

‘Nieuwe zaaksbehandeling bestuursrecht’ per 2012 ingevoerd

# Bestuursrechtadvocaat nieuwe stijl

Een vernieuwde manier van procederen leidt ertoe dat bestuursrechtadvocaten bij vrijwel alle rechtbanken en twee appelinstanties minder zullen moeten vechten en meer praten. Maar ook: meer luisteren.

Michel Knapen

Hij toetst volgens de klassieke leer Hof het besluit rechtmatig is en stelt zich lijdelijk op. Maar tegelijkertijd moet hij in deze tijd snel en transparant zijn, oplossingsgericht werken en een finale beslissing nemen waarmee procespartijen uit de voeten kunnen. De lat ligt hoog voor de bestuursrechter. Geen wonder dat hij dat niet helemaal kan waarmaken. Maar daaraan komt, als het goed is, in de loop van 2012 een eind. Dan gaan de bestuursrechters bij vrijwel alle rechtbanken (de hoven zijn nog niet zo ver) het anders doen. De ‘nieuwe zaaksbehandeling’ wordt die werkwijze nog een beetje geheimzinnig genoemd.

Ook advocaten krijgen daarmee te maken. De jaren dat de bestuursrechter alleen feiten onderzoekt en dat zaken gemiddeld negen maanden na indiening van het beroepschrift op zitting komen, moet verleden tijd worden. Een eind aan ‘sturen in de mist’, zoals Bert Marseille, hoogleraar empirische bestudering van het bestuursrecht, de procedure omschrijft: ‘Je hebt nu als appellante geen goed zicht op je procespositie. Je kunt worden overvallen door de uitspraak en je begrijpt pas achteraf hoe je het beter had kunnen doen. Daar komt bij dat lang niet alle partijen zijn geholpen met een uitspraak. Een vergunning over een dakkapel kan uitmonden in een burenruzie en meestal lost een uitspraak dat probleem niet op. De vraag is: kan het geschil niet anders worden beëindigd? Daarover moet vóór de zitting al duidelijkheid zijn.’

**Bert Marseille:  
‘Meestal heeft een  
pleitnota geen  
meerwaarde,  
omdat het  
nauwelijks  
afwijkt van het  
beroepschrift. Het  
heeft meer zin dat  
de rechter vragen  
stelt’**

Zo heeft Antoinette Schaap, raadsheer in de Centrale Raad van Beroep dat ook ervaren. ‘Procedures duren lang en aan het einde weten burgers regelmatig nog niet welke koers ze moeten varen. Maar wij zijn al bezig om dat om te buigen. Er kwamen al minder formele vernietigingen voor en er werd steeds meer naar gestreefd de zaken definitief af te doen.’ De Centrale Raad behandelt jaarlijks zeventuizend zaken. ‘De ontwikkeling waarin wordt gezocht naar datgene waar het eigenlijk om gaat, zie je overal bij de overheid en dus ook bij de rechtspraak’, zegt zij. ‘Dat de Awb nu anders in de praktijk wordt gebracht, is daarvan een uitvloeisel. Maar het is ook voortschrijdend inzicht: gedurende de jaren hebben we gezien hoe het beter kan.’

## Experimenten

Met dat idee in het achterhoofd zijn er in de rechtbanken Utrecht, Roermond, Dordrecht en Leeuwarden experimenten gedaan om de bestuursrechtelijke procedures ‘anders’ in te richten. Er werden regiezittingen en comparities gehouden, en er werden zaken doorverwezen naar mediators. Marseille: ‘Comparities werken in het civiele recht prima, en ook de bestuursrechter heeft de wettelijke bevoegdheid een comparitie te gelasten. Maar het is een slapende bevoegdheid, in minder dan één procent van de gevallen wordt er gebruik van gemaakt. In de nieuwe zaaksbehandeling begint elke zitting met een dergelijk onderdeel: partijen worden geacht te verschijnen en kunnen door de bestuursrechter worden bevraagd.’

In de Rechtbank Roermond heeft Marseille met eigen ogen gezien hoe dat in de experimenteerfase heeft uitgepakt. ‘Een eerste zaak die op zitting kwam werd benut voor overleg over nadere bewijslevering. De rechter vertelde de burger die een WIA-uitkering wilde dat hij geen kans had de procedure te winnen als hij geen nader bewijs zou leveren voor zijn stelling dat hij niet kon werken. In de oude zitting had die burger dat pas na de uitspraak te horen gekregen, en dan kon hij slechts tegen de uitspraak in beroep gaan. Nu hoeft dat appel misschien niet meer, en dat is winst.’

In een andere zaak stuurde de rechter aan op mediation, omdat hij een uitspraak niet opportuun achtte. In een derde zaak werd na een gesprek met de rechter het beroepschrift ingetrokken,



omdat de appellant ontdekte dat deze procedure niet de heilzame weg was. En een laatste zaak, met een ingewikkeld dossier, moest alsnog worden behandeld op de 'echte' zitting.

