

Professionele standaarden van de bestuursrechter bij de rechtbanken

Achtergrond, doel en strekking

Iedere vakman kent professionele standaarden: breed gedeelde waarden van collectief vakmanschap. Binnen de rechtspraak waren dergelijke standaarden tot voor kort niet op schrift gesteld. Daar is vanaf 2013 verandering in gekomen toen op uitnodiging van de Raad voor de Rechtspraak de rechters van verschillende rechtsgebieden ieder eigen standaarden gingen ontwikkelen. Voor het bestuursrecht zijn in april 2016 professionele standaarden, die met name zien op de regievoering, vastgesteld. Meteen daarna is de expertgroep professionele standaarden (de expertgroep) doorgegaan met het verder ontwikkelen en formuleren van standaarden voor de bestuursrechter, waarbij ook andere onderdelen van het werk aan bod kwamen. Dat heeft geresulteerd in een nieuwe versie. Hierin zijn de eerder in 2016 vastgestelde standaarden in essentie overgenomen en zijn daarnaast onderwerpen als de inzet van rechters-plaatsvervanger, het inschakelen van deskundigen, zittingstijden en het zogeheten vier-ogenprincipe opgenomen. Qua opzet en onderwerpen is aansluiting gezocht bij de voor de andere rechtsgebieden ontwikkelde standaarden, zoals die voor het straf-, civiele-, familie- en belastingrecht.

In deze editie ligt de nadruk op de rol van de rechter. Goed voorstelbaar is dat in een volgende versie ook de rol van de juridisch medewerkers en andere ondersteuners aandacht zal krijgen. Zij zijn immers een onmisbare schakel in het proces van goede rechtspraak.

De professionele standaarden zijn bedoeld ter bevordering en borging van de kwaliteit van het rechterswerk. De behoefte om die kwaliteit te borgen komt ten dele voort uit de ervaring dat de werkdruk toeneemt, wat ten koste van de kwaliteit kan gaan.

De standaarden richten zich primair tot de rechter en daarnaast ook tot de organisatie ("de Rechtspraak"). Rechters zullen zich moeten inspannen om zoveel mogelijk volgens de standaarden te werken en de organisatie zal dit moeten faciliteren. In individuele gevallen kan het mogelijk zijn om van de standaarden af te wijken, maar dan zal de rechter dit moeten kunnen uitleggen (volgens het beginsel "pas toe, of leg uit").

Totstandkoming

Door de expertgroep, waarin iedere rechtbank vertegenwoordigd is, zijn mede op basis van input naar aanleiding van de eerste versie, concept-professionele standaarden opgesteld. Dit concept is vervolgens bij alle rechtbanken besproken, veelal met zowel rechters als juridisch medewerkers. Bij iedere bijeenkomst waren ook vertegenwoordigers van de expertgroep aanwezig. Daarnaast is het concept voor commentaar voorgelegd aan de Centrale Raad van Beroep, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het College van Beroep voor het



bedrijfsleven. De expertgroep heeft alle reacties (ruim 500) gebundeld, besproken en van commentaar voorzien, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot een definitief concept, dat is voorgelegd aan het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (LOVB).

Verschillende niveaus

Zoals inmiddels gebruikelijk bij professionele standaarden voor de andere rechtsgebieden, is in het bestuursrecht gekozen voor drie niveaus: het eerste niveau behelst de normen die in het land breed worden herkend en erkend. Dit niveau kan worden omschreven als de top van de piramide, met harde kernwaarden. Deze kernwaarden zullen doorgaans een hoog open-deur-gehalte hebben, maar zij bieden een kapstok voor niveau twee, waar de algemene norm nader geconcretiseerd wordt. Voor niveau drie kan worden gedacht aan bijvoorbeeld `best practices` ter verdere aan- en invulling van de standaarden.

Zittingstijden

Onderdeel van het rechterswerk is het vinden van een goede balans tussen – kort gezegd – enerzijds effectiviteit en anderzijds kwaliteit. Om dit proces te bevorderen zijn in de professionele standaarden (brede) kaders geplaatst voor inzet van rechters en behandeltime per zaak. Allereerst zijn maxima gegeven voor de duur van een zitting. Daarnaast wordt per zaaksoort een richtsnoer gegeven voor zittingstijd per zaak. Voorts worden regels gegeven voor de inzet van rechters op jaarbasis. De expertgroep zal nog onderzoeken of een verdere uitwerking mogelijk en wenselijk is.

