

Professionele standaarden van de bestuursrechter bij de rechtbanken

Professionele standaarden

In de Agenda van de rechtspraak 2015-2018¹ is het doel van de professionele standaarden omschreven. Het doel van professionele standaarden is volgens de Agenda om de deskundigheid van rechters en juridisch medewerkers te versterken en te borgen. Rechters hanteren al professionele standaarden, alleen zijn deze voor een groot deel niet beschreven. Dat is een gemis, want expliciete standaarden bieden handvatten voor kwaliteitsontwikkeling en deskundigheidsbevordering. Professionele standaarden geven houvast omdat ze verhelderen wat juridische professionals, bestuurders en de samenleving van elkaar mogen verwachten. Professionele standaarden definiëren wat goede rechtspraak is en beschermen rechters en juridisch medewerkers ook tegen bovenmatige productiedruk.

Regievoering

Het Landelijk overleg vakinhoud bestuursrecht (LOVB) heeft de Expertgroep professionele standaarden bestuursrecht gevraagd om standaarden te ontwikkelen. Nadat het LOVB regievoering als mogelijk geschikt thema voor de professionele standaarden heeft aangewezen, is die keuze in maart 2015 getoetst in een bijeenkomst met een aantal bestuursrechters. De keuze voor regievoering als thema werd onderschreven, waarna het LOVB definitief koos voor dit onderwerp.

De keuze voor het onderwerp "regievoering" is ingegeven door twee ontwikkelingen.

De eerste is de Nieuwe zaaksbehandeling. Sinds 2012 behandelen bestuursrechters hun zaken op basis van de Nieuwe zaaksbehandeling. Deze gaat uit van een actieve regievoerende bestuursrechter. De opgestelde Aanbevelingen voor de Nieuwe zaaksbehandeling bieden de nodige handvatten om zaken snel en finaal te beslissen. Het LOVB signaleerde dat bestuursrechters op verschillende wijze invulling geven aan de Nieuwe zaaksbehandeling² en heeft de ontwikkeling van professionele standaarden

1 Agenda van de Rechtspraak 2015-2018, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Agenda-van-de-Rechtspraak-2015-2018.pdf>

2 Dit wordt bevestigd door wetenschappelijk onderzoek naar de praktijk van de NZB. A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, A. Tollenaar, P. Laskewitz, C. Boxum, De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht, 2015, <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/documenten/BZK%20NZB%20Rapport%20pdf.pdf>



aangegrepen om de balans op te maken en te onderzoeken of zich uit de Nieuwe zaakbehandeling professionele standaarden hebben ontwikkeld.

De tweede ontwikkeling die van belang is, is het wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (34.059)³. Dit wetsvoorstel beoogt onder andere om de regierol van de rechter te versterken. Het LOVB heeft dat wetsvoorstel als aansporing gezien om te onderzoeken of bij bestuursrechters gedeelde opvattingen bestonden over zijn regierol die als professionele standaard zijn aan te merken. Dat onderzoek loopt naast de activiteiten van het rechtspraakproject Kwaliteit en Innovatie, waarbinnen het deelproject Civiel-Bestuur (werkgroep Versterking Regie) onderzoekt op welke wijze de regiefunctie van de rechter kan worden verbeterd.

Proces van totstandkoming

Deze professionele standaarden zijn tot stand gekomen na uitvoerige consultatie van de bestuursrechters in 2015 en 2016 door de expertgroep professionele standaarden bestuursrecht.

Professionele standaarden bestuursrecht en hun niveaus

Het resultaat van het onderzoek van de Expertgroep en de consultaties zijn bijgaande professionele standaarden.

Er zijn twee verschillende niveaus van de standaarden beschreven. Het eerste niveau (1) bevat de normen die in het land breed worden herkend en erkend. Niveau twee (2) biedt een verdere concretisering en maakt duidelijk wat de standaarden van niveau 1 in de praktijk betekenen. De standaarden van niveau twee bieden duidelijke uitgangspunten, maar laten soms toch verschillende uitwerkingen toe omdat de rechter daaraan in iedere concrete zaak invulling moet geven.

