

De nieuwe zaaksbehandeling van de bestuursrechter

‘De machinerie van de bestuursrechtspraak knarste al langer, maar halverwege het eerste decennium van deze eeuw bleek groot onderhoud echt onvermijdelijk.’ Dit leidde in 2010 tot de invoering van de zogeheten ‘nieuwe zaaksbehandeling’. Dit houdt in dat een zaak na binnenkomst binnen een gering aantal weken op zitting wordt geagendeerd en dat de rechter zich concentreert op de kern van het conflict, ook als dat het juridische geschil overstijgt. André Verburg geeft ins en outs van deze nieuwe werkwijze van de bestuursrechter.

Door André Verburg

‘The first thing we do, let’s kill the lawyers’

W. Shakespeare, Henry VI (part II), Act IV, scene 2

Als de ene rechter de andere rechter bij de koffieautomaat in de kantoren van de rechtbank vraagt ‘hoe heb je in die zaak van mevrouw Fransen beslist?’, zal die rechter waarschijnlijk antwoorden met een eenvoudig ‘gegrond’ of ‘ongeground’. Als je aan mevrouw Fransen bij de uitgang van de zittingszaal vraagt ‘hoe heeft die rechter beslist?’, zal zij hoogstwaarschijnlijk antwoorden ‘zij begreep mij wel, maar zij kon mij toch niet gelijk geven’ of ‘zij had geen enkel begrip voor mijn kant van de zaak, dus vind je het gek dat ik ongelijk heb gekregen.’ En waarschijnlijk is dat ook het geval als het om meneer Fransen ging. En trouwens ook als de rechter een man was. En ook – en dat is voor bestuursrechters een werkelijke verrassing gebleken – als je het niet aan meneer of mevrouw Fransen vraagt, maar aan de gemachtigde van het bestuursorgaan, die professional van wie we lange tijd dachten dat hij of zij ‘koud’ in het conflict stond en dus ongevoelig was voor de al of niet begripvolle benadering.¹

Dit soort ervaringen vormen de wereld die de bestuursrechters van de elf rechtbanken de afgelopen jaren zijn binnengetroten met de nieuwe zaaksbehandeling. Het is de reis van ‘hoe heb je in deze zaak beslist?’ naar ‘hóe heb je in deze zaak beslist?’

In de bestuursrechtspraak bij de rechtbank is altijd een burger (een persoon, een bedrijf, een organisatie) de eisende partij. De verwerende partij is altijd een bestuursorgaan (een minister, het

college van burgemeester en wethouders, een zelfstandig bestuursorgaan zoals het UWV, de SVB, etc.). Het bestuursorgaan heeft een besluit genomen en de burger is het daar niet mee eens. Dat is de op zichzelf overzichtelijke uitgangspositie van de bestuursrechter. Soms is er een derde partij, bijvoorbeeld de vergunninghouder, als diens buurman, een milieuorganisatie of een concurrent het niet eens is met het feit dat hij die vergunning heeft gekregen.

Traditie: waar we vandaan komen

Van oudsher is de bestuursrechter gefocust geweest op verdeelde rechtvaardigheid (heeft de burger nu wel of niet recht op de uitkering, de vergunning, de subsidie, etc.). Dat is niet gek als je bedenkt dat de oorsprong van het bestuursrecht, zeker in Nederland, niet zo zeer was het bieden van rechtsbescherming aan de individuele burger, maar vooral het controleren van het bestuur: had het bestuur correct en conform de wet zijn werk gedaan? In grote delen van wat we nu als bestuursrechtspraak kennen, bestond in Nederland lange tijd geen rechterlijke, maar bestuurlijke controle, namelijk in het zogeheten Kroonberoep. Als je het grofkorrelig beschouwt, kun je zeggen dat in Nederland pas in 1994 bestuursrechtspraak werd ingevoerd zoals die sinds 1872 in Frankrijk bestond. Als je het cultuurhistorisch beschouwt, heeft het wellicht te maken met de vraag of er een primair vertrouwen in het bestuur bestaat of dat er een primair vertrouwen in de rechter bestaat. In zo’n land dat grotendeels onder de zeespiegel ligt, is het wellicht niet raar dat er van oudsher vooral zo’n primair vertrouwen in het bestuur bestaat: zij hebben de zandzakken als er een overstroming komt. Dat is natuurlijk allemaal wat cultuurhistorie van de

