



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De rechter als regisseur: een verkennend onderzoek naar de ervaringen van rechtzoekenden en rechters met de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht

Verkruisen, Y.; Doornbos, N.

DOI

[10.5553/RdW/138064242014035001005](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242014035001005)

Publication date

2014

Document Version

Final published version

Published in

Recht der Werkelijkheid

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Verkruisen, Y., & Doornbos, N. (2014). De rechter als regisseur: een verkennend onderzoek naar de ervaringen van rechtzoekenden en rechters met de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht. *Recht der Werkelijkheid*, 35(1), 59-83.
<https://doi.org/10.5553/RdW/138064242014035001005>

General rights

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

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

De rechter als regisseur

Een verkennend onderzoek naar de ervaringen van rechtzoekenden en rechters met de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht

Yael Verkruijsen & Nienke Doornbos

De sectoren bestuursrecht van de rechtbanken werken sinds 2011 zo veel mogelijk volgens de zogenoemde nieuwe zaaksbehandeling. Deze nieuwe werkwijze komt voort uit onvrede over de trage en weinig doeltreffende wijze waarop bestuursrechtzaken in het verleden werden behandeld. De doelstelling van deze nieuwe werkwijze is driedelig: het bieden van snelheid, maatwerk en finale geschilbeslechting. De gedachte is dat door een vroeg contact en door het inzetten van mediationvaardigheden door de rechter, de kans op een snelle en definitieve oplossing van de zaak wordt vergroot.¹ Bij de behandeling van beroepszaken wordt bij voorkeur in de vierde maand na het instellen van het beroep een zitting gehouden die erop gericht is inzicht te krijgen in het geschil en de achtergronden daarvan. De rechter probeert daarbij te achterhalen wat partijen 'echt' verdeeld houdt en wat er nodig is om het geschil te beslechten. Daarbij kunnen (tot op zekere hoogte) ook niet-juridische aspecten aan de orde komen. Bij het zoeken naar oplossingen acht de bestuursrechter zich niet per se gebonden aan de juridische omvang van het geding. Hij heeft een zogenoemd 'conflicthanteringspalet' (de nieuwe werkwijze leidt tot bloemrijk nieuw jargon).² Hiermee wordt bedoeld dat de rechter naast de vertrouwde, klassieke rechterlijke uitspraak uitdrukkelijk ook andere afdoeningsmogelijkheden in overweging neemt en bespreekt met partijen. Zo kan hij partijen naar een mediator verwijzen, aansturen op een schikking, de burger een 'bewijsopdracht' geven of het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in een besluit te herstellen (via de zgn. 'bestuurlijke lus'). Als de zaak leidt tot een uitspraak – wat nog steeds in veel zaken het geval zal zijn – dan is hij ingevolge artikel 8:69 Awb uiteraard wel gebonden aan de juridische omvang van het geding. Bij schikkingen, mediation of andere creatieve oplossingen geldt deze beperking niet.³

De nieuwe zaaksbehandeling stelt aan de meeste betrokken partijen hogere eisen dan voorheen het geval was. Zo doet deze een groot beroep op de communicatievaardigheden, de flexibiliteit en het improvisatievermogen van zowel rechters, procesvertegenwoordigers van bestuursorganen, als eisers (doorgaans particuliere rechtzoekenden). Met de nieuwe zaaksbehandeling wordt expliciet getracht theo-

1 Bressers & Verburg 2011; Schuurmans & Verburg 2012; Marseille & Nihot 2013.

2 Euwema, Van der Velden & Koetsenruijter 2010, p. 46-48 gebruiken deze term voor de bezwaarfase; daarna is de term ook in de beroepsfase ingeburgerd, zie Schuurmans & Verburg 2012, p. 124.

3 Schuurmans & Verburg 2012.

Yael Verkruisen & Nienke Doornbos

rieën over procedurele rechtvaardigheid, zoals ontwikkeld door Thibaut en Walker (1975) en Lind en Tyler (1988) in de praktijk te brengen. Het is daarom een mooi voorbeeld van hoe empirische kennis doorsijpelt in de rechtspraktijk, bijna veertig jaar nadat die theorie voor het eerst is geformuleerd. Er vindt letterlijk en figuurlijk een wisselwerking tussen wetenschap en rechtspraktijk plaats. Zo is zowel Lind als Tyler enkele keren door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) naar Nederland gehaald om voor een publiek van rechters en ambtenaren van departementen, gemeenten en uitvoeringsorganisaties uit de doeken te doen onder welke omstandigheden mensen een procedure als rechtvaardig beoordelen.

In dit artikel doen wij verslag van een verkennend onderzoek naar de ervaringen van rechtzoekenden en rechters met de nieuwe zaaksbehandeling binnen de rechtbank te Utrecht, thans Rechtbank Midden-Nederland. Bij deze rechtbank zijn van veertien zaken de dossiers bestudeerd, de zitting geobserveerd en hebben interviews plaatsgevonden met de eiser. Vervolgens zijn ook vijf rechters geïnterviewd. Het onderzoek vond plaats in de periode van september 2012 tot mei 2013. In dit artikel bespreken wij achtereenvolgens de achtergronden van de nieuwe zaaksbehandeling, de onderzoeksvragen en theoretische achtergronden van het onderzoek, de methodologie, en de resultaten van het onderzoek. Tot slot trekken we enkele voorlopige conclusies en doen we suggesties voor nader onderzoek. Gezien de beperkte omvang van het onderzoek is het evident dat geen generaliserende uitspraken kunnen worden gedaan. Het onderzoek geeft evenwel een indicatie van enkele eerste ervaringen met de nieuwe procedure en van de eventuele dilemma's die de nieuwe werkwijze voor rechters met zich kan brengen.

1 Achtergronden van de nieuwe zaaksbehandeling

De nieuwe zaaksbehandeling komt, zoals gezegd, voort uit onvrede over de wijze waarop de Algemene wet bestuursrecht (Awb) werd toegepast. Bij de invoering daarvan in 1994 was het de bedoeling om een laagdrempelige en eenvoudige procedure te creëren voor burgers om op te kunnen komen tegen overheidsbesluiten. Van een verplichte procesvertegenwoordiging, zoals in de meeste civiele zaken, is bewust afgezien, omdat de wetgever de toegang tot de rechter voor iedereen wilde garanderen en daarbij geen financiële drempels wilde opwerpen (vanwege de veronderstelde eenvoud van de procedures zou rechtsbijstand bovendien niet noodzakelijk zijn). Uit onderzoek werd echter duidelijk dat het bestuursrecht zich juist formaliseerde en allengs technischer van karakter werd. Van een eenvoudige rechtsgang was al lang geen sprake meer, noch in bezwaar noch in beroep.⁴

In de beroepsfase kwam onder meer als probleem naar voren dat bestuursrechters zich in de praktijk eerder lijdelijk dan actief opstelden.⁵ Zo maakten zij nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om een vooronderzoek te doen door bijvoorbeeld

4 Algemene Rekenkamer 2004; Commissie Evaluatie Awb III 2007; Barkhuysen e.a. 2007; Schueller e.a. 2007; Laemers, De Groot-van Leeuwen & Frederiks 2007; Allewijn 2011; Van der Veer 2011.

5 Marseille 2007.

getuigen te horen of deskundigen te benoemen.⁶ Idealiter zou de zitting niet alleen een mogelijkheid bieden aan partijen om hun standpunt aan de rechter kenbaar te maken, maar ook de rechter een idee geven wat er tussen partijen gaande is. Bovendien zou de rechter ter zitting aan de procespartijen kunnen vertellen wat hun bewijspositie is en kijken of er misschien een mogelijkheid is tot alternatieve geschilbeslechting.⁷ Uit onderzoek naar de feitenvaststelling door de rechter kwam echter naar voren dat al deze functies die een zitting kan hebben vaak onbenut bleven. Terwijl rechtzoekenden de zitting als startpunt van de procedure zagen, bleek de zitting in de praktijk juist veelal het sluitstuk van de procedure te zijn, waarna de rechter uitspraak doet. Partijen waren dan ook vaak verbaasd in de uitspraak te lezen dat zij bepaalde feiten niet aannemelijk hadden gemaakt.⁸ Aan het begin van de procedure leverden partijen hun standpunten aan, maar aan het eind van de procedure hoorden zij pas via de uitspraak of deze standpunten voldoende bewezen en overtuigend voor de rechter waren om het beroep al dan niet gegrond te verklaren. In de tussentijd was er weliswaar gelegenheid om standpunten nog verder te onderbouwen of aan te vullen, maar dat was niet mogelijk in dialoog met de rechter.⁹

Uit de evaluaties van de Awb, met name de derde evaluatie,¹⁰ kwam naar voren dat de bestuursrechter er weliswaar redelijk in slaagde de juridische geschillen te beslechten, maar dat dit geenszins hoefde te betekenen dat daarmee het onderliggende conflict uit de lucht was. Sterker, een gegrondverklaring van het beroep van de burger bleek veelal een pyrrusoverwinning op het moment dat het bestuursorgaan een nieuw besluit nam dat opnieuw negatief uitpakte voor de burger, maar dit keer op andere gronden was gestoeld. Voor een dergelijke gang van zaken bestonden tal van informele benamingen, zoals 'bestuurlijk pingpongen' of 'het rondje om de kerk'. Uit eerder onderzoek van Marseille (2004) was al gebleken dat slechts in minder dan 10 procent van de zaken de burger in het gelijk werd gesteld, terwijl het bestuur in meer dan 70 procent van de zaken als winnaar kon worden aangemerkt, en de overige 20 procent van de zaken onbeslist eindigde.¹¹ Het is al met al niet verwonderlijk dat burgers weinig waardering konden opbrengen voor de bestuursrechtelijke rechtsgang.¹²