#### Bijsluiter lezen

Met maatwerk kan op zo'n eerste, wat informele, zitting veel ellende worden voorkomen. De 'bijsluiter', die partijen bij de uitnodiging voor de zitting krijgen, moeten ze goed lezen, adviseert raadsheer Schaap. 'Deze bevat informatie over wat partijen in hoofdlijnen te wachten staat.'

De 'nieuwe' bestuursrechter zal, zo formuleert Schaap het, een 'open en benieuwde houding' hebben. 'Een burger die een conflict heeft, redeneert niet: arti-

**Nardy Desloover:  
'De hardcore jurist  
zal de nieuwe  
zaaksbehandeling  
misschien wat  
soft vinden, want  
ook emoties en  
bejegening mogen  
aan bod komen'**

kel zus en zo is geschonden. Hij heeft een probleem en zoekt een oplossing, maar ziet dat het – eenmaal bij de rechter – ge-

## Afdeling bestuursrechtspraak experimenteert

De Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS doet niet mee aan de nieuwe zaaksbehandeling bestuursrecht. 'Wij maken geen onderdeel uit van de organisatie van de rechtspraak en we staan dus buiten rechtspraakbrede afspraken over de werkprocessen', zegt woordvoerder Pieter-Bas Beekman van de Raad van State. Maar sinds eind 2010 moet ook bij de Afdeling het programma 'Maatwerk' de effectiviteit en efficiency van zaaksbehandeling vergroten. Zo wordt als experiment nagegaan of meer zaken enkelvoudig kunnen worden afgedaan, en hoe de rechter op zitting actiever kan zijn. Beekman: 'Omdat appellanten en verweerders standaard beginnen met het voorlezen van hun pleitnota's terwijl de rechter het dossier al kent, wordt kostbare tijd inefficiënt besteed. Bij wijze van experiment wordt het pleiten bij aanvang van de zitting overgeslagen en begint de rechter direct met gerichte vragen, die de partijen voorafgaand aan de zitting krijgen toegestuurd. Het zeker niet de bedoeling dat het pleiten wordt afgeschaft, in voorkomende gevallen kan er zeker behoefte blijven bestaan aan het voordragen van een pleitnota.'

Bij de evaluatie van de experimenten is ook de advocatuur betrokken.

juridificeerd is. Terwijl er allerlei onderliggende zaken kunnen spelen: wreveld, niet uitgekomen verwachtingen, miscommunicatie. Maar de advocaat vertaalt dat in juridische termen en zo wordt het spel verder gespeeld.'

De rechter zal in de nieuwe setting de denkwereld vergroten, zegt Schaap. 'Iemand krijgt een bouwvergunning en de buurman maakt bezwaar. We gaan niet meer alleen toetsen of de vergunning rechtmatig is verleend maar bespreken ook wat er tussen die burens onderling en tussen de burens en de gemeente speelt. Misschien zit er veel oud zeer. We gaan met alle partijen in gesprek en proberen de angel uit het conflict te halen.'

De Tilburgse hoogleraar Marseille heeft goede hoop dat de zaaksbehandeling

»

Antoinette Schaap:  
 ‘Dat wordt  
 gezocht naar waar  
 het eigenlijk om  
 gaat, zie je overal  
 bij de overheid  
 en dus ook bij  
 de rechtspraak,  
 maar het is ook  
 voortschrijdend  
 inzicht’



nieuwe stijl positief gaat uitpakken. ‘Ik verwacht meer procedurele rechtvaardigheid. Partijen worden goed voorgelicht over wat ze bij de rechter kunnen verwachten. Als iemand dan een zaak verliest, is de acceptatie groter en is te verwachten dat er minder zal worden geappelleerd.’

#### **Pleitnota als *window dressing***

Voor advocaten heeft deze verandering grote gevolgen, maar veel weerstand is er niet. Volgens de Rotterdamse deken Nardy Desloover wordt de nieuwe zaaksbehandeling in de advocatuur ‘grosso modo’ toegejuicht. Desloover (Wybenga advocaten) zit in de klankbordgroep die de nieuwe werkwijze voorbereidt, en

heeft veel bestuursrechtadvocaten gesproken. ‘Niemand vindt het een slechte ontwikkeling.’

Maar toch. Het is denkbaar dat advocaten het vervelend vinden om een pleitnota op te stellen die ze vervolgens niet kunnen voordragen – terwijl ze die wel in rekening brengen bij de cliënt. Leg dat maar eens uit. ‘Ik vind een pleitnota vooral *window dressing*’, reageert Marseille. ‘In ruim 85 procent van de gevallen heeft een pleitnota geen meerwaarde, omdat het niet of nauwelijks afwijkt van het beroepschrift. Het heeft meer zin dat de rechter vragen stelt dan dat hij naar het voordragen van een pleitnota luistert. In de nieuwe stijl is de zitting een mondelinge behandeling, wat het

domein is van de rechter en niet van de advocaat.’