koude grond, maar ik schets het maar, omdat nu eenmaal vaak in dit verband de waterschappen, de oudste bestuursorganen die we kennen in Nederland, worden opgevoerd. Waterschappen kenden van oudsher een parlementaire/democratische traditie (de ingelanden bepaalden gezamenlijk hoe het gebied moest worden beheerd). Die collectieve focus staat mogelijkerwijs op gespannen voet met de individuele (rechtsbeschermings)focus. Enfin, waar het me om te doen is, is dit: de bestuursrechtspraak in Nederland kent een lange traditie in het focussen op de *verdelende* rechtvaardigheid, gedacht vanuit de vraag of het bestuur correct en conform de wet zijn werk heeft gedaan.

Die machinerie knarste al langer, maar halverwege het eerste decennium van deze eeuw bleek groot onderhoud echt onvermijdelijk. Voor de kritiek op de bestuursrechtspraak zijn veel bronnen in de politiek, de maatschappij, de media te noemen, maar voor de bestuursrechtspraak zelf was de zogeheten *Derde evaluatie van de Awb* een keerpunt. Die evaluatie verscheen in 2007 en zij sloeg in als een vertraagd exploderende bom.² Als in een slow motion film begreep de bestuursrechter steeds beter: wij moeten het echt anders gaan doen.³

De nieuwe zaaksbehandeling

Na vier pilots in 2009⁴ besloten de rechtbanken in 2010 om in het bestuursrecht de zogeheten nieuwe zaaksbehandeling in te voeren.⁵ Eerlijkheidshalve zeg ik erbij dat al die (sinds dit jaar nog maar elf) rechtbanken allemaal in een verschillende fase van invoering zijn.

De nieuwe zaaksbehandeling houdt in dat een zaak na binnenkomst binnen een gering aantal weken (bij voorkeur binnen dertien weken na het instellen van beroep) op zitting wordt geagendeerd.⁶ Die zitting zal in de meeste gevallen ook de enige zijn.⁷ Bij zaken die zich daarvoor lenen zal die zitting ervoor worden benut om helder te krijgen wat partijen (werkelijk) verdeeld houdt (zowel in juridisch opzicht als op het punt van de onderliggende belangen). Eerste punt om vast te houden is dus dat die eerste zitting in complexe zaken een ‘echte’ regiezitting kan zijn, maar dat in beginsel ook de hele inhoud van de zaak aan de orde kan komen.

Ook zal worden gezien wat nodig is om het geschil werkelijk te beslechten. Finaliteit is dus een belangrijk doel. Formele vernietigingen, waarna het bestuursorgaan nog een nieuw besluit moet nemen, worden zo veel mogelijk vermeden. Onder andere door toepassing van een bestuurlijke lus (formeel of informeel) of een ‘bewijsopdracht’ aan de eisende partij, zorgt de bestuursrechter er voor dat hij alle ingrediënten in het dossier heeft om zo veel mogelijk de knoop te kunnen doorhakken.⁸ Bewijsvoorlichting door de rechter moet daarbij helpen (de rechter vertelt partijen de ‘bewijstussenstand’ door een voorlopig oordeel).⁹ De gedachte is dat door het vroege