De eerste standaard brengt op niveau 1 tot uitdrukking dat de bestuursrechter voor, tijdens en na afloop van de zitting verantwoordelijk is voor de voortgang en de afdoening van een aan hem toebedeelde zaak en voor de contacten met partijen. De uitwerking op niveau 2 biedt handvatten om die verantwoordelijkheid vorm te geven. De uitwerking kan gezien worden als een kompas voor de bestuursrechter om de standaard op niveau 1 te realiseren.

De tweede standaard verwoordt dat de bestuursrechter op adequate wijze ondersteund moet worden in zijn werk. Zonder adequate juridische en administratieve ondersteuning en hulpmiddelen kan de rechter zijn verantwoordelijkheid slecht vormgeven. In de uitwerking op niveau 2 worden enkele concrete(re) vormen van ondersteuning genoemd. In deze standaard spreekt de bestuursrechter uit wat nodig is om zijn werk goed te doen. De invulling daarvan is op dit moment nog niet volledig en zal op een later moment nader ingevuld moeten worden.

³ Wet 13 juli 2016 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht, Staatsblad 2016 nr. 288. Professionele standaarden bestuursrecht – vastgesteld door het LOVB op 20 april 2016



Verhouding professionele standaarden bestuursrecht tot andere standaarden

De professionele standaarden bestuursrecht staan niet op zichzelf maar moeten worden gezien als aanvulling op de meer fundamentele standaarden die al in de wet en bijzondere regelingen, zoals, onder meer, in de NVvR-rechterscode, de Gedragscode Rechtspraak, maar ook de landelijke procesregeling zijn vastgelegd. Zo moeten rechters onafhankelijk, onpartijdig en objectief zijn, respectvol omgaan met procespartijen en -deelnemers; geheimhouding betrachten en vermijden dat door hun optreden of publicaties het vertrouwen in de wijze van beroepsuitoefening van rechters wordt geschaad. Deze fundamentele standaarden komen in dit document niet opnieuw aan de orde.

Binnen de Rechtspraak worden professionele standaarden vastgesteld voor de verschillende rechtsgebieden. Op termijn wordt gekeken of er standaarden zijn (op te stellen) die niet gebonden zijn aan een specifiek rechtsgebied, maar voor alle rechters gelden.

Tot wie richten de professionele standaarden zich?

De professionele standaarden zijn in de eerste plaats opgesteld voor de bestuursrechter. De standaarden zullen ook effect hebben op de juridische en administratieve ondersteuning met wie de bestuursrechter samenwerkt. Als in de standaarden gesproken wordt over handelingen van een bestuursrechter moet bedacht worden dat de bestuursrechter eindverantwoordelijk is. In de dagelijkse praktijk zullen verschillende handelingen door de juridische of administratieve ondersteuning worden verricht onder zijn verantwoordelijkheid. Daarom is voor deze redactie gekozen. In de dagelijkse praktijk zal over de invulling van de standaarden met de juridische en administratieve medewerkers worden gesproken. Daarnaast is een standaard opgesteld die verwoordt dat de bestuursrechter op adequate wijze ondersteund moet worden in zijn werk. Deze standaard richt zich dan ook tot de rechtspraakorganisatie als geheel.

Hoe verder?

Bij de totstandkoming, het gebruik en de (kwaliteits)waarborging van de professionele standaarden bestuursrecht is een centrale rol toebedeeld aan het LOVB. Het LOVB zal bij beslissingen over de professionele standaarden steeds de bestuursrechters zelf consulteren of betrekken. Omdat de Rechtspraak in ontwikkeling zal blijven onder invloed van vakinhoudelijke en maatschappelijke veranderingen zijn professionele standaarden geen rustig bezit. Zo zal in de komende periode het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) invloed hebben op de werkprocessen van bestuursrechters. Als kwaliteitsbeheerder van de standaarden zal het LOVB, in samenspraak met de bestuursrechters, steeds moeten toetsen of de standaarden aanpassing behoeven.