Zowel in de bezwaarfase als in de beroepsfase zijn de afgelopen jaren initiatieven ontplooid om procedures te informaliseren. Deze initiatieven zijn op diverse plekken in het land (van 'onderop') ontstaan en vervolgens gebundeld in het project 'Prettig contact met de overheid' van het ministerie van BZK.¹³ Het ministerie stelt zichzelf, maar ook gemeenten, provincies en uitvoeringsinstanties ten doel om klacht- en bezwaarzaken op een proactieve en oplossingsgerichte wijze aan te pakken. In plaats van klachten en bezwaren op een louter formeel-juridische wijze

6 Schueler e.a. 2007.

7 Verburg 2008.

8 Barkhuysen e.a. 2007.

9 Marseille 2007.

10 Commissie Evaluatie Awb III 2007; Barkhuysen e.a. 2007; Schueler e.a. 2007.

11 Marseille 2004.

12 De Waard 2011; Marseille 2003.

13 Van den Bos & Van der Velden 2012; zie ook www.prettigcontactmetdeoverheid.nl.

te behandelen, wordt gezien of het conflict of probleem ook op een andere wijze kan worden opgelost: via een telefoontje, een overleg (met of zonder een onafhankelijk gespreksleider) of via mediation. Daartoe worden communicatie- en mediationvaardigheden ingezet, bijvoorbeeld om te achterhalen wat burgers daadwerkelijk willen bereiken met de indiening van hun klacht of bezwaar en welke belangen zij daarbij hebben. Een eerlijke en respectvolle wijze van behandeling van burgers staat daarbij volgens het ministerie voorop.¹⁴

Ook binnen de rechtbanken vonden experimenten plaats om tot een meer efficiënte, minder afstandelijke en 'klantvriendelijke' werkwijze te komen.¹⁵ De derde evaluatie van de Awb sloeg volgens Verburg (zelf bestuursrechter) in als 'een vertraagd exploderende bom': 'Als in een slow motion film begreep de bestuursrechter steeds beter: wij moeten het echt anders gaan doen.'¹⁶ Aanvankelijk werd de oplossing gezocht in het differentiëren van meer en minder bewerkelijke zaken, maar uit de experimenten kwam naar voren dat niet zozeer differentiatie van werkstromen, maar het aanbieden van een vroeg contactmoment met partijen in alle zaken verschil uitmaakte. Geïnspireerd door publicaties van onder anderen Tyler (2008) werd uitgangspunt dat de rechter dient te handelen volgens de 'kernwaarden' van procedurele rechtvaardigheid. Deze werden omschreven als: de rechter treedt partijen met respect tegemoet, hij verschaft informatie over alle relevante aspecten van de procedure en laat merken dat hij geïnteresseerd is in het verhaal dat partijen te vertellen hebben.¹⁷ De nieuwe zaaksbehandeling werd officieel in 2011 landelijk ingevoerd; in de praktijk hebben sommige rechtbanken meer tijd nodig dan andere om deze nieuwe werkwijze, die vooral ook een cultuuromslag vergt, in te voeren.¹⁸

Marseille (TILT/RUG) werkt aan een evaluatie van de nieuwe zaaksbehandeling. De resultaten worden in de zomer van 2014 verwacht.¹⁹ Tot nog toe is alleen door rechtbanken zelf verzameld cijfermateriaal naar buiten gekomen. Zo zijn er gegevens verzameld over ruim 2000 zaken bij de voormalige Rechtbank Utrecht over de periode juli 2012 tot februari 2013.²⁰ Hieruit blijkt dat circa 9 procent van de beroepen op of na zitting worden ingetrokken, onder meer door schikking, dat in 63 procent van de zaken een schriftelijke uitspraak volgt en in 12 procent een mondelinge uitspraak. Vóór de invoering van de nieuwe zaaksbehandeling werden vrijwel alle zaken via een schriftelijke uitspraak afgedaan. Uit de cijfers wordt ook duidelijk dat veel zaken (17 procent) worden aangehouden en dat maar zelden (in 1 procent van de zaken) een tweede zitting nodig is. De aanhoudingen hebben meestal te maken met het feit dat de bestuursrechter tegenwoordig 'bewijsvoorlichting' geeft en een of beide partijen opdracht geeft (aanvullend) bewijs aan te voeren.²¹

14 Marseille & Winter 2013.

15 Projectgroep Differentiatie van werkstromen Bestuursrecht 2010.

16 Verburg 2013, p. 20.

17 Marseille & Nihot 2013, p. 43.

18 Verburg 2013, p. 20.

19 Over de ervaringen in hoger beroep is reeds gepubliceerd: Marseille 2013.

20 Verburg 2013, p. 21.

21 Verburg 2013, p. 20-21; Marseille & Nihot 2013, p. 46.

2 Onderzoeksvragen en theoretische achtergronden

Het onderzoek is beperkt van omvang en heeft een verkennend karakter (zie paragraaf 3). Omdat er ten tijde van het onderzoek nog maar weinig empirische gegevens beschikbaar waren, is ervoor gekozen om de centrale vraag breed te formuleren.

Wat zijn de ervaringen van rechtzoekenden en rechters met de nieuwe zaaksbehandeling en hoe waarderen zij de nieuwe werkwijze?

Om dit artikel focus te kunnen geven hebben we er vervolgens voor gekozen om vier aspecten van de nieuwe zaaksbehandeling centraal te stellen. Het gaat ten eerste om de wijze waarop rechters proberen het ‘werkelijke’ geschil boven tafel te krijgen. Ten tweede bespreken we de manieren waarop rechters proberen maatwerk en finale geschilbeslechting te bieden, bijvoorbeeld door alternatieve vormen van geschilbeslechting te beproeven. Vervolgens gaan we in op de (gepercipiëerde) ‘procesvaardigheden’ van eisers en de opstelling van gemachtigden ter zitting. Ten slotte komt aan bod hoe rechters procedurele rechtvaardigheid proberen te bieden en hoe zowel eisers als zichzelf dat ervaren. Deze aspecten vloeien deels voort uit de doelstelling van de nieuwe zaaksbehandeling: snelheid, maatwerk en finale geschilbeslechting. Het aspect van snelheid laten wij hier rusten, omdat een kwalitatief onderzoek als het onderhavige daar weinig zinvols over kan zeggen.

De genoemde aspecten zijn ook interessant vanuit een theoretisch perspectief. Vanuit de literatuur over de processen van *naming, blaming and claiming*,²² de *litigation theory*²³ en de geschilbeslechtingsdelta²⁴ is al geruime tijd bekend dat conflicten een transformatieproces doormaken en zich versmallen naarmate zij hoger in de ‘piramide’ geraken. Allewijn heeft dit proces van transformatie van conflict naar juridisch geschil expliciet beschreven binnen de bestuursrechtelijke context.²⁵ Op burgers heeft de toenemende juridisering van ‘hun’ conflict soms een vervreemdend effect.²⁶ Deze inzichten hebben er bij rechters kennelijk toe geleid dat zij in de nieuwe werkwijze proberen het geschil juist weer te verbreden, door burgers meer ruimte te geven hun conflict toe te lichten en zich niet bij voorbaat te beperken tot de juridische aspecten. Burgers bevinden zich dan echter al in de beroepsfase, hoog in de piramide dus, en het is de vraag of rechters in dat stadium nog finale geschilbeslechting kunnen bereiken.

Er is in het onderzoek specifiek voor de ervaringen van rechtzoekenden en rechters gekozen (en niet voor die van bestuursorganen en advocaten), omdat de nieuwe zaaksbehandeling in eerste instantie gezien kan worden als een poging van rechters om aan de onvrede van burgers over de oude werkwijze tegemoet te komen. Meer dan voorheen het geval was, gaat het ter zitting om beweegredenen,

22 Felstiner, Abel & Sarat 1981; zie ook Verkruijsen 1993 en Doornbos & De Groot-van Leeuwen 1997.

23 Griffiths 1983.

24 Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010.

25 Allewijn 2011.

26 Het meest treffend naar voren gebracht in civiele zaken door Bruinsma 2010.

belangen en onderliggend zeer en komen rechtzoekenden meer dan hun gemachtigden zélf aan het woord. Dat impliceert echter dat van rechtzoekenden de nodige assertiviteit en oplettendheid wordt verwacht, vooral indien zij geen juridische bijstand hebben. Indien een rechtzoekende bijvoorbeeld een extra bewijsmogelijkheid krijgt, moet hij daar vervolgens wel naar handelen. Ook komt het vaker voor dan voorheen dat de rechter partijen ‘de gang opstuurt’ om te bezien of een schikking in der minne kan worden bereikt, waarbij de rechter veelal zal laten doorschemeren wat zijns inziens het alternatief, een schriftelijke uitspraak, zal opleveren. Rechtzoekenden moeten dat soort aanwijzingen op waarde kunnen schatten en in staat zijn om die onderhandelingen met de procesvertegenwoordiger aan te gaan. Ook dat vereist de nodige vaardigheden en inzicht. In het onderzoek hebben wij er daarom met name op gelet of de rechtzoekenden er blijk van geven dat zij de procedure en de feitelijke gang van zaken begrijpen en of zij daar ook naar handelen. Ook in de interviews met rechters lag op dit aspect de nadruk. De roep om (finale) geschillenbeslechting met gebruikmaking van mediationvaardigheden impliceert al met al dat het bestuursrecht zich ontwikkelt in de richting van een partijenrechtspraak waaraan partijen min of meer op voet van gelijkheid deelnemen. Schuurmans en Verburg concluderen zelfs al:

‘Het bestuursrechtelijke proces is een partijenproces geworden. De rechter wendt nog steeds weinig eigen onderzoeksbevoegdheden aan om zelf de materiële waarheid op te sporen, maar hij is actief in het regisseren van partijen in hún zoektocht naar het aannemelijk maken van de in geding zijnde feiten.’²⁷

