprek. De schriftelijke intake kost vooral de procespartijen tijd.

Daarnaast heeft de schriftelijke intake het logische voordeel dat de procespartijen de antwoorden zelf opschrijven. Sommige procespartijen geven aan dat ze het prettig vonden om de tijd te hebben om over de antwoorden na te denken. Bij een telefonische intake voelden enkele procespartijen zich overvallen. Het is bovendien eenvoudiger om de advocaat bij de schriftelijke intake te betrekken. Ook wordt de schriftelijke intake als transparanter gezien, omdat er geen vertaalslag zit in de verslaglegging door de juridisch medewerker.

Werkplezier en vaardigheden

Een laatste doel van Cascade was om het werkplezier van CRvB-medewerkers te vergroten en hun vaardigheden uit te breiden. Cascade is op dit vlak effectief, zo blijkt uit de interviews. Met name juridisch medewerkers geven aan dat zij werkplezier ontleen aan het persoonlijke contact met partijen tijdens telefonische intake, het inzicht in de belangen van partijen en het meedenken met de raadsheer over de best passende afdoeningswijze. Dit vraagt om andere vaardigheden, die niet juridisch van aard zijn, zoals goede gespreksvoeringstechnieken. In het triagegesprek ervaren juridisch medewerkers een meer gelijkwaardige verhouding met de raadsheer. Ook ervaren juridisch medewerkers het als positief dat zij betrokken zijn bij een proces waarin wordt gestreefd naar het leveren van maatwerk. Ze waarderen het dat zij niet elke zaak volledig juridisch 'dichtgetimmerd' hoeven voor te bereiden, ook omdat daarmee in sommige zaken werk wordt voorkomen dat later weinig zinvol zou blijken (bijvoorbeeld wanneer partijen een schikking bereiken). Juridisch medewerkers schatten wel in dat de manier van werken die bij Cascade hoort, niet voor alle collega's even passend zou zijn. Daarbij doelen zij met name op de benodigde vaardigheden om de intakegesprekken met betrokkenen te voeren, maar ook op de benadering van een zaak, die breder is dan strikt juridisch.

Raadsheren op hun beurt ervaren het Cascadeproces ook als verrijkend, omdat zij het gevoel hebben dat het bijdraagt aan het leveren van maatwerk, het recht doet aan de wensen en belangen van partijen en het vinden van een zo goed mogelijke oplossing voor geschillen. Ook vinden zij het leerzaam en uitdagend om al in een vroeg stadium een inschatting te moeten maken van wat de meest passende route voor een zaak zou zijn, zonder kennisgenomen te hebben van het volledige dossier. Net als juridisch medewerkers zijn raadsheren van mening dat het werken volgens de Cascade-werkwijze specifieke vaardigheden vergt en dat de Cascade-werkwijze niet iedere collega even goed past. Raadsheren noemen verder de intensievere samenwerking met de juridisch ondersteuners als positieve opbrengst, omdat die het werkplezier verhoogt.

Implementatie van het project Cascade

De implementatie van het project is over het algemeen goed en zoals gepland verlopen. Het belangrijkste aandachtspunt daarbij zijn de knelpunten die medewerkers ervaren bij de administratieve voorbereiding van dossiers. Het administratieve proces lijkt nog onvoldoende in staat om te voorzien in wat nodig is om de Cascade-werkwijze in de praktijk te brengen, met name waar het de tijdige beschikbaarheid van dossiers betreft.

6.2 Aanbevelingen

Uit bovenstaande conclusies volgt een aantal aanbevelingen voor het doorontwikkelen van de Cascade-werkwijze. Die zijn als volgt:

Benadruk, met name richting betrokkenen, dat deelname aan de intake niet verplicht is

Uit de interviews met verschillende betrokkenen bleek dat zij het verzoek van de CRvB om mee te werken aan de intake als een verplichting ervaarden. Zij waren zich er niet van bewust dat de intake geen verplichtend karakter heeft. In het kader van de rechtsbescherming van deze, vaak kwetsbare, groep Nederlanders is het van groot belang om geen misverstand te laten bestaan over hun rechten en plichten in de procedure bij de CRvB. Daarbij is het van belang dat de CRvB zich extra bewust is van de stressvolle situatie waarin zij zich regelmatig bevinden en de impact die een verzoek van een instituut zoals de CRvB op hen kan hebben. Alhoewel op het formulier voor de schriftelijke intake expliciet staat vermeld dat het invullen niet verplicht is, kan het geen kwaad dit nog eens extra te benadrukken. Dat geldt zeker ook voor de telefonische intake.