contact met en de actieve opstelling van de rechter, de kans op een snellere en definitieve oplossing van de zaak wordt vergroot.¹⁰ Tweede punt om vast te houden is dus dat partijen er klaar voor moeten zijn een natraject uit te stippelen en daar stappen in te nemen. Bovendien moeten zij de zaak tot in de finesses kunnen presenteren ter zitting. De rechter vraagt dóór. Door middel van transparantie van de zijde van de rechter weten zij in dat traject ook beter wat er nog moet gebeuren. Verder zal worden gekeken naar alternatieve geschilbeslechtsingsmodaliteiten, zoals schikking en mediation. Derde punt om vast te houden is dat de bespreking niet zal worden beperkt tot het juridische geschil, maar dat dieper zal worden gegraven naar het onderliggende werkelijke conflict. En in het verlengde daarvan ligt het vierde punt om vast te houden: maatwerk, een bij deze zaak passende aanpak. In de nieuwe zaaksbehandeling zal ter zitting in een zo open mogelijk debat met alle partijen worden besproken wat het werkelijke conflict is, wat de omvang van het geding is én wat er nog boven tafel moet komen om het conflict te kunnen beslechten – waarbij dus naar beide partijen wordt gekeken voor mogelijke input. Het geven van voorlopige oordelen door de rechter kan daarbij helpen.

Belangrijk element van de nieuwe zaaksbehandeling is verder dat de rechter ter zitting actief is. Hij of zij begint met vragen

stellen en er is in beginsel geen ruimte voor uitgebreid pleiten, laat staan dikke pleitnota's. De rechter zal hierin proberen door te dringen tot de kern van de zaak: waar gaat het partijen nu echt om? Hij of zij zal daarbij bovendien vooral in gesprek gaan met de rechtzoekende zelf en niet in de eerste plaats met de gemachtigde.

Als blijkt dat het toewerken naar een uitspraak het beste is, zal hij of zij zo veel mogelijk een mondelinge uitspraak doen.

Tot slot in deze paragraaf enige cijfers om het voornoemde te illustreren. In mijn rechtbank zijn in het kader van de nieuwe zaaksbehandeling een ruime tweeduizend zaken (van juli 2012

zodanig vermoord gaat worden. Gaan we nu een rituele dans volvoeren waarbij we betrokkene met alle eegards van de procedurele rechtvaardigheid gaan behandelen, waarna we hem toch ongelijk gaan geven? En geven we hem of haar ongelijk waar hij of zij dat verdient? Of veronachtzamen we de verdelende rechtvaardigheid als we heel veel aandacht geven aan de procedurele rechtvaardigheid? Rechters, juristen als zij zijn, zijn bang dat een te grote focus op procedurele rechtvaardigheid het zicht ontnemt op verdelende rechtvaardigheid. Als u zelf geen jurist bent, vind ik het prima dat u dat onzin vindt, maar we kunnen die vrees van rechters maar beter serieus nemen. Gewoon omdat zij die vrees hebben.

En laat ik er niet omheen draaien: de bestuursrechter vindt dit doodeng

tot februari 2013) gescreend. De data geven geen aanleiding om te menen dat deze steekproef niet representatief is voor de uitkomsten van de nieuwe zaaksbehandeling als geheel binnen deze rechtbank.¹¹

Tweede zitting	1 procent ¹²
Aanhouding na zitting in verband met 'natraject'	17 procent ¹³
Intrekking op of na zitting (o.a. door schikking)	9 procent ¹⁴
Schriftelijke uitspraak	63 procent ¹⁵
Mondelinge uitspraak	12 procent ¹⁶
Gemiddelde doorlooptijd vanaf instellen beroep	7 maanden ¹⁷
Op de hogerberoepspercentages hebben we minder zicht: ¹⁸	
bij schriftelijke uitspraak	17 procent (staat vast)
bij mondelinge uitspraak	8-9 procent (geschat)

De overstijgende norm: procedurele rechtvaardigheid

Deze aspecten (zaak snel op zitting, doordringen tot de kern van de zaak, het werkelijke conflict in plaats van het juridische geschil als focus, finaliteit, werkelijk de knoop doorhakken, bewijsvoorlichting en bewijsregie, dóórvragen door de rechter, maatwerk, de bij deze zaak passende aanpak) tezamen kennen één paraplunorm: procedurele rechtvaardigheid. Al die hiervoor genoemde aspecten liggen nog behoorlijk binnen het bereik van de traditionele gang van zaken, maar die paraplunorm, de procedurele rechtvaardigheid, daar ligt de werkelijke uitdaging voor de bestuursrechter.