De rechter heeft dus een regisseursrol gekregen in een partijenproces, maar natuurlijk niet om de zitting op een toneelstuk te laten lijken. Het is aan de rechter om het verloop van de zitting zo te ‘regisseren’ dat partijen gelijkelijk aan bod komen en beide hun visie op de zaak naar voren kunnen brengen. Die regisseursrol is een lastige, want de bestuursrechtspraak mag zich dan meer en meer tot een partijenrechtspraak ontwikkelen, in de praktijk is de procesconstellatie verre van gelijk. De verhouding tussen burgers en bestuursorganen wordt *de facto* juist gekenmerkt door een groot machtsverschil. Zo oefenen bestuursorganen macht uit over burgers, omdat zij eenzijdig besluiten nemen, die lang niet altijd positief uitpakken voor burgers. Daar komt bij dat bestuursorganen bij uitstek ‘repeat players’ zijn.²⁸ Omdat zij veelvuldig met juridische procedures in aanraking komen, bouwen zij veel proceservaring en juridische expertise op. Burgers zijn doorgaans ‘one-shotters’, voor wie de gang naar de rechter meestal een eenmalige aangelegenheid is. Hun juridische bagage is doorgaans gering. Tot slot is nog een belangrijk verschil dat het bestuur geacht wordt het algemeen belang te vertegenwoordigen, terwijl de burger zijn particuliere belangen nastreeft.²⁹ Schlössels wees echter in 2003 al op een ‘subjectiveringstendens in het bestuursrecht’, waar-

27 Schuurmans & Verburg 2012, p. 125.

28 Galanter 1974.

29 Schlössels 2003, p. 142.

door bestuursorganen steeds vaker gelijkgesteld worden aan gewone procespartijen en net als burgers hun eigen belangen behartigen en die ook optimaal in rechte moeten kunnen verdedigen.³⁰ De ontwikkeling in de richting van (finale) geschilbeslechting zou deze tendens mogelijk kunnen versterken. Burgers die niet zo assertief zijn en die zich wellicht geen rechtsbijstand kunnen veroorloven of die in de veronderstelling verkeren dat ze hun eigen boontjes wel kunnen doppen, zijn dan mogelijk in het nadeel.

De bestuursrechter staat in zijn nieuwe, regisserende rol voor een moeilijke taak. Op het moment dat een rechtzoekende niet in staat is om de vinger op de zere plek te leggen en er geen rechtsbijstand is, rijst het dilemma hoever een rechter kan gaan om hem te helpen zijn zaak goed voor het voetlicht te krijgen, zonder daarbij zijn neutraliteit te verliezen. Dit dilemma is niet nieuw, maar zal zich meer opdringen naarmate rechters vaker gebruik maken van mediationvaardigheden om tot de kern van het geschil door te dringen.³¹ De tendens naar finale geschilbeslechting impliceert immers een actievere opstelling van de rechter, waardoor het interessante thema van ongelijkheidscompensatie binnen het bestuursrecht weer actueel wordt. In de observaties is er daarom op gelet hoe burgers functioneren in deze machtsongelijke situatie, welke rol advocaten en andere gemachtigden daarbij vervullen en hoe rechters zich opstellen.

Behalve op de procesconstellatie en de 'procesvaardigheden' van burgers hebben we in het onderzoek bovendien gelet op de wijze waarop rechters uitdrukking geven aan aspecten van procedurele rechtvaardigheid en op de wijze waarop rechters en burgers dat ervaren. Volgens de theorie van procedurele rechtvaardigheid, zoals naar voren gebracht door onder anderen Tyler,³² zullen burgers eerder de uitkomst accepteren als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, zelfs als zij niet in het gelijk worden gesteld. Vier voorwaarden zijn volgens Tyler in het bijzonder van belang om bij burgers een gevoel van procedurele rechtvaardigheid te bewerkstelligen:

- 1 eigen inbreng en participatie ('voice'): de mogelijkheid die iemand krijgt om zijn visie op de zaak naar voren te brengen;
- 2 betrouwbaarheid: de rechtzoekende moet niet alleen het idee krijgen te zijn 'gehoord', maar ook dat de rechter daadwerkelijk heeft geluisterd naar zijn argumenten en die in overweging heeft genomen;
- 3 respectvolle bejegening: de rechtzoekende dient zich als persoon serieus genomen te voelen; de bejegening dient correct te zijn;
- 4 neutraliteit: de zaak dient op een onpartijdige wijze te worden behandeld.

Het beroep op rechters om procedurele rechtvaardigheid te bieden wordt zoals gezegd vooral gedaan om de zaaksbehandeling voor burgers bevredigender te laten verlopen. De burger moet het reële idee krijgen dat er naar hem wordt geluisterd, dat hij met respect wordt behandeld, dat het hem duidelijk is hoe de procedure verloopt, enzovoort. Dit is temeer van belang omdat bekend is dat bur-

30 Schlössels 2003, p. 148.

31 Marseille 2009.

32 Tyler 2000, in navolging van Thibaut & Walker 1975.

gers slechts in een kleine minderheid van de zaken in het gelijk worden gesteld (zie paragraaf 2). Net als hiervoor is besproken met betrekking tot de machtsongelijkheid tussen partijen is ook hier een valkuil dat de neutraliteit van de rechter in het geding kan komen. Schuurmans en Verburg wijzen er daarom terecht op dat de bestuursrechter bij het bewerkstelligen van procedurele rechtvaardigheid de belangen van het bestuursorgaan bij een consistente wetstoepassing, het voorkomen van onwerkbare precedentes en gelijke behandeling niet uit het oog mag verliezen.³³

3 Methoden van onderzoek

In het onderzoek is gebruikgemaakt van een combinatie van kwalitatieve onderzoeksmethoden: literatuuronderzoek, dossieronderzoek, participerende observatie (door middel van een onderzoeksstage) en interviews. We hebben aanvankelijk twintig zaken geselecteerd om te observeren en de rechtzoekende te interviewen. Daarbij zijn vreemdelingenzaken buiten beschouwing gelaten, omdat het interviewen van vreemdelingen binnen het kader van dit onderzoek te complex zou zijn.³⁴ Verder is niet geselecteerd op soort zaak, maar is erop gelet dat er rechters met uiteenlopende stijlen in het onderzoek betrokken zijn, zodat de diversiteit in aanpak van zaken zichtbaar zou zijn. Van de twintig zaken konden er uiteindelijk veertien worden geobserveerd. De redenen van uitval waren: een zitting die niet doorging, de eiser wilde geen medewerking verlenen aan het onderzoek en afwezigheid van de eiser bij de zitting.

Vervolgens hebben we met dertien van de veertien rechtzoekenden een telefonisch interview afgenomen ongeveer vier weken nadat de zitting had plaatsgevonden (de rechtzoekende van casus 1 sprak zeer slecht Nederlands, zodat we ervoor gekozen hebben om zijn dochter (die ook aanwezig was ter zitting) te interviewen). De rechtzoekende van casus 9 was telefonisch onbereikbaar. We hebben er bewust voor gekozen om de interviews vier weken na de zitting af te nemen, omdat de rechtzoekenden op deze manier de kans hadden om de zitting op zich in te laten werken en te laten bezinken. In een vervolgonderzoek hebben enkele maanden later interviews met vijf rechters plaatsgevonden.

Zowel de interviews met rechtzoekenden als met rechters werden afgenomen aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. De telefoongesprekken zijn met toestemming van de respondenten op band opgenomen en geanonimiseerd en vertrouwelijk verwerkt. Tabel 1 geeft een overzicht van de betrokken rechters, de aard van de zaken, en of er een gemachtigde ter zitting aanwezig was (een advocaat of een andere gemachtigde).

De rechtzoekenden in dit onderzoek zijn zowel gevraagd naar hun ervaringen met de werkwijze ter zitting als naar hun tevredenheid daarmee. Daarbij is aangesloten bij de omschrijving van Verkruijsen van tevredenheid als 'een gevoel van wel-

33 Schuurmans & Verburg 2012, p. 129.

34 Zie over de nieuwe zaaksbehandeling in vreemdelingenzaken Van Arem & Verburg 2013.

Tabel 1 Kenmerken van in het onderzoek betrokken zaken

Casus	Rechter	Soort zaak	Gemachtigde aanwezig?
1	A	Kinderopvangtoeslag	Ja
2	B	Ambtenarenwet	Ja
3	B	Ambtenarenwet	Ja
4	C	Kinderopvangtoeslag	Ja
5	C	Wet werk en bijstand	Ja
6	A	Wet werk en bijstand	Ja
7	D	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Nee
8	E	Wet werk en bijstand	Ja
9*	F*	Wet werk en bijstand naar arbeidsvermogen	Ja
10	F*	Rioolregelgeving	Nee
11	G*	Wet werk en inkomen arbeidsondersteuning jong gehandicapten	Ja
12	H*	Grafonderhoudsheffing	Nee
13	I*	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen	Nee
14	F*	Ambtenarenwet	Ja

* Deze personen zijn niet geïnterviewd.

bevinden dat afhankelijk is van het verschil tussen wat de burger heeft ervaren en wat hij wenst'.³⁵ Behalve naar ervaringen en wensen is ook gevraagd naar welke verwachtingen burgers bij de zitting hadden. Die verwachtingen kunnen gebaseerd zijn op een eerder bezoek aan de rechtbank, ervaringen van mensen in de omgeving van rechtzoekenden of op vage noties opgedaan uit media of literatuur. Bij lezing van de bevindingen van het onderzoek moet voor ogen gehouden worden dat de geïnterviewde burgers, anders dan de ondervraagde rechters, in beginsel geen onderscheid kunnen maken tussen de oude en de nieuwe zaaksbehandeling. Er zijn bovendien alleen zaken geobserveerd waarbij de nieuwe zaakbehandeling werd toegepast. Dit onderzoek beoogt dan ook niet een vergelijking tussen deze twee werkwijzen te geven, maar inzicht te bieden in de nieuwe werkwijze en de ervaringen daarmee.

4 Bevindingen van het onderzoek

In deze paragraaf bespreken we de resultaten ten aanzien van de vier aspecten van de nieuwe zaaksbehandeling die in paragraaf 2 zijn toegelicht: het achterhalen van het 'onderliggende' geschil, het beproeven van alternatieve vormen van geschilbeslechting, procesvaardigheden van rechtzoekenden en procedurele rechtvaardigheid.