Implementatie en borging

De primaire verantwoordelijkheid voor invoering (en borging) van de professionele standaarden ligt bij de professional en de organisatie. De expertgroep zal hierbij wel een ondersteunende rol spelen door methodes en technieken te verzamelen en verspreiden. Daarnaast is het goed om te beseffen dat een professionele standaard niet een statisch gegeven is. Voortdurend zal moeten worden gezien of aanpassing geboden is. Het blijft een levend document.



Niveau 1

- 1.1. De bestuursrechter is goed opgeleid, zorgt ervoor dat hij op de hoogte is van de ontwikkelingen op zijn vakgebied en traint periodiek zijn professionele vaardigheden.
- 1.2. Bestuursrechters voeren het professionele gesprek en dragen bij aan het proces van kennisdeling.
- 1.3. De bestuursrechter wordt op adequate wijze ondersteund in de uitvoering van zijn werk.
- 1.4. De bestuursrechter is verantwoordelijk voor de regie, voortgang en tijdige afdoening van een aan hem toebedeelde zaak en voor de contacten met partijen.
- 1.5. De bestuursrechter draagt zorg voor een transparant proces.
- 1.6. Elke zaak krijgt een behandeling op maat.
- 1.7. De bestuursrechter doet een gemotiveerde, begrijpelijke uitspraak op een wijze die past bij de zaak.

Niveau 2

- 2.1 De bestuursrechter is goed opgeleid, zorgt ervoor dat hij op de hoogte is van de ontwikkelingen op zijn vakgebied en traint periodiek zijn professionele vaardigheden.**

opleiding en ontwikkeling

1. De rechter die start in het bestuursrecht, volgt een op zijn kennis en ervaring toegesneden cursus- en inwerkprogramma, dat in samenspraak met deze rechter wordt opgesteld.
2. De startende bestuursrechter volgt cursussen om de vakinhoudelijke kennis en professionele vaardigheden te verkrijgen die nodig zijn voor het werk van een bestuursrechter. Hij woont voorts zittingen bij van ervaren bestuursrechters, bereidt zittingen voor en werkt deze uit (inclusief het schrijven van concept-uitspraken), afhankelijk van zijn behoefte en ervaring.
3. De startende bestuursrechter krijgt een ervaren bestuursrechter als begeleider. De begeleider wordt in staat gesteld zittingen van de startende bestuursrechter bij te wonen, dossiers mee te lezen, zittingen voor te bespreken en concept-uitspraken mee te lezen, conform het inwerkprogramma van de startende bestuursrechter.
4. Na het inwerkprogramma wordt de startende bestuursrechter drie tot zes maanden ingeroosterd bij een ervaren juridisch medewerker.



permanente educatie en ontwikkeling

5. Iedereen die voor het eerst als rechter in het bestuursrecht werkzaam is, rouleert pas na ten minste vier jaar.
6. Iedere bestuursrechter is materiedeskundige op de deelgebieden die tot zijn takenpakket behoren. Daartoe is minimaal vereist dat hij op die gebieden basiscursussen heeft gevolgd of over gelijkwaardige specifieke voorervaring beschikt en hij bovendien, in de mate waarin het deelgebied dat vergt, zijn kennis en vaardigheden op het desbetreffende terrein onderhoudt door praktische werkzaamheden en deelname aan permanente educatie.
7. De bestuursrechter volgt, als onderdeel van zijn werk, cursussen om zijn vakinhoudelijke kennis op peil te houden en zijn professionele vaardigheden te trainen, en leest vakliteratuur.
8. De bestuursrechter bereidt jurisprudentie- en vakinhoudelijk overleg voor en neemt daaraan actief deel als onderdeel van zijn werk. Dergelijk overleg vindt regelmatig plaats.
9. De bestuursrechter zorgt ervoor dat hij jaarlijks voldoende activiteiten verricht op het gebied van permanente educatie, afgestemd op enerzijds de persoonlijke ontwikkeling van de bestuursrechter en het onderhouden van zijn eventuele specifieke deskundigheid en anderzijds de behoefte aan (specifieke) deskundigheid in de organisatie. Om dat doel te realiseren behaalt hij ten minste het aantal permanente educatiepunten dat volgens de landelijke norm vereist is.
10. De bestuursrechter neemt deel aan bijeenkomsten binnen en buiten de eigen rechtbank, gericht op de bevordering van de kwaliteit van de rechtspleging en de rechtseenheid.
11. De bestuursrechter onderhoudt zijn schrijfvaardigheid door regelmatig zelf uitspraken of delen daarvan te schrijven.

