

University of Groningen

Professionele standaarden en de praktijk van de zitting bij de bestuursrechter

Marseille, A.T.; Swinkels, W.; de Jong, H.M.

Published in:
 Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Marseille, A. T., Swinkels, W., & de Jong, H. M. (2018). Professionele standaarden en de praktijk van de zitting bij de bestuursrechter. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 31(10), 468-476. [NTB 2018/73].

Copyright

Other than for strictly personal use, 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), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Professionele standaarden en de praktijk van de zitting bij de bestuursrechter

NTB 2018/73

1. Inleiding

Een essentieel onderdeel van de procedure bij de bestuursrechter is de zitting. Artikel 6 EVRM garandeert het recht op een *fair hearing* in procedures bij de rechter. Voor het Nederlandse bestuursrecht geldt dat in de Awb is bepaald dat een beroep bij de bestuursrechter – uitzonderingen daargelaten – op een zitting wordt behandeld. Maar hoe ziet een zitting bij de bestuursrechter er idealiter eigenlijk uit? In de afgelopen 25 jaar zijn de ideeën daarover nogal veranderd. In de periode vlak na de invoering van de Awb werd de zitting eerst en vooral gezien als de *Day in Court* voor partijen.² Zij dienden de gelegenheid te hebben hun standpunt ten overstaan van de rechter te bepleiten. De rechter stelde zich terughoudend op. Voor haar was de zitting vooral een *hoorzitting*, waarop zij meer tijd besteedde aan het luisteren naar dan in het stellen van vragen aan partijen.³

Het afgelopen decennium heeft een omslag te zien gegeven. De rechter heeft ontdekt dat de betekenis van de zitting verder kan strekken dan het louter aanhoren van partijen en het stellen van informatieve vragen. De zitting kan er ook toe dienen partijen uitleg te geven over de procedure, het debat met partijen te voeren en om te bezien of hun geschil finaal kan worden beslecht. Van belang is daarnaast dat rechters zich meer zijn gaan realiseren dat de wijze waarop het beroep ter zitting wordt behandeld, van invloed kan zijn op de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid, wat van invloed kan zijn op de acceptatie van de uitkomst van de procedure. De omslag in het denken over de mogelijkheden van de zitting is terug te zien in de afspraken die de bestuursrechters van de rechtbanken eind 2011 met elkaar hebben gemaakt over de wijze waarop ze beroepszaken behandelen. Die werkwijze is gelabeld als ‘Nieuwe zaaksbehandeling’ en houdt in dat de rechter bij het behandelen van elke beroepszaak

streeft naar snelheid, maatwerk en finaliteit.⁴ De doelstellingen van de Nieuwe zaaksbehandeling hebben de bestuursrechters van de rechtbanken vanaf 2016 uitgewerkt in zogeheten professionele standaarden. Daarin is een aantal *best practices* vastgelegd over het behandelen van beroepszaken. De zitting is prominent aanwezig in de professionele standaarden.⁵

De professionele standaarden kunnen op zijn minst worden gezien als intentieverklaring van de gezamenlijke bestuursrechters over de wijze waarop zij de aan hen voorgelegde geschillen willen behandelen. Om die reden is het interessant om te kijken in hoeverre op zittingen van de bestuursrechter anno 2018 wordt gewerkt volgens die professionele standaarden. Dit artikel doet verslag van een onderzoek naar de gang van zaken op de zitting bij de bestuursrechter, op basis van het bijwonen van bijna 40 zittingen bij rechtbanken. Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 gaan we in op de vraag wat partijen in een procedure bij de bestuursrechter, gezien wat daarover in de Awb is geregeld en door bestuursrechters zelf is afgesproken, van de zitting kunnen verwachten. In paragraaf 3 bespreken we eerder onderzoek naar de gang van zaken op de zitting bij de bestuursrechter. In paragraaf 4 is de opzet van ons onderzoek aan de orde, in paragraaf 5 gaan we in op de resultaten. We sluiten in paragraaf 6 af met een korte conclusie.