En laat ik er niet omheen draaien: de bestuursrechter vindt dit doodeng. Dat is ook de reden waarom bij dit artikel dat Shakespeare-citaat staat. De jurist is bang, niet zo zeer dat de jurist zelf vermoord gaat worden, maar dat het juridische als

Procedurele rechtvaardigheid in de bestuursrechtspraak houdt een paar dingen in:

- respect (de bestuursrechter behandelt alle partijen, de burger, de gemachtigde van het bestuursorgaan en de eventueel derde-partij met respect);
- *voice* (alle partijen mogen zeggen waar het hen werkelijk om gaat en de bestuursrechter neemt die opvatting in overweging (*due consideration*));
- informatie over de procedure (de bestuursrechter vertelt hoe de procedure eruitziet, wat partijen nog kunnen doen en hoe het verder gaat);¹⁹
- enige mate van invloed op de procedure (de bestuursrechter vertelt wat partijen nog kunnen doen om hun gelijk te halen en stelt hun daar zo nodig toe in de gelegenheid);²⁰
- direct en persoonlijk contact (de bestuursrechter spreekt direct met betrokkenen).

Als je dit als bestuursrechter allemaal doet en kunt, geldt wat Judith van de Sande in haar opinie schrijft: 'Het bewerkstelligen van procedurele rechtvaardigheid is in mijn ogen overigens geen doel op zichzelf van de nieuwe aanpak omdat procedurele en materiële rechtvaardigheid onverbreekbaar met elkaar zijn verbonden. Door werkelijk te luisteren naar partijen, hun inspraak te geven in de procedure en voor te lichten over hun procespositie zal een eventuele uitspraak van de rechter – als dat het gewenste eindproduct is – inhoudelijk beter zijn en meer kans maken om in overeenstemming te zijn met het materiële recht. Anders gezegd: partijen die zich gehoord weten en voorgelicht zijn over hun procespositie zullen coöperatiever zijn en kwalitatief betere informatie verstrekken, waardoor de rechter zich een beter oordeel kan vormen over de materiële aanspraken van alle betrokken (derde-)partijen.²¹ Dit is uiteraard van minstens zoveel waarde als het gegeven dat de uitspraak beter geaccepteerd zal worden bij een procedureel rechtvaardige bejegening ongeacht de

inhoud van die uitspraak. De Nieuwe Zaaksbehandeling brengt dan ook een nieuwe attitude van de rechter mee, die erop is gericht dat eenieder krijgt waar hij of zij recht op heeft.²²

Maar waar het mij nu om gaat is dit: die parallelie is niet zomaar gegeven. Met name de eisende partij, de burger, met respect behandelen, naar haar of hem luisteren, haar of zijn opinie in overweging nemen, haar of hem de gelegenheid bieden nog nader bewijs in te brengen, betekent bepaald nog niet dat we haar of hem gelijk gaan geven. Is het een rituele, maar kansloze dans of is het iets echts? Dat is waar bestuursrechters op dit moment mee kampen. Als je als rechter partijen, soms confronterende, maar eerlijke informatie geeft over hun procespositie, is er inderdaad geen tegenstelling tussen verdelende en procedurele rechtvaardigheid. Maar de vrees is dat ‘een goed en reëel gesprek’ ook kan afleiden van de

Taal en taalspel²³

Enigszins verborgen, dus ik wil het hier graag expliciteren, is dit. Waarom het gaat is horizontalisering. De driehoek burger - bestuursorgaan - rechter moet vlakker worden. Het bestuursorgaan dat of de bestuursrechter die van bovenaf communiceert, treft hoogstwaarschijnlijk een burger die afhaakt. Mét het besef dat het uiteindelijk het bestuursorgaan is dat bindend beslist in zijn besluiten en mét het besef dat het uiteindelijk de bestuursrechter is die bindend beslist in zijn of haar uitspraak, kan nog steeds de communicatie met de burger zo veel mogelijk horizontaal zijn. In termen van de transactionele analyse gaat het dus mis als rechter of bestuursorgaan meent in de hele communicatie te moeten optreden als kritische, bestraffende of eisende ouder naar de burger. De burger dreigt dan in de bijpassende rol van kwetsbaar, boos of impulsief kind te gaan. In een tijd waarin organisaties, dus ook de rechtspraak en overheden, geen automatisch *institutioneel* gezag meer hebben, maar personen,