De professionele standaarden bestuursrecht moeten bovenal in de dagelijkse praktijk handen en voeten krijgen. De bestuursrechters worden dan ook uitgenodigd om zich in hun werk te richten op de professionele standaarden, deze mee te wegen bij de wijze waarop zij de regievoering vóór, tijdens en na de zitting vormgeven en om met elkaar daarover het gesprek aan te gaan.



Professionele standaarden bestuursrecht

Niveau 1

1.1. De bestuursrechter is voor, tijdens en na afloop van de zitting verantwoordelijk voor de voortgang en de afdoening van een aan hem toebedeelde zaak en voor de contacten met partijen. Het is de taak van de bestuursrechter om te bevorderen dat het proces zo efficiënt en effectief mogelijk verloopt en dat de kwaliteit van het proces rondom de zitting gewaarborgd is. Hij bewaakt het recht van hoor en wederhoor en van een goede procesorde. De bestuursrechter draagt zorg voor een transparant proces en zorgt ervoor dat de zaak een behandeling op maat krijgt.

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



Professionele standaarden bestuursrecht

Niveau 2

Niveau twee vormt een praktische uitwerking van de professionele normen die onder niveau 1 zijn genoemd. Dit zijn de standaarden die als handvat voor het professionele gesprek gebruikt kunnen worden tussen bestuursrechters onderling en in de relatie tussen het management en de bestuursrechters als groep. Deze standaarden zijn niet altijd geschikt om onverkort te gebruiken in individuele gevallen. Met andere woorden de standaarden van niveau 2 bieden handvatten om de normen van niveau 1 te realiseren (kompas). De bestuursrechter laat zich door de standaarden richten bij de keuzes die hij maakt.

2.1 Regievoering

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;
- besluit de bestuursrechter in welke volgorde de zaken op zitting worden behandeld en hoeveel tijd hij voor de behandeling van iedere zaak uittrekt;
- 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;
- 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 in de zitting om de kans op finale beslechting van het conflict te maximaliseren, eventueel door behulpzaam te zijn bij een schikking of een 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.
7. De bestuursrechter bewaakt de zittingstijd zodat een zaak, zoveel mogelijk, binnen de geplande tijd kan worden behandeld.
- 8.1. De bestuursrechter doet mondeling uitspraak in zaken die zich daarvoor naar zijn oordeel lenen.
- 8.2. Als de bestuursrechter overweegt om mondeling uitspraak te doen dan maakt hij dit voornemen aan partijen kenbaar.
9. Bij meervoudige behandeling bereiden alle bestuursrechters zich voor door het dossier te bestuderen en vindt vooroverleg tussen de bestuursrechters en juridisch medewerker(s) plaats.
10. Om te zorgen dat de uitspraak binnen de wettelijke termijn wordt gedaan, spreekt de zaaksvoorzitter met de overige leden en de griffier na de zitting af welke taken voor de afdoening van de zaak verricht moeten worden. De voorzitter ziet toe op de naleving van deze afspraken.
11. Een uitspraak is gemotiveerd op een wijze die recht doet aan de zaak. De motivering dient zodanig te zijn dat de aanvaardbaarheid en de inzichtelijkheid van de uitspraak worden bevorderd.
12. Schriftelijke uitspraken worden geschreven met inachtneming van het landelijke voorkeurmodel voor uitspraken dat door het LOVB is vastgesteld.

2.2 Juridische en administratieve ondersteuning en middelen

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 rechter en de ondersteunende medewerkers maken afspraken om te komen tot een effectieve en efficiënte samenwerking.
2. De bestuursrechter heeft eenvoudig toegang tot actuele kennisbronnen, waaronder wetgeving, jurisprudentie, literatuur, Wiki-Juridica en opleidingen, e.d.



3. De bestuursrechter heeft de beschikking over en wordt in staat gesteld gebruik te maken van goed werkende ICT- en telehoor(video-conferencing)apparatuur.