2.2 Bestuursrechters voeren het professionele gesprek en dragen bij aan het proces van kennisdeling.

1. De bestuursrechter vraagt na elke zitting om feedback aan de juridisch medewerker en bij een meervoudige zitting ook aan de collega-rechters van die zittingscombinatie.
2. De bestuursrechter neemt minimaal eenmaal per jaar deel aan een vorm van intervisie of professionele reflectie. Daarbij wordt afwisseling tussen de verschillende vormen verzekerd.
3. Bestuursrechters hebben regelmatig overleg over de aanpak op zittingen en de gang van zaken rond zittingen.
4. Bestuursrechters bespreken zaken die juridisch en/of maatschappelijk relevant zijn en overleggen hoe interne rechtseenheid kan worden bevorderd.

5. De bestuursrechter woont met enige regelmaat een bijeenkomst bij die in het teken staat van feedback afkomstig van procespartijen.

2.3 De bestuursrechter wordt op adequate wijze ondersteund in de uitvoering van zijn werk.

1. De bestuursrechter wordt bij de voorbereiding van een zitting vakinhoudelijk en logistiek bijgestaan door een juridisch medewerker, stafjurist en administratief medewerker. Hij krijgt tijdig de beschikking over een goed geordend procesdossier en wordt ondersteund bij de planning van de zaken die aan hem zijn toebedeeld. De bestuursrechter en de ondersteunende medewerkers maken afspraken om te komen tot een effectieve en efficiënte samenwerking.
2. De bestuursrechter wordt bij de inhoudelijke behandeling en afdoening van iedere zaak die aan hem is toebedeeld, ondersteund door een stafjurist of juridisch medewerker die over de vaardigheden en kennis beschikt om zelfstandig conceptuitspraken te schrijven. Deze stafjurist of juridisch medewerker treedt ook op als griffier indien de desbetreffende zaak op een zitting wordt behandeld, tenzij de bestuursrechter beslist dat een zogenoemde buitengriffier of een administratief medewerker als griffier kan optreden.
3. De bestuursrechter heeft eenvoudig toegang tot actuele kennisbronnen, waaronder wetgeving, jurisprudentie, literatuur en Wiki Juridica.
4. De bestuursrechter heeft de beschikking over en wordt in staat gesteld gebruik te maken van goed werkende ICT- en telehoor (video-conferencing) apparatuur.

2.4 De bestuursrechter is verantwoordelijk voor de regie, voortgang en tijdige afdoening van een aan hem toebedeelde zaak en voor de contacten met partijen.

1. De bestuursrechter besluit in welke volgorde de zaken op zitting worden behandeld en hoeveel tijd hij voor de behandeling van iedere zaak uittrekt.
2. Het is de taak van de bestuursrechter om te bevorderen dat de kwaliteit van het proces rondom de zitting gewaarborgd is en het proces effectief verloopt. Hij bewaakt het recht van hoor en wederhoor en van een goede procesorde.
3. De bestuursrechter past bij de regievoering het landelijk procesreglement toe.
4. Bij een enkelvoudige zaak vindt voorafgaand aan de zitting vooroverleg plaats tussen de bestuursrechter en de juridisch medewerker.
5. Bij meervoudige behandeling vindt vooroverleg tussen de bestuursrechters en de juridisch medewerker plaats.

Zittingstijd

6. De algemene norm van een zitting (enkel- of meervoudig) bedraagt in totaal een bandbreedte van maximaal 180 tot 210 minuten zittingstijd (één dagdeel) of, als er zittingen worden gepland die twee dagdelen beslaan, maximaal 360 minuten zittingstijd¹.
7. Een zaak kent in de regel een geplande zittingstijd van 30 tot 60 minuten. Bij het bepalen van de zittingstijd per zaak wordt rekening gehouden met het streven naar aandacht voor het achterliggende geschil en definitieve geschillenbeslechting, alsmede de mogelijkheid om direct na het sluiten van het onderzoek ter zitting mondeling uitspraak te doen.
8. Als uitgangspunt² geldt dat voor de volgende typen zaken³ een zittingstijd voor de enkelvoudige kamer wordt aangehouden van:
 - Omgevingsrechtzaken: 60 minuten
 - Ambtenarenrechtzaken: 60 minuten
 - Sociale zekerheidsrecht- en bijstandszaken: 45 minuten
 - Varia-zaken:⁴ 45 minuten
 - Asielzaken: 45 minuten
 - Reguliere vreemdelingenzaken: 45 minuten
 - Toeslagzaken: 30 minuten
 - Lokale heffingszaken: 20 - 30 minuten
 - Woz-woningzaken: 30 minuten
 - Woz-niet-woningzaken: 30 - 45 minuten
 - Rijksbelastingzaken: 45 minuten
 - Bewaringszaken, eerste beroep: 30 minuten
 - Bewaringszaken, herhaald beroep: 15 minuten
9. Voor voorlopige voorzieningen kunnen als uitgangspunt gelden de tijdsindicaties genoemd bij de bodemzaken, met dien verstande dat bij voorlopige voorzieningen vaker maatwerk nodig kan zijn bij het bepalen van de zittingsduur.