2. De zitting volgens de Awb, de Nieuwe zaaksbehandeling en de professionele standaarden

Hoofdstuk 8 van de Awb, waarin de procedure bij de bestuursrechter is geregeld, bevat een groot aantal bepalingen over de zitting. De belangrijkste is artikel 8:56, waarin is vastgelegd dat het beroep ter zitting wordt behandeld. Uitzonderingen op die hoofdregel zijn onder andere te vinden in de artikelen 8:54 (als er redelijkerwijs geen twijfel is over de uitkomst is van het beroep hoeft geen zitting te worden gehouden) en 8:57 (als de rechter een zitting niet van toegevoegde waarde vindt en partijen instemmen met zijn verzoek kan worden afgezien van een zitting). Over de zitting is verder onder meer geregeld dat deze in beginsel openbaar is (artikel 8:62), dat de rechter partijen kan oproepen, alsmede door hem benoemde deskundigen en tolken (artikelen 8:59 en 8:60), dat de rechter de zitting kan schorsen als blijkt dat het nodig is het onderzoek naar de zaak voort te zetten (artikel 8:64), dat

1 Bert Marseille is werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Wilke Swinkels volgt de onderzoeksmaster Publiekrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en de Rijksuniversiteit Groningen. Hilde Marije de Jong volgde ten tijde van het onderzoek de bachelor ‘Juridische Bestuurskunde’ en nam deel aan het Honours college, beide aan de Rijksuniversiteit Groningen; dit studiejaar volgt zij een bestuursjaar en is lid van de faculteitsraad van de rechtenfaculteit. Wij zijn veel dank verschuldigd aan de medewerkers van de drie rechtbanken die ons gedurende een aantal maanden hebben voorzien van zittingslijsten op basis waarvan we zittingen konden bijwonen.

2 A.T. Marseille, *De zitting bij de bestuursrechter*, Den Haag: Bju 2009.

3 In deze bijdrage verwijzen we steeds naar de rechter als ‘zij’, al was het maar omdat we in meerderheid vrouwelijke rechters aan het werk hebben gezien. We doen dat ook bij het beschrijven van de uitkomsten van het onderzoek, mede om de anonimiteit te waarborgen van de rechters die we aan het werk hebben gezien.

4 A.T. Marseille, B.W.N. de Waard & P. Laskewitz, ‘De Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht in de praktijk’, *NJB* 2015/1482.

5 Zie: www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Professionele-standaarden-van-de-bestuursrechter-bij-de-rechtbanken.pdf.

de rechter aan het eind van de zitting uitspraak kan doen (artikel 8:67) en dat van de zittingen een proces-verbaal wordt opgemaakt (artikel 8:61). Over de wijze van behandeling van het geschil ter zitting vermeldt de Awb zo goed als niets. De enige eis die de Awb op dat punt aan de rechter stelt, is neergelegd in artikel 8:65 lid 2, waarin is bepaald dat, voordat het onderzoek ter zitting wordt gesloten, partijen het recht hebben voor het laatst het woord te voeren.

De Awb geeft de rechter die een beroep ter zitting behandelt derhalve geen instructies over hoe dat moet gebeuren, maar rechters hebben zichzelf wel verbonden aan een bepaalde werkwijze, in het begin van dit decennium door de keuze voor de Nieuwe zaaksbehandeling, recent door het vaststellen van professionele standaarden.