35 Verkruisen 1993, p. 87.

Yael Verkruisen & Nienke Doornbos

Het achterhalen van het 'onderliggende' geschil

Met de nieuwe zaaksbehandeling willen rechters doordringen tot het 'werkelijke' geschil en daarvoor een finale oplossing bieden. Het probleem hierbij is dat hét onderliggende geschil natuurlijk niet bestaat. Partijen zijn het er immers vaak niet over eens wat het echte geschil is. De probleemdefinitie van de een komt vaak niet overeen met die van de ander en op het moment dat een onpartijdige derde zich over de zaak buigt, treedt vaak (opnieuw) een 'transformatie' van het geschil op. Ook in de veertien onderzochte casus kwam het voor dat partijen het niet eens zijn over wat het echte geschil is. Hoe gaan rechters hiermee om?

Bij aanvang van de zitting proberen rechters inzicht te krijgen in het geschil door de eiser vragen voor te leggen als: 'Waar zit 'm voor u de pijn?' of 'Wat staat er voor u op het spel?'. De vraag waar het de rechtzoekende in de kern om te doen is, is echter lastig te beantwoorden, ook na afloop tegenover de onderzoekster. Zo zei een respondent na afloop:

'Er zijn twee verhalen, de juridische werkelijkheid en de echte werkelijkheid en daar moest ik als burger heel erg aan wennen. Dit gaf mij als burger een beetje een kafkaësk gevoel. Maar nee ik denk niet dat ik een achterliggend geschil heb met het bestuursorgaan.' (R11)

De rechter vroeg de rechtzoekende in casus 13 waar het hem in de kern om ging. Uit diens antwoord volgde geen eenduidig antwoord. Wel bleek dat hij erg boos was. Zo verhief de rechtzoekende regelmatig zijn stem, bewoog hij onrustig op zijn stoel en stond hij soms op. De rechtzoekende vond het moeilijk om te formuleren waar het hem in de kern om ging. Uiteindelijk leek het erop dat de rechtzoekende het niet eens was met de bevindingen van een geraadpleegde neuroloog (het ging om een zaak in het kader van de WIA). Zo zei hij:

'Ik kan sinds dit alles niet meer genieten van mijn leven. We hebben het hier wel steeds over geld, maar eigenlijk gaat het over heel iets anders, namelijk over mijn gezondheid.'

Het is de vraag of een rechter iets kan met dit soort uitlatingen. Het heeft wel als functie dat de rechtzoekende even stoom kan afblazen.

Erkenning van problemen, dit keer door het UWV, speelde ook een rol in casus 11. Dit achterliggende belang verschilde van het juridische geschil, namelijk de vraag of eiser wel of geen recht had op een uitkering. De rechter in deze casus benoemde echter niet dat de behoefte van de rechtzoekende om erkenning van de problemen afweek van het juridische geschil en ging verder niet op dit aspect in. Hierdoor was het voor de rechtzoekende tijdens de rest van de zitting niet duidelijk dat dit voor haar zo belangrijke punt verder niet besproken zou worden.

In drie van de veertien geobserveerde zittingen (casus 7, 10 en 12) liet de rechter de vraag wat het 'echte' geschil was achterwege, maar bleek in de loop van de zitting dat het de rechtzoekende om een ander conflict dan om het juridische geschil ging. Zo bleek uit twee van de drie zaken (casus 10 en 12) dat de zaak voor de rechtzoekende een principiële kwestie was geworden. Kennelijk ging het deze

rechtzoekende niet meer primair om de juridische kwestie die hier aan de orde was, maar om het achterliggende doel de gemeente een lesje te willen leren:

‘Ik ben zeer teleurgesteld in de gemeente, en ik vind dat de communicatie bij de gemeente slecht is. Daarom is het voor mij een principekwestie geworden.’

Uit de interviews met rechters blijkt dat zij ermee kampen dat de onderliggende geschilpunten en belangen soms lastig te achterhalen zijn of juist zo evident zijn dat het gekunsteld overkomt ernaar te vragen. Vier van de vijf rechters blijken de nieuwe zaaksbehandeling daarom in de loop der tijd op een andere manier te zijn gaan toepassen. Zo vertelde rechter D dat in de eerste periode nadat de nieuwe zaaksbehandeling was ingevoerd op de zitting erg veel tijd werd besteed aan het bespreken van de onderliggende belangen bij partijen, vooral tijdens het begin van de zittingen. Deze manier werkte volgens haar niet altijd goed, omdat partijen soms verrast waren door de vraag wat hun belangen waren. De rechter heeft er toen vrij snel voor gekozen om het op de zitting nog wel over de belangen te hebben maar pas aan het einde van de zitting.

Ook rechter B is in de loop der tijd anders omgegaan met het behandelen van de zaken volgens de nieuwe stijl. Ze merkte tijdens het interview op dat de rechters er tijdens het evalueren van de nieuwe zaaksbehandeling achter zijn gekomen dat ze het moeilijk vonden om de nieuwe zaaksbehandeling op zitting precies zo toe te passen zoals ze dat hadden geleerd, namelijk om alleen over belangen te praten en het daar bij te laten. Deze rechter vertelde dat ze het persoonlijk erg lastig vond om de zitting op deze manier aan te pakken en dat ze nu partijen op zitting het liefst over alles laat spreken en vervolgens aan partijen vertelt waar zij precies uitspraak over kan doen. Ook zei zij:

‘Na een periode van een jaar à anderhalf jaar hebben we wel een iets eigener vorm gevonden. Waarbij de meesten van ons het toch makkelijk vinden om dat juridische wel weer binnen te halen, omdat dat toch je eigen positie versterkt, dat geeft je meer houvast, en dat gaat beter. Dat betekent wel dat je meer uit de tent moet komen en meer een voorlopig oordeel moet geven.’
(rechter B)

Ook rechter A vertelt dat hij tijdens de zittingen minder nadruk is gaan leggen op de onderliggende belangen, omdat die belangen er vaak niet waren en het mensen toch echt om het juridische geschil ging.

‘In het begin deed ik meer aan inventarisatie van belangen. Maar in mijn type zaken kwam daar steeds hetzelfde beeld naar voren, dat leverde niet veel op. Nu probeer ik zo veel mogelijk het juridische geschil uit te wereld te helpen.’
(rechter A)

Het is evident dat een vernietiging van het bestreden besluit vanwege een procedureel gebrek veelal het ‘achterliggende’ probleem niet oplost, wanneer een gemeente of uitvoeringsinstantie het besluit inhoudelijk overeind houdt. Daar

probeert de rechter via ‘maatwerk’ (zie hieronder) wat aan te doen. Met het op zitting aan de orde stellen van belangen van partijen zijn de ervaringen binnen de steekproef van zaken wisselend. Rechters willen in elk geval voorkomen dat door het centraal stellen van belangen bij rechtzoekenden verkeerde verwachtingen worden gewekt over de reikwijdte van hun oordeel. Als het tot een rechterlijke uitspraak komt, zijn rechters immers wel degelijk gebonden aan de juridische grenzen van het geschil.

Het beproeven van alternatieve vormen van geschilbeslechting

Bij de nieuwe zaaksbehandeling is het de bedoeling dat rechters gebruikmaken van hun gehele ‘geschilbeslechtingspalet’. In de meeste geobserveerde zaken werd echter gewoon aangestuurd op een uitspraak, hetzij door de rechter, hetzij door de partijen. Uitzonderingen waren casus 4, waarin partijen besloten om gezamenlijk nog eens te gaan rekenen, omdat er veel onduidelijkheden bestonden over de uitkomsten van bepaalde berekeningen. Voorts waren er casus 10 en 12, waarbij de rechtzoekenden er in beide gevallen voor kozen om hun beroep in te trekken en, tot slot, casus 7, waarin de rechter ter zitting vertelde dat ze eventueel een tussenuitspraak zal doen.

Geen van de casus leende zich voor het benoemen van een deskundige. In geen van de gevallen is bovendien gesproken over de mogelijkheid van *mediation*.

Respondent 14 was hier na afloop enigszins teleurgesteld over. Hij constateerde dat rechtbanken steeds minder de lijn kiezen van ‘leg het maar aan ons voor en dan kijken wij wel wat de uitspraak is’, maar juist steeds meer aan partijen vragen om er zelf uit te komen zodat de rechtbank geen uitspraak hoeft te doen. Hij vertelde dat hij die nieuwe lijn een beetje heeft gemist. Zijn advocaat had steeds duidelijk laten weten dat hij bereid was om te praten en om er op een goede manier uit te komen, maar de provincie had dat keer op keer geweigerd. Gelet op die algemene lijn van rechtbanken en rechters in Nederland had de respondent er wel een vraag over verwacht tijdens de zitting. Hij had verwacht dat de rechter aan de provincie zou vragen waarom die niet in gesprek wil en waarom het nou precies op deze manier moest.

Tijdens de interviews vertelden de rechters dat zij niet of nauwelijks ervaring hebben met *mediation*. Een rechter die als begeleider bij het onderzoek betrokken was, schatte het percentage zaken dat via *mediation* wordt afgedaan op 2 à 4 procent. Rechter D vertelde dat *mediation* niet veel voorkomt, omdat veel gemeenten ook in de bezwaarfase proberen om gebruik te maken van een mediator. Zelf stuurt zij zelden partijen naar een mediator. Wel is zij sinds de invoering van de nieuwe zaaksbehandeling meer mondelinge uitspraken gaan doen. Ook gaan de partijen soms naar aanleiding van de zitting nog eens met elkaar in gesprek. Rechter C is van mening dat het beter zou zijn om in de bezwaarfase al te kijken of er misschien gebruik kan worden gemaakt van alternatieve geschilbeslechtingsmethoden. Zij denkt dat dit een stuk goedkoper zou zijn en bovendien eenvoudiger dan in de beroepsfase.