¹ Genoemde minuten zijn maxima. Het is natuurlijk altijd mogelijk kortere zittingen te plannen.

² Het gaat hier slechts om een grof richtsnoer, waarvan kan worden afgeweken.

³ Niet elk type zaak is hier genoemd. Sommige zaaksoorten komen niet in grote aantallen voor, zoals bijv. studiefinancieringszaken. Andere zaaksoorten, zoals bijvoorbeeld Dublinzaken of verzetzaken, zijn lastig te vangen in een standaard.

⁴ Hieronder vallen zaken die niet zijn te scharen onder een min of meer homogene en frequent voorkomende soortzaak, zoals vergunningen, subsidiezaken, intrekkingen van rijbewijzen, openbare orde kwesties etc.

10. Omstandigheden om van de geïndiceerde zittingstijd per zaak af te wijken kunnen zijn:
- aard en complexiteit zaak (feitelijk en/of juridisch);
 - aantal partijen;
 - principiële geschilpunten/ nieuwe wetgeving;
 - aanknopingspunten voor het beproeven van een schikking;
 - meervoudig zitten.

Inzet op jaarbasis

11. Een kalenderjaar kent met het oog op de inzet voor zittingen door een fulltime⁵ rechter effectief 40 werkweken van 40 uur⁶. De bestuursrechter besteedt circa 15% van zijn tijd aan niet-zitting gerelateerd werk.
12. Als een bestuursrechter met specifieke taken en/of projecten wordt belast, dan wordt daar bij de inzet voor zittingen rekening mee gehouden.
13. Bij de inzet voor zittingen wordt ook rekening gehouden met de extra tijd die nodig is in verband met schorsingen, aanhoudingen of het toepassen van de bestuurlijke lus.

2.5 De bestuursrechter draagt zorg voor een transparant proces.

1. Voorafgaand aan de zitting
- informeert de bestuursrechter partijen schriftelijk over de gang van zaken (eerst de zaak laten toelichten of eerst zelf vragen stellen) tijdens de zitting, zodat partijen zich goed op de zitting kunnen voorbereiden;
 - informeert de bestuursrechter partijen zo nodig over onderwerpen die hij op zitting aan de orde wil stellen, en die naar verwachting de snelle en goede afhandeling van de zaak bevorderen als partijen daarvan tijdig op de hoogte zijn, zoals vragen over ontvankelijkheidskwesties, nieuwe jurisprudentie of bewijslevering;
 - neemt de bestuursrechter tijdig kennis van het dossier om het voorgaande mogelijk te maken.
2. Bij het begin van de zitting
- stelt de bestuursrechter zichzelf en zijn collega's voor aan partijen;

⁵ Onder "fulltime" wordt verstaan een rechter met een aanstelling van 36 uur die 40 uur per week werkt en daarmee 4 uur ADV per week opbouwt.

⁶ De overige 12 weken zijn beschikbaar voor PE, vakantie/ADV en feestdagen.



- informeert de bestuursrechter partijen hoe hij de behandeling van de zaak ter zitting voor zich ziet; en
 - stelt de bestuursrechter partijen in de gelegenheid om daarop te reageren.
3. De bestuursrechter onderzoekt of sprake is van een eenduidig juridisch geschil of van een conflict met achterliggende belangen. Hij betreft deze belangen in de zitting om de kans op finale beslechting van het conflict te maximaliseren, eventueel door behulpzaam te zijn bij een schikking of door te verwijzen naar mediation.
 4. De bestuursrechter communiceert op een voor partijen begrijpelijke wijze en zorgt ervoor dat partijen de mogelijkheid krijgen hun standpunt toe te lichten.
 5. De bestuursrechter licht partijen waar nodig voor over het juridische beoordelingskader en hun bewijspositie.
 6. De bestuursrechter zet zich er voor in dat partijen niet met onjuiste verwachtingen de zitting verlaten.