Er hoeft geen verschil te bestaan tussen verdelende en procedurele rechtvaardigheid

‘juridische’ uitkomst, een benadering van ‘als partijen tevreden zijn, dan is het toch goed’. Je kunt het ook korter zeggen: beide rechtvaardigheden in het oog houden is heel zwaar werk.

Oké, dat betreft de eisende partij, de burger. Zoals gezegd, daarnaast hebben we de verwerende partij, het bestuursorgaan. Wat wij in de praktijk merken is dit: als we bijvoorbeeld tot een schikking willen komen, is het essentieel dat we als rechters ook de gemachtigde van het bestuursorgaan die zelfde behandeling van procedurele rechtvaardigheid bieden. Dat we hem of haar ook vertellen dat we begrijpen dat hij of zij dat standpunt inneemt, dat hij of zij niet alleen dit geval, maar nog een paar honderd gelijksoortige gevallen heeft te beslissen, dat er kortom meer is dan alleen dit geval dat nu voor ons ligt. Gemachtigden van bestuursorganen blijken gevoelig voor dit deel van procedurele rechtvaardigheid. Ook ‘hun verhaal’ mag er zijn. Belangrijk is dan wel dat ze dat kunnen vertellen in begrijpelijk Nederlands, maar ook bestuursorganen maken hier grote slagen, mede door het project *Prettig contact met de overheid* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. De formele frase ‘precedentwerking’ werkt niet voor de eisende partij, maar het vertellen dat er meer is dan dit ene geval wel. Voor onderzoekers ligt hier mijns inziens een wereld om te verkennen, want bij mijn weten gaan alle onderzoeken alleen over de ervaren procedurele rechtvaardigheid van burgers. Het idee is: ga ook eens de ervaren procedurele rechtvaardigheid van (gemachtigden van) bestuursorganen onderzoeken.

ook functionarissen van instituties, *persoonlijk* gezag kunnen bouwen in hun directe interpersoonlijke interacties met burgers, is het essentieel dat de rechter of de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan kan vertellen binnen welk kader hij opereert. Daar gaat het om: het verhaal dat begint met ‘Dit is waar ik het mee te doen heb’, ‘Dit is het kader waarbinnen ik kan werken’ en ‘Dit is wat ik wel en niet voor u kan doen.’ Zo’n horizontaal verhaal heeft kans van slagen.²⁴

Conclusie

De conclusie is dat er geen verschil van uitkomst hoeft te bestaan tussen verdelende en procedurele rechtvaardigheid. Dat het geluid van alle partijen er eenvoudigweg mag zijn en dat de bestuursrechter daar ook rekening mee houdt. Maar dat al die belangen die spelen wel transparant en begrijpelijk verteld moeten worden. Alle belangen mogen er zijn, als ze maar aan de oppervlakte komen. De belangen en de kaders van de bestuursorganen zijn daarbij te lang verwaarloosd door de bestuursrechter. Veel belangen van de burger die niet in de juridische puzzel passen, zijn ook te lang verwaarloosd door de bestuursrechter. Als daarvoor wel aandacht is, is er geen tegenstelling tussen verdelende en procedurele rechtvaardigheid, maar dat is wel zwaar werk voor de bestuursrechter en voor die zwaarte moet ook ruimte bestaan. En dus ook de vrees van de bestuursrechter is ‘terecht’, althans die vrees verdient zijn eigen plek. Als alle partijen hun belangen op tafel leggen, ontstaat een situatie dat wij als bestuursrechters ermee kunnen doen waarvoor we zijn aangenomen: beslissen met inachtneming van zowel de verdelende als de procedurele rechtvaardigheid.

Dank aan Peter Nihot, afdelingsvoorzitter bestuursrecht van de rechtbank Midden-Nederland, voor zijn steun bij het schrijven van dit artikel.