‘Ik vind het eerlijk gezegd niet mijn taak als rechter om nog eens helemaal aan het eind te gaan kijken, om te kijken of er misschien nog andere mogelijkheden zijn. Bovendien hebben partijen zich vaak al ingegraven omdat mensen al zo lang in conflict zijn en hun eigen standpunten hebben. Ik denk dat het makkelijker is om dat standpunt meer in het begin te laten kantelen dan wanneer het al zo lang geduurd heeft.’ (rechter C)

Een andere manier voor rechters om maatwerk te leveren, is door eisers voor te bereiden op een dreigende afwijzing van hun verzoek door openlijk te laten doorschemeren wat de uitspraak zal zijn. Zij bieden hiermee soms een opening om er toch nog op een andere manier uit te komen. Dit is in vijf zaken opgemerkt.

Tijdens de zitting van casus 2 en 3 (een samengevoegde zaak) vraagt de rechter aan de rechtzoekenden of zij een uitspraak willen van de rechter of dat ze misschien nog eens in gesprek willen gaan met het bestuursorgaan. De rechtzoekenden zeggen dat ze geneigd zijn om de rechter een uitspraak te vragen, omdat het geschil al jaren voortduurt. De rechter antwoordt dat ze begrijpt dat de rechtzoekenden een uitspraak willen maar dat als ze een uitspraak vragen de kans aanwezig is dat ze ongelijk zullen krijgen. De rechter zegt dat, gelet op de stukken, de kans dat de rechtzoekenden ongelijk zullen krijgen niet klein is.

Bij de behandeling ter zitting van casus 10 zegt de rechter op een zeker moment dat zij best bereid is om nog een punt te bespreken dat de rechtzoekende heeft aangedragen, maar dat ze bang is dat ook deze bespreking niet zal leiden tot het resultaat dat de rechtzoekende beoogt.

Volgens de geïnterviewde rechters komt het vaak voor dat partijen duidelijkheid willen en daarom voor een uitspraak kiezen.

‘De insteek van de nieuwe zaaksbehandeling was; huppakee, we gaan het oplossen, ze gaan allemaal hun beroep intrekken. Maar dat is gewoon niet zo. In het begin was dat een teleurstelling want we hadden alleen maar meer aanhoudingen.’ (rechter D)

Samenvattend: alternatieve geschilbeslechtingsmogelijkheden, zoals schikking of een mondelinge uitspraak, worden beproefd, maar komen niet vaak tot stand. Met het verwijzen naar mediation is minder ervaring opgedaan dan van tevoren door de betrokkenen zelf werd verwacht. Dit lijkt vooral te worden veroorzaakt door het feit dat de bestuursrechter veelal het sluitstuk is van een veel langer voortraject waarin partijen al alle mogelijkheden hebben gehad om met elkaar in gesprek te gaan. Als men eenmaal bij de rechter is, lijkt het veelal niet voor de hand te liggen dat wat in een eerder stadium al niet is gelukt – mediation of een andere alternatieve wijze van geschilbeslechting – alsnog te proberen.

‘Procesvaardigheden’ van eisers en hun gemachtigden

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de zitting in de nieuwe zaaksbehandeling een centrale rol inneemt binnen de procedure bij de rechtbank. De zitting biedt het uitgelezen moment om een eventueel onderliggend conflict bij partijen te achterhalen, om te bezien of partijen bereid zijn om nog eens met elkaar in gesprek te gaan en om met partijen eventuele alternatieve geschilbeslechtingmethoden te bespreken. Van het bestuursorgaan wordt daarbij verwacht dat de procesvertegenwoordiger gemachtigd is om eventueel een schikking te bereiken. Van de rechtzoekende wordt verwacht dat hij een afweging kan maken van zijn kansen bij verschillende wijzen van afdoening, daarbij geholpen door zijn gemachtigde of door de rechter. Maar hoe ‘procesvaardig’ zijn de geobserveerde rechtzoekenden eigenlijk en welke hulp krijgen ze?

Een basisvoorwaarde voor het begrijpen van de procedure is dat de rechtzoekenden de Nederlandse taal spreken of op zijn minst begrijpen wat er gezegd wordt. In drie van de veertien geobserveerde zaken (casus 1, 6 en 9) was dit een probleem. De rechtzoekenden spraken slecht Nederlands en konden maar moeilijk verstaan en begrijpen wat er tijdens de zitting werd gezegd en wat er van hen werd verwacht. In deze gevallen waren geen tolken aanwezig, maar hadden de rechtzoekenden een familielid of een vriend meegenomen die beter Nederlands sprak dan zichzelf. Interessant is te zien hoe rechters hiermee omgaan.

In casus 1 en 9 richt de rechter zich direct nadat duidelijk is geworden dat de rechtzoekende geen of slecht Nederlands spreekt tot de persoon die de rechtzoekende heeft meegenomen. In het geval van casus 1 stelt de rechter na enige tijd aan de rechtzoekende zelf een vraag. De dochter van de rechtzoekende tolkt voor haar vader. De dochter van de rechtzoekende haakt zelf ook op de vraag in waardoor niet geheel duidelijk is wat haar vader haar net in het Arabisch heeft verteld en wat de dochter zelf zegt. Dit scheidt enige onduidelijkheid. De rechter stelt de vervolgvragen dan ook maar weer aan de dochter van de rechtzoekende.

In casus 6 voert de persoon die is meegekomen met de rechtzoekenden het meeste het woord. De vragen worden door de rechter dan ook niet aan de rechtzoekende zelf gericht maar aan de meegekomen persoon.

Omdat de taalproblemen de toepassing van de nieuwe zaaksbehandeling lijken te belemmeren, is aan rechters de vraag voorgelegd of zij tijdens de zitting van de rechtzoekenden die slecht of geen Nederlands spreken, toekomen aan de nieuwe zaaksbehandeling.

Rechter B antwoordt dat de Nederlandse taal in theorie een probleem is, maar in de praktijk eigenlijk niet. Dit is volgens haar zo omdat zij vooral mensen tegenkomt bij zaken die gaan over het socialezekerheidsrecht. In dit type zaken gaat het erom of de rechtzoekende wel of geen uitkering krijgt. Er valt in deze zaken niet erg veel te spreken over belangen. Indien het op de zitting wel belangrijk blijkt om te spreken met de rechtzoekende probeert rechter B dit te doen via de gemachtigde.

Ook rechter D vertelde dat zij in het socialezekerheidsrecht vooral rechtzoekenden tegenkomt die slecht of geen Nederlands spreken en dat in dat soort zaken minder ruimte is voor gesprek.

Rechter A ervaart de taalproblemen wél als een belangrijk punt. Wanneer hij te maken heeft met een rechtzoekende die slecht of geen Nederlands spreekt, wendt hij zich naar eigen zeggen sneller tot de advocaat dan in zaken waarin de rechtzoekende wel Nederlands spreekt. Ook in de zaken waar de slecht Nederlands sprekende rechtzoekende een tolk meeneemt, wendt deze rechter zich toch snel tot de advocaat, omdat het spreken via een tolk erg vertraagt. In die gevallen waar het evident van belang is dat de partij zelf bij het gesprek betrokken wordt, wanneer de rechter bijvoorbeeld persoonlijk iets wil uitleggen of informatie van de partij nodig heeft, probeert hij de partij die niet of nauwelijks Nederlands spreekt er toch bij te betrekken, desnoods met handen en voeten.

Een andere observatie is dat sommige rechtzoekenden ter zitting een erg nerveuze of onzekere indruk op de onderzoekster maakten. Dat gold bijvoorbeeld voor de rechtzoekende in casus 5. Ze zat al ruim anderhalf uur voor aanvang van de zitting in de wachtruimte van de rechtbank (we komen hier later nog op terug). De rechtzoekende in casus 4 vertelde de onderzoekster voor aanvang van de zitting:

‘Ik ben nerveus voor de zitting, ik weet niet wat ik moet verwachten. Ik ben bang dat wanneer de rechter iets aan mij zal vragen, ik zal gaan huilen.’

In het interview met deze respondent, enkele weken na de zitting, viel het op dat het voor de respondent kennelijk niet duidelijk was wie precies de rechter was tijdens de zitting.

‘Die mevrouw aan de overkant, was dat de rechter?’ (R4)

In de interviews met burgers is ook de vraag gesteld of zij naar hun idee alles begrepen hebben tijdens de zitting. Acht van de dertien respondenten (R2, 3, 5, 6, 7, 8, 12, 14) hebben hierop geantwoord alles begrepen te hebben wat er tijdens de zitting is gebeurd. Wel zegt respondent 7:

‘Ja hoor, ik heb wel alles begrepen wat er tijdens de zitting is gebeurd. Ik ken niet al die moeilijke termen, maar als ik iets niet heb begrepen dan vraag ik het aan mijn zoon. Ik ben niet zo bekend met al die termen en procedures natuurlijk.’ (R7)

Respondent 11 vertelt tijdens het interview dat zij niet alles heeft begrepen wat er tijdens de zitting is gebeurd.

‘Nee, ik heb niet alles begrepen. Sommige dingen vond ik te ingewikkeld, met name het betoog van die mevrouw [de gemachtigde van de gemeente] was

Yael Verkruijsen & Nienke Doornbos

ook vaak technisch. De rechter heeft af en toe wel wat verduidelijkt maar ik heb niet alles begrepen.’ (R11)

Al met al kwam een aantal respondenten niet bepaald ‘procesvaardig’ over op de onderzoekster. Het is de vraag of gemachtigden in staat zijn om de ongelijkwaardigheid tussen partijen (*one-shotter* versus *repeat-player*) op te heffen, temeer nu hun inbreng vergeleken met de werkwijze die gold vóór de nieuwe zaaksbehandeling is verminderd.

In twee van de tien zaken waarin een gemachtigde aanwezig was en in één zaak waarin de advocaat zich op het laatste moment had teruggetrokken (zie hieronder), was dat bepaald niet het geval.

Zo blijkt de gemachtigde van de rechtzoekende in casus 1 slecht voorbereid en niet goed op de hoogte te zijn van alle aspecten van de zaak. Tijdens de zitting blijkt dat de gemachtigde van de rechtzoekende termijnen heeft laten verstrijken. De rechter vertelt aan de gemachtigde van de rechtzoekende dat er een risico schuilt in haar manier van procederen; door haar slordigheid had de rechter haar beroep niet-ontvankelijk kunnen verklaren. De rechter heeft dat weliswaar niet gedaan, maar zegt dat hij dat dus wel had kunnen doen.