Communiceer explicieter dat de opbrengst van de intake wordt gedeeld met de wederpartij

In de conclusies beschreven we dat met name professionele procespartijen nog moeten wennen aan het feit dat de opbrengst van de intake wordt gedeeld met de wederpartij. Een voorwaarde om hen hierin goed mee te nemen is dat in elk geval op voorhand duidelijk is dat dit het geval is. Uit een aantal interviews bleek dat niet alle procesdeelnemers zich hiervan bewust waren. Dat lijkt begrijpelijk, want het wordt nu nog niet op het intakeformulier vermeld. Daarom bevelen we aan om bovenaan het intakeformulier (ofwel aan het begin van het telefonische intakegesprek) expliciet te vermelden dat de resultaten van de intake gedeeld worden met de wederpartij.

Streef in de uitvoering van intakes naar een vorm die aansluit op individuele voorkeuren

Uit deze evaluatie komen voor beide intakevormen (telefonisch en schriftelijk) voor- en nadelen naar voren. Overkoepelend geldt dat de telefonische intake in potentie het meeste informatie oplevert, omdat deze een ander type gesprek met zich meebrengt, de CRvB-medewerker de ruimte biedt om door te vragen en zo een rijker beeld oplevert dan een schriftelijk formulier. Tegelijkertijd kan een telefonische intake voor sommige betrokkenen juist ook weer spanning met zich meebrengen. Waar sommige respondenten een telefoongesprek prettig en gebruiksvriendelijk vinden, hadden anderen juist expliciet behoefte aan een schriftelijk formulier waarvoor zij rustig de tijd konden nemen en/of overleg konden plegen met hun advocaat. De voorkeuren van partijen voor de intakevorm kunnen dus duidelijk verschillen van individu tot individu.

Het onderzoek biedt dan ook geen basis voor een aanbeveling om één van beide intakevormen in het vervolg te behouden en de ander uit te faseren. We bevelen juist aan om te streven naar maatwerk in de uitvoering van de intakeprocedure en in te spelen op de individuele voorkeuren van partijen, zoals hierboven beschreven.

Praktisch menen we dat het meest passende werkproces hiervoor is om partijen standaard het intakeformulier op te sturen, met daarbij de aankondiging dat zij op korte termijn gebeld zullen worden om, desgewenst, de vragen mondeling per telefoon door te lopen. Dit biedt partijen keuzeruimte: partijen die liever het formulier invullen kunnen dat doen, en partijen die graag een telefoongesprek voeren krijgen de kans daartoe. Het vooruit sturen van het formulier zorgt ervoor dat zij zich kunnen voorbereiden op het gesprek.

Zorg voor passende bekostiging van de inzet van sociaal advocaten in de intake

Cascade zorgt voor een verandering in het procedureverloop in hoger beroep. De intake maakt hierin integraal onderdeel uit van de procedure. In de intake is rechtsbijstand net zo waardevol en van belang als in de andere delen van de procedure. Daar hoort bij dat advocaten die werken op basis van een toevoeging kunnen rekenen op een vergoeding voor hun inspanningen tijdens de intake. Dat is nu nog onvoldoende het geval. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat het voeren van regie zoals in Cascade ervoor kan zorgen dat zaken minder vaak op zitting komen. Voorkomen zou moeten worden dat dit zorgt voor een perverse prikkel, waarin advocaten die werken op basis van een toevoeging op minder inkomsten kunnen rekenen omdat tijd die wordt besteed aan zittingen wel wordt vergoed en tijd besteed aan andere werkzaamheden (zoals de intake) niet.

Tegen deze achtergrond is het wenselijk dat het ministerie van JenV en de Raad voor de Rechtsbijstand aandacht hebben voor het effect van projecten zoals Cascade op de vergoedingen voor sociaal advocaten. Zij zouden ernaar moeten streven dat ook de inzet van advocaten op andere momenten in het proces dan de gebruikelijke onderdelen van de hoger beroepsprocedure, wordt vergoed.