2.6 Elke zaak krijgt een behandeling op maat.

1. Elke zaak wordt behandeld door een bestuursrechter die het bestuursprocesrecht en de algemene leerstukken van het bestuursrecht beheerst en deskundig is op het desbetreffende materiële deelgebied van het bestuursrecht.
2. De afdelingen of teams waarin bestuursrechters werkzaam zijn, worden zodanig samengesteld dat er voor elk bestuursrechtelijk deelgebied waarin een substantieel aantal beroepszaken voorkomt, voldoende rechters beschikbaar zijn die op het desbetreffende deelgebied materiedeskundige zijn.
3. De combinatie van bestuursrechter(s) en juridisch medewerker die een zaak behandelt, wordt evenwichtig samengesteld uit het oogpunt van kennis en ervaring.
4. Per meervoudige zaak fungeert één van de rechters als voorzitter. De voorzitter heeft de algemene verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en behandeling van de desbetreffende zaak.
5. Van een meervoudige kamer kan één rechter-plaatsvervanger deel uitmaken.
6. De bestuursrechter leest, ook bij zaken die meervoudig worden behandeld, alle relevante stukken van het dossier.
7. De bestuursrechter bewaakt de zittingstijd zodat een zaak, zoveel mogelijk, binnen de geplande tijd kan worden behandeld.
8. In enkelvoudige en in meervoudige zaken worden na de zitting de zaken zo spoedig mogelijk in raadkamer besproken. Daarbij wordt in ieder geval besproken en vastgelegd welke taken voor de afdoening van de zaak verricht moeten worden, wie de concept-uitspraak schrijft en op welke termijn, wat de



(eind)beslissing is en hoe de uitspraak op hoofdpunten luidt. De bestuursrechter/voorzitter ziet toe op de naleving van deze afspraken. In raadkamer wordt ook gevraagd om feedback als bedoeld in standaard 2.2.1.

9. De zittingen waarvoor een bestuursrechter wordt ingedeeld hebben een zodanige frequentie en zijn zodanig samengesteld dat er voldoende tijd is om de zittingen voor te bereiden, de zaken ter zitting op kwalitatief goede wijze te behandelen en na de zitting kwalitatief goede en tijdige uitspraken tot stand te brengen.
10. De uitspraak wordt zo snel mogelijk na de zitting geschreven.

Benoemen deskundigen

11. Voor het instellen van een onderzoek als bedoeld in artikel 8:47 van de Algemene wet bestuursrecht benoemt de bestuursrechter een deskundige wiens competenties deugdelijk zijn getoetst en geborgd.
12. Om de bestuursrechter behulpzaam te zijn bij het benoemen van deze deskundige, dient de bestuursrechter te beschikken over een register met deskundigen van wie is getoetst en geborgd dat zij hun werkzaamheden als deskundige onafhankelijk, onpartijdig, zorgvuldig, vakbekwaam⁷ en integer kunnen verrichten.
13. Indien een deskundige als bedoeld in standaard 2.6.12 niet binnen een redelijke termijn beschikbaar is, mag de bestuursrechter afwijken van het bepaalde in standaard 2.6.11.

2.7 De bestuursrechter doet een gemotiveerde, begrijpelijke uitspraak op een wijze die past bij de zaak.

1. Een uitspraak is gemotiveerd op een wijze die recht doet aan de zaak. De motivering dient zodanig te zijn dat de aanvaardbaarheid, begrijpelijkheid en de inzichtelijkheid van de uitspraak worden bevorderd.
2. Schriftelijke uitspraken worden geschreven met inachtneming van het landelijke voorkeuromodel voor uitspraken dat door het Landelijk overleg vakinhoud bestuursrecht (LOVB) is vastgesteld.
3. In zaken waarin de bestuursrechter zelf de uitspraak schrijft, wordt de uitspraak meegelezen door een andere rechter of een juridisch medewerker (vier-ogenbeginsel).
4. De bestuursrechter doet mondeling uitspraak in zaken die zich daarvoor naar zijn oordeel lenen.
5. Als de bestuursrechter overweegt om mondeling uitspraak te doen, maakt hij dit voornemen aan partijen kenbaar.

⁷ Voor de vraag wat onder "vakbekwaam" moet worden verstaan kan aansluiting worden gezocht bij de kwaliteitseisen genoemd in artikel 12, tweede lid, van het Besluit register deskundige in strafzaken.