Ook de gemachtigde van de rechtzoekende in casus 8 komt slecht voorbereid ter zitting. De gemachtigde van de rechtzoekende vertelt tijdens de zitting aan de rechter dat ze invalt voor een collega. Het komt tijdens de zitting meerdere keren voor dat de gemachtigde van de rechtzoekende geen antwoord heeft op de vragen die aan haar worden gesteld. Bovendien blijkt uit de antwoorden die ze wel geeft, dat ze niet goed op de hoogte is van de belangrijke aspecten van de zaak.

Tijdens de interviews die zijn gehouden met de rechtzoekenden zeggen respondenten 1 en 8 dat zij niet blij zijn met hun gemachtigde.

‘Ik had nog een aanvaring met de advocaat voor de zitting, het was de vraag of zij wel mee zou komen naar de zitting. De advocaat vond dat ze niet voldoende bewijs had om voor mijn vader te spreken, ze vond dat mijn vader dus geen gelijk had en daar komt ze dan drie dagen voor de zitting mee. We hadden dus wel wat strubbelingen onderling maar uiteindelijk vond ik wel dat de zitting goed gegaan is.’ (R1)

‘Mijn advocaat viel me zwaar tegen, die wist van de hele zaak volgens mij helemaal niks af, ze zat maar een beetje te brabbelen.’ (R8)

De advocaat van de eiser in casus 9 had de rechtbank op de ochtend van de zitting laten weten dat hij de eiser niet langer zou bijstaan en verzocht om uitstel. Op verzoek van de eiser ging de zitting echter toch door.

Tijdens de zitting van casus 9 vroeg de rechter aan de rechtzoekende aan het begin van de zitting wat er nu precies was gebeurd, waarom de gemachtigde niet mee was gekomen naar de zitting. De rechtzoekende vertelde dat er

onenigheid was ontstaan tussen hem en zijn gemachtigde over betalingen. Die ochtend had zijn gemachtigde hem laten weten niet naar de rechtbank te komen indien zijn betalingen op een bepaald tijdstip nog niet zouden zijn voldaan. De rechtzoekende zei nog niet te hebben betaald, omdat hij op de betreffende dag onvoldoende saldo had om zijn advocaat te kunnen betalen. Vervolgens ging de rechter over tot de behandeling van de zaak. Tegen het eind van de zitting kwam de rechter nogmaals terug op de afwezigheid van de gemachtigde van de rechtzoekende. Ze wees de rechtzoekende erop dat zij een klacht kan indienen tegen de gemachtigde van de rechtzoekende. De rechter zei dat ze misschien wel zo'n klacht zal indienen. De rechtzoekende knikte instemmend.

De betreffende rechter vertelde de onderzoeker na afloop van de zitting dat het niet de eerste keer was dat zij meemaakte dat een gemachtigde zijn cliënt slechts enkele uren van tevoren aankondigt niet ter zitting aanwezig te zullen zijn. Volgens haar zijn het opvallend vaak allochtone rechtzoekenden die enkele uren van tevoren pas te horen krijgen dat de gemachtigde niet aanwezig zal zijn tijdens de zitting. De rechter vermoedde dat de gemachtigden van allochtone rechtzoekenden waarschijnlijk denken dat allochtone rechtzoekenden minder snel een klacht in zullen dienen tegen hun gemachtigde dan autochtone rechtzoekenden.

Ook de andere geïnterviewde rechters laten zich kritisch uit over de voorbereiding en opstelling van gemachtigden. Zo vertelt rechter A dat het 'meer dan incidenteel' voorkomt dat partijen die een gemachtigde hebben niet goed weten wat er tijdens de zitting gaat gebeuren en op welke aspecten de zitting betrekking heeft. Zo moet rechter A regelmatig aan partijen uitleggen dat hij het over bepaalde aspecten van de zaak niet kan hebben, omdat nu eenmaal slechts besluit x ter toetsing voorligt.

Ook rechter B herkent dit aspect. Zij gaat op grond van haar ervaringen met gemachtigden op dit punt zelfs zover dat zij er op de zitting van uitgaat dat partijen helemaal niet weten wat precies de bedoeling is van de zitting. Ook moet zij regelmatig tijdens de zitting nog uitleggen wat haar eigen speelruimte is en waarover zij uitspraak kan doen. Zij zegt hierover:

'Ik kan me voorstellen dat het voor advocaten heel erg moeilijk is om met de nieuwe zaaksbehandeling om te gaan. Want het is eerlijk gezegd natuurlijk ook een beetje broodroof. Het is niet altijd in het commerciële belang van de advocaten om hun cliënten erop te wijzen dat hun zaak ook op een andere manier kan worden opgelost. Ook is het zo dat het niet altijd op hun conto wordt geschreven als de zaak wel op een andere manier wordt opgelost.' (rechter B)

De opmerking van deze rechter is opvallend mild en vergoelijkend. Maar inhoudelijk zegt zij hier dat er in bepaalde gevallen een conflict bestaat tussen de belangen van de advocaat en die van de cliënt en dat in die gevallen soms de belangen van de gemachtigden lijken te prevaleren. Deze rechter doet geen uitspraak over de frequentie waarin dit fenomeen zich naar haar oordeel voordoet. Maar het feit

dat deze rechter er op grond van haar ervaring op de zitting veiligheidshalve maar van uitgaat dat de rechtzoekende in het geheel niet door zijn gemachtigde op de zitting is voorbereid, suggereert dat dit vaak voorkomt.³⁶

De gedachte in de literatuur dat de *one-shotter*, in dit geval de eiser, beschermd wordt door zijn gemachtigde lijkt in het onderzoek niet of nauwelijks te worden bevestigd. Zelfs in de kleine steekproef van slechts veertien zaken zijn we op drie gevallen gestuit waarin de rechter de rechtzoekende expliciet in bescherming nam tegen zijn eigen gemachtigde. Dat de kwaliteit van rechtsbijstand in bestuursrechtzaken soms tekortschiet, is een probleem dat wel vaker aan de orde is gesteld³⁷ en geen verband houdt met de nieuwe zaaksbehandeling. Tak wijst erop dat door de geringe winstkans het bestuursrecht geen bijzonder geliefd en rendabel terrein is voor professionele rechtsbijstandverleners. De grote, gespecialiseerde advocatenkantoren richten zich dan ook voornamelijk op advies en rechtsbijstand aan de overheid. De kleine advocatenkantoren kampen met lage vergoedingen voor zaken die op toevoegingsbasis plaatsvinden. Volgens Westerveld³⁸ is er op het gebied van het 'burgeronvriendelijke bestuursprocesrecht' nog altijd een 'leemte in de rechtshulp'.

Procedurele rechtvaardigheid

Uit de observaties van de veertien zaken kreeg de onderzoekster zelf de indruk dat partijen tijdens de zitting steeds alle tijd en ruimte kregen om hun standpunt toe te lichten als zij dat wilden en konden. De rechter gaf naar haar mening in alle gevallen de rechtzoekende ruim de tijd om zijn verhaal te doen. Alle rechters bejegenen de rechtzoekenden op een vriendelijke en rustige manier. Illustratief is het volgende voorbeeld.

Tijdens de zitting van casus 5 wordt de rechtzoekende emotioneel terwijl ze haar verhaal vertelt. De rechtzoekende moet huilen en komt moeilijk uit haar woorden. De rechter wacht geduldig af tot dat de rechtzoekende zichzelf heeft herpakt en vraagt of het wel gaat.

Deze respondent was echter zelf van mening dat zij onvoldoende haar eigen verhaal heeft kunnen doen. Dit kwam evenwel niet doordat de rechter haar onheus zou hebben bejegend of onvoldoende ruimte zou hebben gegeven, maar doordat zij erg nerveus was voor de zitting en tijdens de zitting erg emotioneel was (het betrof de respondent die al anderhalf uur van te voren aanwezig was in de rechtbank).

36 Van Arem & Verburg 2013, p. 55 en 61-62 wijzen er ook op dat het systeem van gefinancierde rechtsbijstand de nieuwe zaaksbehandeling soms in de weg staat, waardoor een toegevoegde advocaat bijvoorbeeld liever een formele vernietiging en daardoor een nieuwe zaak met een nieuwe aanvraag en een tweede toevoeging heeft dan meer tijd aan de oude zaak te besteden die niet wordt vergoed.

37 Bijvoorbeeld door Tak 2011, p. 705.

38 Westerveld 2010, p. 392.

‘Nee, ik heb niet voldoende mijn eigen verhaal kunnen doen tijdens de zitting. Het is heel moeilijk, ik klap gewoon dicht. Het is voor mij dan gewoon heel moeilijk om iets te vertellen. Ik word dan gewoon heel emotioneel en dan is het heel moeilijk om je hele verhaal te vertellen precies zoals jij dat dan in je hoofd hebt en zo naar buiten te brengen, dat is gewoon heel moeilijk voor mij.’ (R5)

Uit de antwoorden tijdens de interviews bleek dat niemand vond dat hij te gehaast of onheus door de rechter was bejegend. Integendeel, de respondenten lieten zich allemaal in positieve bewoordingen uit over de rechter. Respondenten gebruiken woorden als: netjes, goed, vriendelijk, zakelijk en neutraal. Ook zeiden respondenten dat de rechter hun een luisterend oor bood.

Acht van de dertien respondenten (R1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 en 12) zijn desgevraagd van mening dat zij voldoende hun eigen verhaal hebben kunnen doen tijdens de zitting.