De kost gaat voor de baat uit. We besluiten met een korte reflectie op de betaalbaarheid van de Cascade-werkwijze. Ons onderzoek wijst uit dat deze werkwijze enerzijds extra taken oplevert, met name bij de telefonische intake, waar het een tijdsinvestering van met name de juridisch ondersteuners vergt. Daar staat tegenover dat tijd bespaard wordt, met name als zaken niet op zitting komen. Ook blijkt de tijdsinvestering om het dossier opnieuw door te nemen, als een zaak toch op zitting komt, in de praktijk mee te vallen. Per saldo is de extra personele inzet in de intakefase die de Cascade-werkwijze vergt beperkt, terwijl de opbrengst in termen van kwaliteit van de procedure (ervaren procedurele rechtvaardigheid, snellere en meer passende afdoening) groot is. Ook kan de intake er in sommige zaken voor zorgen dat zaken efficiënter kunnen worden afgedaan, waardoor juist doelmatiger wordt gewerkt. Het voeren van telefonische intake-gesprekken is relatief arbeidsintensief. Daarom hebben enkele respondenten wel gesuggereerd om de telefonisch intake te laten vallen en standaard te kiezen voor de schriftelijke intake. Wij pleiten er echter voor de beide intakevormen te laten bestaan, zoals hiervoor beschreven. Ten eerste omdat partijen dan de vorm kunnen kiezen die hen het beste past. En ten tweede omdat het experiment met de Cascade-werkwijze uitwijst dat met name voor bestuursorganen geldt dat bij de telefonische intake de medewerking groot is. Dit alles overziend verdient het aanbeveling om juist in de intakefase de juridisch medewerkers de ruimte te laten te onderzoeken wat voor partijen passend is en zich een beeld te vormen van belangen en voorkeuren van partijen. De intake legt de basis voor het verdere proces. Dat mag wat best wat kosten, vooral ook omdat de opbrengst niet alleen in bedrijfseconomische termen, maar vooral ook in de zin van kwaliteit en legitimiteit van de procedure begrepen moet worden.

Bijlagen

Onderzoeksvragen

Hieronder zijn alle door de CRvB geformuleerde onderzoeksvragen opgenomen die in dit onderzoeksrapport worden beantwoord. Deze onderzoeksvragen zijn op enkele punten aangevuld door ons als onderzoekers.

- I. *Cijfermatige weergave van de belangrijkste gegevens met betrekking tot de zaken in Cascade:*
 1. Aantal zaken dat in 2024 is ingestroomd in het project Cascade.
 2. Aantal zaken waarbij een telefonisch intake heeft plaatsgevonden.
 3. Aantal zaken waarbij een schriftelijk intakeformulier is verstuurd.
 4. Aantal en soort reacties (respons) op het voorstel voor intake (schriftelijk of telefonisch).
 5. Aantal zaken waarbij triage heeft plaatsgevonden door een Cascade-beoordelaar.
 6. De doorlooptijd van deze zaken.
 7. De wijze waarop deze zaken zijn behandeld (EK, MK, GOO, regievoering per brief, mediation).
 8. Aantal zaken dat doorverwezen wordt voor mediation door een externe partij.
 9. Aantal zaken waarbij de uiteindelijke behandelwijze afwijkt van de aanvankelijk gekozen behandelwijze.
 10. De uitkomst van zaken (intrekking, schikking, uitspraak).
 11. De tijdsbesteding voor de behandeling van zaken door de betrokken juridisch medewerker en de betrokken rechter.
 12. De duur van de behandeling van een zaak indien deze op zitting komt.
- II. *Vergelijking van de bevindingen onder I. met de reguliere procedure:*
 13. Effect van de alternatieve procedure op de doorlooptijden.
 14. Effect van de alternatieve procedure op de behandelwijze.
 15. Effect van de alternatieve procedure op de uitkomst.
 16. Effect op de tijdsinzet van rechters en juridisch medewerkers.
- III. *Vragen over de beleving en waardering van de alternatieve procedure door partijen:*
 17. Hoe ervaren eisers, gedaagden en advocaten de toegankelijkheid van de alternatieve procedure?
 18. Hoe ervaren eisers, gedaagden en advocaten de procedurele rechtvaardigheid van de alternatieve procedure voor de volgende aspecten:
 - a. het procesmatig verloop, in het bijzonder de keuze voor de behandelwijze;
 - b. de inhoudelijke behandeling, in het bijzonder de ruimte voor hoor- en wederhoor;
 - c. de ervaren dienstverlening en bejegening.
 19. Hoe beleven en waarderen eisers, gedaagden en advocaten de telefonisch intake door een juridisch medewerker? Maakt het voor hen uit dat de vragen door een medewerker worden gesteld en niet door een rechter?
 20. In hoeverre maken hebben partijen (eisers en gedaagden) behoefte om aanvullend gehoord te worden door een rechter?