De Nieuwe zaaksbehandeling houdt in dat de rechter zo snel mogelijk na binnenkomst van het beroep met partijen ter zitting bespreekt hoe hun zaak het beste kan worden aangepakt. Snelheid, maatwerk en finaliteit staan centraal. Snelheid moet worden gegarandeerd door zaken uiterlijk na drie maanden ter zitting te agenderen. Maatwerk houdt in dat per zaak wordt bekeken wat er moet gebeuren om tot een bevredigende uitkomst van de procedure te komen.⁶ Finaliteit betekent idealiter dat partijen gezamenlijk een oplossing voor hun geschil vinden, maar ten minste dat de procedure bij de bestuursrechter eindigt met duidelijkheid over welk besluit voor de toekomst geldt.⁷ De behandeling van de zaak ter zitting is cruciaal voor het bereiken van die laatste twee doelen. Ter zitting moet de rechter onderzoeken wat partijen verdeeld houdt. Beperkt hun conflict zich tot de onenigheid over de rechtmatigheid van het bestreden besluit, of speelt er meer of iets anders? Als de rechter weet wat tussen partijen speelt, kan zij vervolgens met hen bespreken wat er nodig is voor de beslechting van hun geschil en welke bijdrage zij daaraan kan leveren.⁸ Zijn partijen geholpen met een uitspraak, dan is van belang dat ze de kans hebben hun standpunt over het ter discussie staande besluit naar voren te brengen en desgewenst bewijs te leveren. Op de zitting moet de rechter duidelijk maken hoe de bewijslast ligt en met partijen bespreken of het wenselijk en mogelijk is dat zij hun standpunten nader onderbouwen en/of van bewijs voorzien. Van belang is ten slotte dat als duidelijk is dat het beroep resulteert in een uitspraak die inhoudt dat het bestreden besluit wordt vernietigd, besproken wordt of het gebrek kan worden hersteld en zo ja, welk besluit het bestuursorgaan voor het gebrekkige besluit in de

plaats wil stellen, zodat de rechter wellicht zelf in de zaak kan voorzien.⁹

In de jaren na de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling zijn bestuursrechters gaan werken aan professionele standaarden. Die kunnen worden omschreven als 'breed gedeelde waarden van collectief vakmanschap'.¹⁰ Ze zijn bedoeld ter bevordering van de kwaliteit van het werk van de rechter. Ze richten zich primair tot de rechter. In de inleiding over de binding van de rechter aan de professionele standaarden opgemerkt:

“Rechters zullen zich moeten inspannen om zo veel 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 (...)”

In april 2016 is de eerste editie van de professionele standaarden voor het bestuursrecht vastgesteld. Daarin stond de regievoering centraal. In de periode daarna zijn ze verder ontwikkeld, waarbij aandacht is besteed aan onderwerpen als de inzet van rechters-plaatsvervanger, zittingstijden, deskundigen en het 'vier-ogenprincipe' (rechters kijken met elkaar mee).

In de professionele standaarden worden drie niveaus onderscheiden. De inleiding zegt daarover:

“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.”

Op het eerste niveau zijn zeven standaarden vastgesteld. Ze luiden als volgt:

- 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.
- Bestuursrechters voeren het professionele gesprek en dragen bij aan kennisdeling.
- De bestuursrechter wordt op adequate wijze ondersteund in de uitvoering van zijn werk.
- De bestuursrechter is verantwoordelijk voor de regie, voortgang en tijdige afdoening van een aan hem toebedeelde zaak en voor de contacten met partijen.

6 A.T. Marseille, 'Comparitie en regie als panacee voor het bestuursrechtelijk beroep?', *Trema* 2010, p. 92-101; P. Nihot, 'Differentiatie van zaaksbehandeling', *Trema* 2010, p. 457-459; B.J. van Ettekovens, 'Effectieve rechtsbescherming door de bestuursrechter', in: A.M.J. Heijmans e.a. (red.), *De Raad van State in perspectief*, p. 293-324, K.E. Haan, 'De Nieuwe zaaksbehandeling op het goede spoor?', *NTB* 2013/3.

7 A.T. Marseille & H.D. Tolsma, *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 227.

8 Allewijn, *Tussen partijen is in geschil...* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu uitgeverij 2011.

9 D.A. Verburg, *De bestuursrechtelijke uitspraak en het denkmodel dat daaraan ten grondslag ligt*, Zeist: Kerkebosch 2008, p. 196.

10 www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Professionele-standaarden-van-de-bestuursrechter-bij-de-rechtbanken.pdf.

- De bestuursrechter draagt zorg voor een transparant proces.
- Elke zaak krijgt een behandeling op maat.
- De bestuursrechter doet een gemotiveerde, begrijpelijke uitspraak die bij de zaak past.