En dat een advocaat zijn pleitnota niet kan voordragen, daar gaat het volgens Desloover niet om. ‘Pech gehad. Je zit er als advocaat niet voor jezelf. De nieuwe zaaksbehandeling is er niet voor om advocaten te *pleasen*. Zo kan tijdens de zitting worden ontdekt dat mediation misschien beter is. Of dat een gulden middenweg moet worden gekozen. Of dat een ander type vergunning misschien meer geschikt is voor deze cliënt. Dan komt er niet eens een vervolgsprocedure.’ Dat laatste vereist volgens Desloover wel een soepele opstelling van bestuursorgaan.

Ook raadsheer Schaap adviseert advocaten om niet meer met de traditionele pleitnota te werken. ‘Het kan voor een advocaat wel een rustig gevoel geven als hij de juridische *highlights* op een rijtje zet. Niet in de vorm van een pleitnota, maar als eigen naslagwerk.’

#### **Zaaksbehandeling overal hetzelfde?**

Hoogleraar Bert Marseille: ‘Er zullen best verschillen zijn tussen rechtbanken maar dat zijn dan aanloopproblemen. Na verloop van tijd komen de best practices wel bovendrijven. Voor een gemeente zijn die verschillen echter geen probleem, want die procederen altijd bij de eigen rechtbank. Het kan wel lastiger zijn voor bestuursorganen als de SVB of het UWV.’

Advocaat Nardy Desloover: ‘De grondgedachte is harmonie. Verschillen tussen rechtbanken hou je toch, dat is *couleur locale* en dat is nu ook al zo. Ik zie dat niet als een wezenlijk probleem.’

Antoinette Schaap:  
 ‘Terwijl er wrevel  
 of niet uitgekomen  
 verwachtingen  
 kunnen zijn,  
 vertaalt de advocaat  
 dat in juridische  
 termen en zo wordt  
 het spel verder  
 gespeeld’

#### **Procesbewaker**

Net als Marseille en Schaap is Desloover van mening dat advocaten moeten leren anders te gaan werken. Dat begint al met de voorbereiding op de zitting: dat moet vooral sneller gaan. ‘Na het beroepschrift kun je niet langer achterover leunen maar je moet binnen dertien weken alle informatie hebben verzameld en al je bewijsstukken boven tafel hebben’, aldus Desloover. Want dat is het streven: binnen drie maanden is er een zitting,

die soms met en soms zonder uitspraak wordt afgesloten.

‘Anders werken’ brengt onzekerheid. Zo vermoedt Marseille bij advocaten enige terughoudendheid: kan ik het standpunt van mijn cliënt wel voldoende naar voren brengen? ‘Het is koudwatervrees. In de “gewone” bestuursrechtzaken is het juist heel goed dat de rechter begint met een normaal gesprek om te achterhalen wat er precies achter het juridische conflict zit.’

Desloover: ‘Nu nog krijgt de advocaat al binnen een halve minuut het woord. Zijn rol wordt meer die van adviseur en procesbewaker. Het is nu de cliënt die het woord krijgt, hij wordt door de rechter bevraagd: wat beweegt je, wat wil je precies, wat is het onderliggend probleem?’ En, voegt raadsheer Schaap daaraan toe: ‘Cliënten kunnen dat beter vertellen dan advocaten. Verder zullen rechters partijen, en dus ook advocaten stimuleren om zelf over oplossingen na te denken en deze op de zitting te verwoorden.’

Desloover vindt dat een goede manier van werken, omdat het conflict wordt losgemaakt van het juridische. ‘Het gaat om het belang van de cliënt, dát moet worden gediend. De *hardcore* jurist zal de nieuwe zaaksbehandeling misschien wat soft vinden, want ook emoties en bejegening mogen aan bod komen. Maar het voordeel is dat de cliënt zich gehoord voelt en minder onvrede over de procedure heeft. Tot nu toe vroeg de rechter aan het eind van zitting of de cliënt nog wat wilde zeggen... met een onderton van “liever niet”. Nu is dat omgedraaid.’



Maar advocaten moeten niet alleen anders gaan werken maar ook anders denken, meent Desloover. ‘Ze hebben een juridische expertise en beschikken doorgaans over een vechthouding. Maar ze moeten een andere *state of mind* ontwikkelen. Die werd tot nu toe weinig aangesproken omdat ook de rechter “juridisch” bezig was: het besluit moest vernietigd of niet. Rechters maken nu die slag, advocaten moeten volgen. Advocaten moeten leren gebruik te maken van dit nieuwe instrument dat de rechtbanken aanbieden.’ <<

**Bert Marseille:**  
**‘Het is nu sturen  
 in de mist, de  
 appellant begrijpt  
 soms pas achteraf  
 hoe hij het beter  
 had kunnen doen’**