‘Ik heb heel erg mijn best gedaan om echt mijn eigen verhaal te kunnen doen. En dat is ook echt gelukt. Na de zitting had ik er een erg positief gevoel over. Dat had ik van tevoren niet verwacht. De rechter had begrip voor mij en luisterde goed naar mij.’ (R4)

‘De rechter was heel netjes en open, ook ging ze in op dingen die ik vertelde.’ (R2)

Respondent 14 was aanzienlijk kritischer over de zitting. Hij vertelde dat hij minder ruimte kreeg om zijn eigen verhaal te kunnen doen dan hij van tevoren had verwacht. De respondent vertelde dat hij al eens eerder op een zitting bij een rechtbank was geweest en dat hij daar nog het laatste woord kreeg. Hij had verwacht dat dat nu weer het geval zou zijn maar dat was niet zo. Dat vond de respondent jammer. Overigens is er in het bestuursrecht geen recht van de eiser op zo’n ‘laatste woord’; juist verweerder, het bestuursorgaan, heeft daar recht op, omdat immers zijn besluit ter toetsing staat.

Tijdens de zitting van respondent 13 is de zaak niet inhoudelijk behandeld. Respondent 13 gaf na afloop aan dat hij wel zijn eigen verhaal heeft kunnen doen, maar vooral omdat hij daar zelf op aandrong.

‘Ja, ik heb wel mijn eigen verhaal kunnen doen maar dat kwam wel omdat ik dat zelf per se wilde, ik had eerst het gevoel dat ze [de rechter] het er verder niet meer over wilde hebben.’ (R13)

Respondenten 10 en 11 zeiden dat ze het moeilijk vonden om hun eigen verhaal tijdens de zitting te doen, omdat ze niet goed wisten wat ze moesten verwachten van de zitting.

‘Ja, ik heb wel mijn eigen verhaal kunnen doen, maar misschien ben je, vanwege de onbekendheid, niet helemaal op je gemak om alles te kunnen zeggen wat je eigenlijk had moeten zeggen.’ (R10)

‘Achteraf had ik wel wat meer weerwoord willen geven. Je gaat er achteraf natuurlijk over nadenken en toen dacht ik dat ik dat misschien zo en zo had moeten zeggen, maar dat is achteraf.’ (R11)

Naast communicatieve aspecten worden in de literatuur³⁹ nog twee specifieke voorbeelden gegeven van de wijze waarop de rechter volgens de nieuwe zaaksbehandeling tijdens de zitting zou kunnen bijdragen aan de procedurele rechtvaardigheid: de rechtzoekende nog een bewijsmogelijkheid geven en de rechtzoekende duidelijkheid verschaffen over materiële punten.

In twee gevallen (casus 11 en casus 4) geeft de rechter tijdens de geobserveerde zitting de rechtzoekenden nog de mogelijkheid om (aanvullend) bewijs aan te leveren. In casus 4 is er bijvoorbeeld tussen partijen geen consensus over de uitkomst van bepaalde berekeningen. Wat opvalt, is dat de rechter veel tijd uittrekt om deze bepaalde berekeningen door te nemen met de partijen. Allebei de partijen zijn bereid om nog eens met elkaar in overleg te gaan om samen te kijken of ze er uit kunnen komen met de berekeningen. Ter zitting van casus 11 geeft de rechter de gemachtigde van de rechtzoekende nog de kans om stukken op te sturen naar de rechtbank om het standpunt van zijn cliënt te onderbouwen. De advocaat geeft echter te kennen dat hij dat graag zou willen, maar dat hij simpelweg deze stukken niet bezit.

In de overige zaken is het aanvoeren van extra bewijs niet ter sprake geweest. Geen van de respondenten gaf in de interviews aan ontevreden te zijn over de bewijsmogelijkheden. Wel zeiden twee respondenten (R11 en 12) dat het moeilijk was om in hun zaak bewijs aan te leveren voor hun standpunt, omdat de zaak zich daar simpelweg niet voor leende.

In vier van de veertien gevallen (casus 9, 10, 11 en 13) is ter zitting opgemerkt dat de rechter de rechtzoekende duidelijkheid probeert te verschaffen op materiele punten. Zo legde de rechter in casus 9 uit aan de rechtzoekende hoe de procedure bij het UWV verloopt. In casus 10 legde de rechter aan de rechtzoekende uit hoe de gang van zaken bij de wederpartij (een gemeente) is en in casus 13 probeerde de rechter duidelijkheid te verschaffen door relevante jurisprudentie uit te leggen aan de rechtzoekende.

De rechtzoekende in casus 11 is een procedure bij de rechtbank begonnen, omdat zij vindt dat ze recht heeft op een specifieke uitkering. De rechter zegt tijdens de zitting het volgende ‘Goed, dus even recapitulerend, ik zie een hobbel voor de erkenning van de uitkering die u graag zou willen hebben.’ De rechter legt vervolgens in klare taal uit wat precies deze juridische hobbel is. De rechtzoekende geeft de indruk dat ze begrijpt wat de rechter zegt. Vervolgens zegt de rechter: ‘Er zijn misschien andere wegen die u beter kunt bewandelen dan deze specifieke “uitkeringsweg”.’ Ook op deze opmerking van de rechter geeft de rechtzoekende de indruk dat ze goed begrijpt wat de rechter bedoelt.

39 Zie bijvoorbeeld Van Ettehoven & Verburg 2011.

Opvallend is dat een aantal respondenten aangeeft tevreden te zijn met het verloop van de procedure of met de uitspraak, terwijl zij niet in het gelijk zijn gesteld of de verwachting hadden dat hun beroep zou worden ingewilligd. De achtergrond hiervan lijkt echter niet zozeer gelegen te zijn in het feit dat hun procedurele rechtvaardigheid is geboden, maar veeleer in het feit dat de procedure hun de gelegenheid bood om hetzij duidelijkheid te verkrijgen, hetzij de wederpartij een lesje te leren.

‘Mijn advocaat had zelf gezegd dat het een lastige zaak was, maar ik wilde zelf de zaak toch heel graag aanspannen. Ook al heb ik verloren, ik ben dan eigenlijk toch nog wel blij dat daar een uitspraak over is.’ (R11)

‘Nou verwacht ik er weinig van hoor, maar nou heb ik voor mijn gevoel geprobeerd om aan te geven dat de gemeente in zulke dingen toch wel heel fout bezig is.’ (R7)

‘Het was voor mij ook de bedoeling dat ik duidelijkheid kreeg in deze zaak. Door toch de wat moeilijk eruit komende uitlatingen van de vertegenwoordiger van de gemeente, is het toch duidelijk geworden hoe het eigenlijk precies zit. Terwijl ik daar zelf steeds op aangedrongen heb, heb ik eigenlijk nooit een adequaat antwoord gekregen van de gemeente. In dat opzicht was ik dus tevreden met de zitting, hoewel in dus weet dat ik nog wel twee jaren betalen moet. Daar heb ik begrip voor. Zolang die verordening niet gewijzigd is, is er niks aan te doen.’ (R12)

Opvallend is dat de rechters die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd zich enerzijds kritisch uitlieten over de mogelijkheden om de nieuwe zaaksbehandeling in de praktijk gestalte te kunnen geven, maar dat zij anderzijds allemaal positief spraken over hun ervaringen met de nieuwe zaaksbehandeling. De rechters zien de nieuwe zaaksbehandeling vooral als een uitnodiging en een mogelijkheid om de zitting een opener en minder formeel karakter te geven. Dat leidt volgens hen vermoedelijk niet tot een wezenlijk ander verloop van de procedure, laat staan tot een andere uitkomst. Maar het feit dat alle betrokkenen op de zitting nog een keer ‘in den brede’ hun verhaal hebben kunnen doen en dat er door de rechter naar hen is geluisterd, maakt volgens de rechters dat de rechtzoekenden beter begrijpen waarom de beslissing in hun zaak luidt zoals die is en zij daar mogelijk na de uitspraak ook meer vrede mee hebben.

5 Conclusies

De nieuwe zaaksbehandeling is een mooi voorbeeld van een werkwijze die mede is geïnspireerd door rechtssociologische en rechtspsychologische inzichten. Bijvoorbeeld het inzicht dat conflicten tijdens een (gerechtelijke) procedure transformeren en versmallen tot specifiek juridische kwesties die eigenlijk niet goed verholpen kunnen worden zonder naar de gehele context te kijken, speelt bij de nieuwe zaaksbehandeling een duidelijke rol. Dit is een van de redenen waarom rechters volgens de nieuwe werkwijze zo gericht zijn op het achterhalen van wat partijen

nu werkelijk drijft en wat hen dwars zit. Of neem het inzicht dat het bewerkstelligen van procedurele rechtvaardigheid de acceptatie van (gerechtelijke) uitkomsten vergroot. Bijna veertig jaar nadat deze gedachte voor het eerst geformuleerd is, wordt deze expliciet toegepast door bestuursrechters. Procedurele rechtvaardigheid wordt daarbij tot normatief ideaal verheven, zij het dat sommige auteurs erop wijzen dat procedurele rechtvaardigheid meer gezien moet worden als een middel om materiële rechtvaardigheid te bereiken dan als doel op zich.⁴⁰

Deze normativiteit roept de vraag op of de nieuwe zaaksbehandeling een bevestiging is, of zelfs een *hype*⁴¹ of dat het een standaardwerkwijze wordt, waarbij het predicaat 'nieuw' op een goed moment wel kan verdwijnen. Mede omdat het een initiatief is dat zich 'van onderop' heeft ontwikkeld, heeft het in elk geval binnen de rechtbanken die er in eerste instantie mee zijn gaan werken enthousiasme veroorzaakt (waarmee we geenszins willen zeggen dat iedereen enthousiast is of dat er geen weerstand is, want die is er wel degelijk⁴²). Het enthousiasme zien we in genuanceerde vorm terug bij de vijf geïnterviewde rechters. Men is tevreden over de nieuwe werkwijze, omdat men het idee heeft dat de zitting er weer toe doet: juridische problemen kunnen in een bredere context worden gezien en er kan waar mogelijk aan oplossingen worden gewerkt waar voorheen nauwelijks aan werd gedacht. De zitting, die door Marseille was onttoverd tot een min of meer nutteloos ritueel,⁴³ staat weer centraal.