Voor het doel van dit onderzoek zijn met name de op het tweede niveau vastgestelde professionele standaarden van belang. Een aantal daarvan heeft betrekking op de behandeling van het beroep ter zitting. Daarin is het volgende bepaald:

Begin zitting; communicatie

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 daar op te reageren. De bestuursrechter communiceert op een voor partijen begrijpelijke wijze en zorgt ervoor dat partijen de mogelijkheid krijgen hun standpunt toe te lichten.

Eenduidig geschil

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.

Bewijspositie

De bestuursrechter licht partijen waar nodig voor over het juridische beoordelingskader en hun bewijspositie.

Verwachtingsmanagement

De bestuursrechter zet zich er voor in dat partijen niet met onjuiste verwachtingen de zitting verlaten.

Mondelinge uitspraak

De bestuursrechter doet mondeling uitspraak in zaken die zich daarvoor naar zijn oordeel lenen. Als de bestuursrechter overweegt om mondeling uitspraak te doen, maakt hij dit voornemen aan partijen kenbaar.

Van de vijf onderdelen gaat er één over de start van de zitting (de rechter moet partijen informeren over wie ze voor zich hebben en wat ze op de zitting kunnen verwachten), gaan er twee over de behandeling van de zaak (de rechter moet onderzoeken of sprake is van een achterliggend geschil en zij moet partijen duidelijkheid bieden over hun bewijspositie) en twee over de afronding van de beroepszaak (de rechter moet aan verwachtingsmanagement doen en de zitting zo mogelijk afsluiten met een mondelinge uitspraak).

Voor zover de professionele standaarden kunnen worden gezien als instructies aan de rechter, zijn sommige meer imperatief gesteld dan andere. Gezien de formulering van de professionele standaarden is er geen twijfel mogelijk over

hoe de rechter de zitting moet openen en evenmin over het feit dat zij onderzoek moet doen naar de aard van het geschil. Voor wat betreft de bewijsvoorlichting ('waar nodig') en de mondelinge uitspraak ('zaken die zich daarvoor naar zijn oordeel lenen') laten de professionele standaarden de rechter meer vrijheid, op het punt van het verwachtingsmanagement zijn ze noodgedwongen vaag ('zet zich ervoor in').

Al met al is, afgaande op de tekst van de professionele standaarden, te verwachten dat zittingen bij de bestuursrechter sterk met elkaar overeenstemmen op het punt van de informatievoorziening aan partijen en het onderzoek naar de aard van het geschil, en meer van elkaar verschillen op het punt van bewijsvoorlichting en het wel of niet doen van een mondelinge uitspraak – en nog meer op andere aspecten, die niet expliciet in de professionele standaarden worden genoemd.

3. Eerder onderzoek naar de gang van zaken op de zitting bij de bestuursrechter

Uit onderzoek dat in het verleden is gedaan naar de wijze waarop bestuursrechters zaken ter zitting behandelen, blijkt dat er gedurende de afgelopen twintig jaar op dat punt behoorlijk veel is veranderd. Een vergelijking tussen de resultaten van in 2002 door Marseille uitgevoerd onderzoek met onderzoek dat Marseille e.a. in 2013-2014 deden,¹¹ blijkt dat de opstelling van de bestuursrechter ter zitting een stuk actiever is geworden. In 2002 was de functie van de zitting in de meeste gevallen beperkt tot het uitwisselen van standpunten door partijen. De rechter was nauwelijks actief bij het vaststellen van de feiten die voor zijn beslissing van belang zijn en onderzocht zelden de mogelijkheden voor een vergelijk tussen partijen. In 2013-2014 is er veel veranderd. Rechters benutten de zitting vaker om op zoek gaan naar onderliggende belangen en ondernemen in meer gevallen een schikkingspoging. Ook de vraag of het geschil tussen partijen het meest is gebaat bij een uitspraak van de rechter, of dat het de voorkeur verdient dat wordt gezocht naar een andere oplossing, wordt vaker aan de orde gesteld. Met enige regelmaat bespreekt de rechter ter zitting met partijen bewijsvragen. De zitting leidt vaker tot de finale beslechting van het geschil. Is in 2013-2014 sprake van een duidelijke verandering ten opzichte van de situatie van ruim tien jaar eerder, gemeten aan de doelstellingen van de in 2012 gestarte Nieuwe zaaksbehandeling is het beeld minder positief. Op een meerderheid van de zittingen wordt niet of slechts beperkt volgens de uitgangspunten van de Nieuwe zaaksbehandeling gewerkt.