IV. Vragen over de beleving en waardering van de alternatieve procedure door medewerkers:

21. Hoe ervaren griffie, juridisch medewerkers en rechters de alternatieve werkwijze?
Is deze voor hen duidelijk en werkbaar? Welke ruimte voor verbetering zien zij?
22. Hoe waarderen griffie, juridisch medewerkers en rechters het vroegtijdig inventariseren van belangen bij partijen?
23. Hoe waarderen griffie, juridisch medewerkers en rechters vroege regie en triage om zaken de meest passende behandelwijze te geven? In hoeverre lukt dat?
24. In hoeverre hangt de keuze voor een behandelwijze samen met voorkeur en kennis van juridisch medewerkers en rechters?
25. In hoeverre en op welke wijze draagt de alternatieve werkwijze bij aan het werkplezier van griffie, juridisch medewerkers en rechters?
26. In hoeverre ervaren juridisch medewerkers dat zij in de alternatieve procedure nieuwe vaardigheden kunnen ontwikkelen en inzetten? Draagt dat bij aan hun loopbaanperspectief?
27. Hoe ervaren en waarderen griffie, juridisch medewerkers en rechters de telefonische intake door juridisch medewerkers? Maakt het daarbij uit dat niet een rechter maar een juridisch medewerker de vragen stelt aan eisers en gedaagden?
28. Indien eisers en gedaagden gebruik maken van de mogelijkheid om aanvullend gehoord te worden, in hoeverre beïnvloedt dat de behandeltime op zitting?
29. Hoe waarderen griffie, juridisch medewerkers en rechters de extra inzet die de alternatieve procedure vergt (inventarisatie belangen en triage) in relatie tot de aspecten kwaliteit, ruimte voor maatwerk en alternatieve geschilbeslechting?

V. Concluderende vragen

30. Wat zijn de effecten en uitkomsten van de alternatieve procedure voor:
 - a. de doorlooptijd van zaken;
 - b. de verschillende behandelwijzen;
 - c. de uitkomst van zaken (incl. alternatieve geschilbeslechting);
 - d. de ervaren procedurele rechtvaardigheid door partijen; en
 - e. de bijdrage aan werkplezier voor de betrokken medewerkers.
31. Wat zijn de kosten en baten van de alternatieve werkwijze in vergelijking met de reguliere procedure?
32. Hoe is de invoering van de alternatieve procedure verlopen? Wat zijn succes- en faalfactoren? Hoe kan de procedure worden verbeterd?

Intakeformulier Cascade

Intakeformulier CRvB	
Wat is het bij ons bekende nummer van uw zaak ? Wat is uw naam? Wat is de naam van de andere partij? Wat is uw telefoonnummer? Wat is uw woonplaats? <i>Let op: in dit formulier staan best veel vragen. U bent niet verplicht om de vragen in dit formulier te beantwoorden. Ook hoeft u niet alle vragen te beantwoorden. U mag zoveel vragen beantwoorden als u zelf wil en kunt. Alle informatie die u wil geven helpt bij het verder beoordelen van uw zaak.</i> 1. U heeft een zaak bij de Raad. Wat speelt er voor u allemaal in deze zaak? 2. Hoe gaan u en de andere partij met elkaar om in deze zaak? Heeft u contact met elkaar? 3. Zijn er naast deze zaak nog andere procedures tussen u en de andere partij? 4. Wat is voor u belangrijk in deze zaak?	5. Wat wilt u concreet bereiken met deze zaak? 6. Wat verwacht u van de behandeling van de zaak bij de Raad. Wat is daarbij voor u belangrijk? 7. Hoe is het voor u om een procedure bij de rechter te hebben? 8. Wat is de (financiële) situatie waarin u (of de betrokkene) zich momenteel bevindt? Is er bijvoorbeeld nog sprake van bijstandverlening of worden er schulden afbetaald? 9. Zijn er naast uzelf ook nog anderen die last van of belang hebben bij deze zaak? Zo ja, kunt u dat toelichten?
1	2
10. Als de rechter uitspraak doet in deze zaak, is dan alles opgelost of is er nog meer aan de hand? a. Stel u krijgt van de rechter wel gelijk, is dan alles opgelost? Zo nee, waarom niet? b. Stel u krijgt van de rechter geen gelijk, wat is dan uw zorg? 11. Het gaat hier om een zaak uit het verleden. Vindt u het bij de behandeling van uw zaak ook belangrijk om naar de toekomst te kijken? Kunt u uitleggen waarom wel/niet? 12. Is tussen partijen al eens gesproken over een andere oplossing dan een uitspraak? a. Zo ja, wilt u vertellen over welke oplossing is gesproken en wat dat heeft opgeleverd?	13. Zou het praten over een andere oplossing dan een uitspraak van de rechter (weer) een wens of optie voor u zijn? a. Zo nee, waarom niet? b. Zo ja, wat zou u daar voor nodig hebben? c. Zou u daarbij hulp willen krijgen van iemand die het gesprek over een oplossing tussen u en de andere partij kan begeleiden? d. In hoeverre verwacht u dat er meerdere gesprekken nodig zijn? 14. Is er nog iets anders dat u belangrijk vindt om hier door te geven? Plaats: Datum: Handtekening:
3	4

Colofon

Opdrachtgever

Centrale Raad van Beroep

Onderzoeksteam

Ivo van Duijneveldt

Wybrand van der Meulen

David Schelfhout

Mogelijk gemaakt door:

Regiegroep innovatie

Datum oplevering rapport

september 2025