Noten

- 1 Vergelijk het interview dat L. van der Velden met Antoinette Schaap (Centrale Raad van Beroep) en mij had. Opgenomen in K. van den Bos en 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 2013 (verschijningsdatum 30 mei 2013). Zie verder D. Allewijn, *Tussen partijen is in geschil... De bestuursrechter als geschilbeslechter* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, m.n. p. 123-128 en 158-160.
- 2 Commissie Evaluatie Awb III, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006* (Commissie IJssink), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007; en de twee meest bepalende deelonderzoeken: T. Barkhuysen, L.J.A. Damen e.a., *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007 en B.J. Schueller, J.K. Drewes e.a., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- 3 Ik zeg daar altijd bij: een land waarin de rechter van de ene dag op de andere besluit het heel anders te gaan doen, vind ik veel verontrustender, dus die slow motion is in mijn visie een verstandige benadering.
- 4 In de (toenmalige) rechtbanken Dordrecht, Leeuwarden, Roermond en Utrecht. Zie A.T. Marseille, *Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak*, Groningen: RUG, faculteit rechtsgeleerdheid, 2010; A.T. Marseille, 'Comparitie en regie als panacee voor het bestuursrechtelijke beroep?', *Trema* 2010-3, p. 92-101; zie verder A.H.J. Hofman, 'Het huwelijk tussen finaliteit en een efficiënte procedure', *PB* 2011-1.
- 5 Zie *Eindrapport Differentiatie van werkstromen Bestuursrecht*, september 2010 op www.rechtspraak.nl. Zie voor meer informatie over de nieuwe zaaksbehandeling ook de site www.rechtspraak.nl > Procedures > Landelijke regelingen > Bestuursrecht > Zitting nieuwe stijl in het bestuursrecht.
- 6 Deze tekst steunt in hoge mate op het artikel van F.G. van Arem en D.A. Verburg, 'Vreemdelingenrecht en de Nieuwe Zaaksbehandeling van de bestuursrechter', *JNVR* 2013-7, p. 50-63.
- 7 De – aanvankelijk ook door rechtbanken zelf – veelgebruikte term 'regiezitting' zet partijen eigenlijk op het verkeerde been. Dat klinkt naar een processuele, niet-inhoudelijke behandeling. De bedoeling is echter juist de zaak op die eerste en in beginsel enige zitting zowel processueel (als de zaak zich daarvoor leent) als inhoudelijk te behandelen.
- 8 Een bestuurlijke lus houdt in dat de bestuursrechter het bestuursorgaan in de gelegenheid stelt een (potentieel) gebrek te herstellen of een onhelder punt te verduidelijken. Als de rechter zeker weet dat er een gebrek is, kan hij via een tussenuitspraak zeggen dat er een gebrek is en dan die mogelijkheid bieden (formele lus). Als hij nog niet zeker weet of er een gebrek is, maar wel opheldering nodig heeft, kan hij via een brief of via een afspraak ter zitting het bestuur de gelegenheid bieden het punt te verhelderen (informele lus). Het is dus vaak een 'bewijsopdracht' aan het bestuursorgaan. Voor buitenstaanders en soms ook voor de eisende partij lijkt zo'n bestuurlijke lus op 'bestuurtje helpen' door de bestuursrechter, maar het alternatief was de formele vernietiging, waarna het bestuur een nieuw besluit moest nemen. Dat kwam dan op eenzelfde mogelijkheid voor het bestuur neer (alsnog verduidelijken of herstellen), maar dan zonder regie van de bestuursrechter. Bij een bestuurlijke lus houdt de bestuursrechter juist wel de regie over het verdere verloop.
- 9 Vaak is voor partijen nog wel duidelijk wie de initiële bewijslast heeft, maar na vele tussenstappen, waarin degene die de bewijslast heeft denkt zijn bijdrage te hebben geleverd, de ander tegenbewijs heeft geleverd en zo nog wat bewijsstappen, weten partijen vaak niet wie er nu 'aan zet' is en blijven ze steken in 'jij-bakken': 'Die ander moet nu maar bewijzen dat...'