Het meest recente onderzoek naar de zitting bij de bestuursrechter is gedaan door De Jong.¹² Zij heeft in 2017

11 Het in 2002 uitgevoerde onderzoek: A.T. Marseille, *De zitting bij de bestuursrechter*, Den Haag: Bju 2009; het in 2013-2014 uitgevoerde onderzoek: A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, A. Tollenaar, P. Laskewitz & C. Boxum, *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*, Den Haag: Ministerie van BZK 2015.

12 K.A.W.M. de Jong, 'Geen sfinx te zien. Een onderzoek naar de zaaksbehandeling bij de Amsterdamse bestuursrechter', *NTB* 2018/16 (p. 66-76).

bij de Rechtbank Amsterdam 68 zaken bestudeerd en 34 zittingen bijgewoond. Het beeld dat zij schetst is positief. De gang van zaken bij de zitting karakteriseert zij als informeel: 'er was vaak sprake van een echt gesprek over het geschil'.¹³ Op het merendeel van de zittingen wordt onderzoek gedaan naar een mogelijk conflict achter het juridische geschil, zij het dat de meeste rechters niet aan het begin van de zitting de belangenvraag expliciet aan de orde stellen. Als bewijskwesities spelen, kwamen die ter zitting expliciet aan bod: '(...) aan eisers werd steeds duidelijk gemaakt waar het probleem zat en wat de gevolgen waren'.¹⁴ Niet op alle punten geldt echter dat in Amsterdam geheel conform de idealen van de Nieuwe zaaksbehandeling wordt gewerkt. Zo wordt in veel gevallen aan het begin van de zitting geen uiteenzetting gegeven van de manier waarop de behandeling van de zaak zal plaatsvinden. Ook is het aantal mondelinge uitspraken beperkt: het gebeurde in vier van de 68 bestudeerde zaken.¹⁵ Desondanks is het eindoordeel van De Jong zonder meer positief, zij het met name vanwege de tevredenheid bij betrokkenen (eisers, gemachtigden, rechter) over de gang van zaken in de procedure bij de rechtbank.

4. Opzet van het onderzoek

In de periode van september 2017 tot en met maart 2018 hebben wij in totaal 39 zittingen bij drie rechtbanken geobserveerd.¹⁶ Gedurende die periode hebben de rechtbanken ons de zittingslijsten toegestuurd van alle soorten bestuursrechtelijke zaken, met uitzondering van belastingzaken en vreemdelingenzaken. Bij het bezoeken van de zittingen hebben we ons beperkt tot enkelvoudig behandelde bodemzaken. Zittingen van meervoudige kamers en zittingen waarop verzoeken om voorlopige voorziening werden behandeld, hebben we niet bijgewoond. We hebben geprobeerd zo veel mogelijk verschillende rechters in zo veel mogelijk verschillende zaken aan het werk te zien. In het begin van het onderzoek hebben we steeds met twee personen zittingen geobserveerd (de senior onderzoeker met een van de junior onderzoekers), later was steeds één onderzoeker bij een zitting aanwezig. De senior onderzoeker en een van de junior onderzoekers hebben bij elk van de drie rechtbanken zittingen geobserveerd, de andere junior onderzoeker bij twee van de drie rechtbanken.

Gezien het aantal zittingen dat we hebben geobserveerd en gezien de selectie van de zittingen, kunnen we er niet van uitgaan dat het onderzoek een representatief beeld biedt van de gang van zaken op de zitting bij de bestuursrechter in de periode eind 2017-begin 2018. Wel kunnen we van alles zeggen over de (variatie in de) werkwijze van de rechter, maar we durven onze bevindingen slechts te generaliseren – zij het met een slag om de arm – als we bepaalde activiteiten van de rechter die we op grond van de professionele

standaarden hadden verwacht te zullen aantreffen, (bijna) altijd of juist (bijna) nooit aantreffen.