De opwinding van de eerste jaren heeft echter plaatsgemaakt voor realisme. Voor het concreet aan de orde stellen van onderliggende belangen is op de zitting weliswaar volop ruimte, maar dit levert niet altijd iets op waar rechters ook daadwerkelijk wat mee kunnen. De rechters vertelden tijdens de interviews dat zij dit onderdeel van de nieuwe zaaksbehandeling steeds meer zijn gaan opvatten als een mogelijkheid om te trachten de onderliggende belangen op de zitting op enig moment wel aan de orde te krijgen, maar om dit vervolgens vooral te gebruiken om aan partijen uit te leggen dat er voor de belangen in deze procedure geen plaats is en welke onderwerpen door de rechter in deze procedure wél kunnen worden beslist. De geïnterviewde rechters wezen er tijdens het interview op dat zij hun verwachtingen op dit punt flink hebben moeten bijstellen.

Deze bevinding verbaast niet in het licht van hetgeen de *litigation theory*⁴⁴ naar voren brengt over de vorm en de inhoud van de geschilbeslechtingsspiramide. Naarmate geschillen hoger in de piramide komen, neemt niet alleen hun aantal af, maar wordt ook de inhoud van het aan de orde zijnde geschil minder omvattend. Een bestuursrechtelijke procedure bevindt zich relatief zeer hoog in de piramide. Op dat niveau zijn er nog slechts weinig geschillen over en de omvang van het geschil dat daar aan de orde is, is zeer beperkt. Met de *caseload* van zaken die zich bij de bestuursrechter bevindt, kan men op dat niveau niet of nauwelijks meer 'naar beneden' in de piramide door alsnog bredere onderwerpen aan de orde

40 Van de Sande 2013, par. 2.2.

41 Het veelvuldig gebruik van termen als geschilbeslechtigingspalet, pionieren en 'out of the box' denken dragen bij aan een hype.

42 Zie bijvoorbeeld Van Arem & Verburg 2013 en Jue 2013.

43 Marseille 2009.

44 Griffiths 1983.

te stellen. Het is precies tegen deze beschrijving van het verloop van geschillen waar de rechters in concreto op de zitting tegenaan lopen. Overigens biedt de nieuwe zaaksbehandeling bij uitstek wel mogelijkheden om uit een schot hagel aan beroepsgronden de echt belangrijke punten te filteren. Ook blijkt uit de percentages intrekkingen en aanhoudingen dat rechters wel degelijk proberen partijen tot een schikking te brengen.

Burgers hebben doorgaans geen ervaring met de oude zaaksbehandeling en zijn er zich over het algemeen ook niet van bewust dat de rechtbank bewust een andere strategie heeft ingezet. Zij beoordelen de procedure gewoon zoals die zich aan hen voordoet. Die beoordeling valt in onze steekproef van zaken in elk geval positief uit. De geïnterviewde rechtzoekenden zijn zeer te spreken over de bejegening door de rechter, de wijze waarop de zitting plaatsvond en de mogelijkheden om bewijs aan te voeren. Ook rechters zelf zijn redelijk enthousiast over de werkwijze om meer procedurele rechtvaardigheid te bieden. Zij zijn af en toe geneigd om de rechtzoekende in bescherming te nemen, soms zelfs tegen hun eigen gemachtigde. Dit roept nieuwe onderzoeksvragen op: naar de meerwaarde van rechtsbijstandverlening in bestuursrechtzaken, naar de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening in bestuursrechtzaken, naar het thema van ongelijkheidscompensatie, en naar de meningen van wederpartijen (bestuursorganen) over de nieuwe zaaksbehandeling.

Onze indruk – maar dit is uiteraard slechts een voorlopige bevinding – is dat de nieuwe zaaksbehandeling meer is dan een modeverschijnsel. Ook al zullen niet alle elementen door alle rechtbanken tot het uiterste worden doorgevoerd, het idee dat de bestuursrechtspraak aan betekenis wint als deze ook daadwerkelijke oplossingen biedt op grond van maatwerk, waarbij rechtzoekenden op een procedureel correcte manier worden bejegend, heeft postgevat.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Waar blijft de tijd?*, 2004.
- Algemene Rekenkamer, *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?*, 2009.
- Allewijn, D., 'Het geschil als gejuridiseerd conflict', in: *Tussen partijen is in geschil... De bestuursrechter als geschilbeslechter*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.
- Arem, F. van & A. Verburg, 'Vreemdelingenrecht en de Nieuwe Zaaksbehandeling van de bestuursrechter', *Journaal Vreemdelingenrecht* 2013, 7, p. 50-63.
- Barkhuysen, T. e.a., *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Bos, K. van den & L. van der Velden, *Prettig Contact met de Overheid 4. Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012.
- Bressers, M.L. & D.A. Verburg, 'De bestuurlijke lus in het vreemdelingenrecht in de strop of verweerder aan de leiband?', *JNVR* 2011, nr. 35.
- Bruinsma, F., *De Hoge Raad van anderen*, Deventer: Kluwer 2010.
- Commissie Evaluatie AWB III, *Derde Evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, te raadplegen via www.wodc.nl.
- Doornbos, N. & L.E. de Groot-van Leeuwen, *Klachten op orde; de behandeling van klachten over advocaten*, Deventer: Kluwer 1997.

Yael Verkruisen & Nienke Doornbos

- Ettekoven, B.J. van & D.A. Verburg, 'Nieuwe zaaksbehandeling bij de bestuursrechter', *Pionierskrant* 2011, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zie www.rechtspraak.nl.
- Euwema, M., L. van der Velden & C. Koetsenruijter, *Prettig contact met de overheid, praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.
- Felstiner, W., R. Abel & A. Sarat, 'The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming', *Law and Society Review* 1981, nr. 15, p. 631-654.
- Galanter, M. 'Why the haves come out ahead: speculations on the limits of legal change', *Law and society review* 1974.
- Griffiths, J., 'The general theory of litigation: a first step', *Zeitschrift fur Rechtssoziologie* 1983, 4, p. 145-201.
- Jue, R., 'Weg uit de ivoren toren, naar een betere rechtspraak', *Nederlands Juristenblad* 2013, p. 2742-2745.
- Laemers, M.T.A.B., L.E. de Groot-van Leeuwen & R. Frederiks, *AWB-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Lind, E.A. & T.R. Tyler, *The social psychology of procedural justice*, New York/Londen: Plenum Press 1988.
- Marseille, A.T., 'De Nieuwe zaaksbehandeling: van waarde in hoger beroep?' *NTB* 2013, 8, p. 190-198.
- Marseille, A.T. & P. Nihot, 'Regie in de rechtspraak: de bestuursrechter (1). Hoe de bestuursrechter regisseur is geworden en hoe dat bevalt', *Rechtstreeks* 2013, 1, p. 38-47.
- Marseille, A.T. & J.B. Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften, handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- Marseille, A.T., *De zitting bij de bestuursrechter. Een onderzoek naar het belang van de zitting voor een adequate afdoening van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.
- Marseille, A.T., 'De bestuursrechter en diens vrijheid. Van actief naar lijdelijk (en weer terug?)', *Trema* 2007, p. 423-431.
- Marseille, A.T., *Effectiviteit van bestuursrechtspraak, een onderzoek naar het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.
- Marseille, A.T., 'De dagelijkse praktijk van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak', *NJB* 2003, afl. 21, p. 1062-1069.
- Projectgroep Differentiatie van werkstromen Bestuursrecht, *Eindrapport*, 2010, zie www.rechtspraak.nl.
- Sande, J. van de, 'Uitzicht op een uitgebalanceerd hoger beroep in het hele bestuursrecht', «JBplus» 2013/2.
- Schlössels, R.J.N., 'Ongelijkheidscompensatie in het bestuursproces. Mythe of vergeten rechtsbeginsel?', in: P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen & Th.J.M. Mertens (red.), *De rechter bewaakt: over toezicht en rechters*. Deventer: Kluwer 2003.
- Schueler, B.J. e.a., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Schuurmans, Y.E. & D.A. Verburg, 'Bestuursrechtelijk bewijsrecht in de jaren' 10: opklaringen in het hele land', «JBplus» 2012, p. 117-138.
- Tak, A.Q.C., *Het Nederlandse bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen: Wolff Legal Publishers 2011.

- Thibaut, J. & L. Walker, *Procedural Justice*, Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates 1975.
- Tyler, T.R., 'Procedural Justice and the Courts', *Court Review* 2008, 44 (1/2), p. 26-31.
- Tyler, T.R., 'Social Justice: Outcome and Procedure', *International Journal of Psychology* 2000, 35 (2), p. 117-125.
- Veer, A. van der, *Slagvaardige geschilbeslechting in het bestuursrecht. Een empirisch onderzoek naar de doorwerking van bestuursrechtelijke uitspraken*, Wolf Legal Publishers 2011.
- Velthoven, B.C.J. van, 'Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland', *Themis* 2011, p. 7-16.
- Velthoven, B.C.J. van & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingsdelta 2009, over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.
- Verburg, A., 'De nieuwe zaaksbehandeling van de bestuursrechter', *Tijdschrift Conflictantering* 2013, 3, p. 19-23.
- Verburg, D.A., *De bestuurlijke uitspraak en het denkmodel dat daaraan ten grondslag ligt*, SSR/ Uitgeverij Kerkebosch 2008.
- Verkruisen, W.G., *Dissatisfied patients: Their experiences, interpretations and actions* (diss. Groningen), Rijksuniversiteit Groningen 1993.
- Verkruisen, Y., *De nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht; een exploratief onderzoek naar de ervaringen en tevredenheid van rechtzoekenden* (ongepubliceerd onderzoeksverslag, op te vragen bij de auteurs), 2013a.
- Verkruisen, Y., *De nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht; een exploratief (voor)onderzoek naar de ervaringen van rechters* (ongepubliceerd Bacheloressay, op te vragen bij de auteurs), 2013b.
- Waard, B.W.N. de (red.), *Ervaringen met bezwaar*, Tilburg: Tilburg University 2011.
- Westerveld, M., '40 jaar zwarte nummer; 40 jaar sociale rechtshulp; Oude kwesties in een modern jasje', *Ars Aequi* 2010, p. 387-394.