- 10 Zie ook het verslag van de studiemiddag van de VAR over dit onderwerp op 10 juni 2011, C.T. Aalbers, 'De bestuursrechtelijke zitting nieuwe stijl', *NTB* 2011, 5, p. 244-249.
- 11 Toch kennen deze cijfers nog wat onzekerheden. In de cijfers tellen schriftelijke uitspraak, mondelinge uitspraak en intrekking op tot 84 procent. *Dark number* is nog die overblijvende 16 procent. Mogelijkerwijs zijn die zaken ten tijde van de screening nog niet afgedaan en zitten die in de aanhoudingen, maar dat is giswerk. Ook kan het zijn dat het gaat om zaken die vlak voor zitting zijn ingetrokken en wel in de screening zijn betrokken. In dat laatste schuilt trouwens een ander interessant onderzoekspunt: het lijkt erop dat meer zaken vlak voor zitting worden ingetrokken. Is dat omdat de zaken eerder op zitting staan en partijen daarom minder 'aanloop' hebben of is het zo dat partijen anticiperen op de nieuwe zaaksbehandeling (NZB) en zelf tot een vergelijk komen? Ook dat is nog onbekend.
- 12 Dit illustreert dat er echt maar heel weinig tweede zittingen zijn.
- 13 Het percentage van vóór de NZB is onbekend, maar lag fors lager. Geschat: 5 procent.
- 14 Ook hier geldt: het percentage van vóór de NZB is onbekend, maar fors lager. Geschat 1-2 procent.
- 15 Het percentage van vóór de NZB is onbekend, maar benaderde de 100 procent.
- 16 Het percentage van vóór de NZB is onbekend, maar fors lager. Geschat 2 procent.
- 17 De doorlooptijd van vóór de NZB lag op ongeveer een jaar.
- 18 De landelijke percentages van vóór de NZB lagen op 35-40 procent (2007).
- 19 In de literatuur over procedurele rechtvaardigheid gaat het op dit punt altijd om 'uitleg', maar de term 'uitleg' roept veel te veel een verticale relatie op. In deze tijd waarin veel meer persoonlijk gezag van de rechter dan institutioneel gezag van de rechtspraak aan de orde is, past veel meer een horizontale taal (informatie) dan een verticale taal (uitleg). Dat behoort ook de insteek van de rechter te zijn. Hij moet vertellen binnen welk kader hij opereert. Vergelijk Th. Jansen, G. van den Brink en R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2012, de inleiding, p. 11 e.v., en de bijdrage van G. van den Brink, p. 19 e.v.
- 20 Y.E. Schuurmans en D.A. Verburg, 'Bestuursrechtelijk bewijsrecht in de jaren 10: opklaringen in het hele land', *JBplus* 2012, p. 117-138.
- 21 Zie ook A.F.M. Breninkmeijer, 'Een eerlijk proces', *NJB* 2009, 1603, p. 2050-2056.
- 22 J.M.W. van de Sande, 'Uitzicht op een uitgebalanceerd hoger beroep in het hele bestuursrecht', *JBplus* 2013/2 (nog te verschijnen), paragraaf 2.2.
- 23 De term 'taalspel' verwijst bepaald niet naar iets speels. De term gaat terug op L. Wittgenstein, *Philosophische Untersuchungen* (Postuum 1952), 'ein Sprachspiel'; zie voor een recente publicatie van dit boek: *Kritisch-genetische Edition. Herausgegeben von Joachim Schulte*, Frankfurt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 2001. In verschillende situaties gebruiken we andere taalspelen, die wel familiegelekenissen vertonen, maar bepaald door context en perspectief zetten we net andere woorden, andere zinnen, een andere toon in.
- 24 Ik verwijs nogmaals naar Th. Jansen, G. van den Brink, R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers*.



Over de auteur

Mr. drs. André Verburg is seniorrechter inhoudelijk adviseur van de rechtbank Midden-Nederland.

Foto: Arenda Oomen