5. Uitkomsten van het onderzoek

Hoe brengen bestuursrechters de professionele standaarden in de praktijk? De uitkomsten van ons onderzoek ter beantwoording van die vraag beschrijven we aan de hand van de verslagen van de zittingen die we hebben bijgewoond. Bij de verslagen, waarvan we een aantal fragmenten weergeven, gaat het om een combinatie van feitelijke observaties en reflecties van de onderzoeker. We hebben geprobeerd onze observaties zo precies mogelijk op te schrijven en bij onze reflecties de nodige terughoudendheid te betrachten. Voor de verschillende aspecten van de professionele standaarden geven we weer in hoeverre we op de zitting zagen dat daar wel of juist niet naar werd gehandeld. Daarnaast gaan we in op aspecten van de behandeling van het beroep ter zitting die niet met zo veel woorden in de professionele standaarden zijn terug te vinden, maar wel medebepalend zijn voor de kwaliteit van de zitting.

5.1 *Begin zitting; communicatie*

Anders dan wij op grond van de professionele standaarden verwachtten, zagen we grote verschillen in de manier waarop de rechter de zitting begint. In een aantal gevallen gebeurt dat in de geest van wat daarover in de professionele standaarden is te vinden.

De rechter stelt zichzelf voor ("Mijn naam is ...") en ook de griffier en geeft uitleg over diens functie: "Zij deed de voorbereiding van deze zaak." De rechter vervolgt: "We gaan het hebben over het verzoek om handhaving dat u heeft ingediend. (...) Ik heb de stukken gelezen en aan de hand daarvan heb ik een aantal vragen. U mag daarop reageren en aan het einde krijgt u nog de kans om iets te zeggen, zodat u alles naar voren kunt brengen wat u wilt.

Maar het komt ook voor dat de start van de zitting rommelig, onduidelijk en ongefocus is.

"Goed, beste mensen, ik open deze zitting." De rechter checkt wie zij voor zich heeft en zegt dat zij het dossier heeft gelezen. Vervolgens vraagt zij partijen: "Heeft u de behoefte de zaak toe te lichten?" Als op die vraag niet een duidelijke reactie komt, zegt zij: "Ik kan ook direct het gesprek met u aangaan." Daarop zegt eiser toch nog kort waarom hij het niet eens is met het besluit van het bestuursorgaan. De rechter reageert: "Het is de vraag of we aan de inhoudelijke kant van de zaak kunnen toekomen." Waarom dat zo is, licht zij niet toe. Vervolgens geeft ze de gemachtigde van het bestuursorgaan het woord om diens standpunt toe te lichten. Het pleidooi van de gemachtigde gaat naadloos over in een gesprek tussen de rechter en de gemachtigde. Eiser en diens gemachtigde zitten er wat afwachtend bij. Als het gesprek tussen de rechter en de gemachtigde van het bestuursorgaan ten einde is, wendt de rechter zich tot eiser en

13 De Jong 2018, p. 68.

14 De Jong 2018, p. 70.

15 De Jong 2018, p. 72.

16 18 zittingen bij de eerste van de drie rechtbanken, 7 bij de tweede, 14 bij de derde.

diens gemachtigde. Zij geeft hem niet – zoals de gemachtigde van verweerder – de gelegenheid een toelichting te geven op zijn beroep, maar begint direct met het stellen van een inhoudelijke vraag.

Uit het citaat blijkt dat de rechter op meerdere gedachten hinkt: zij lijkt aan het begin van de zitting er nog niet over uit of ze het liefst heeft dat partijen eerst het woord krijgen of dat zij zelf wil beginnen en evenmin of zij partijen daarin de keuze wil laten of zelf wil bepalen hoe de zitting gaat verlopen. En de rechter laat precies het punt onbesproken dat zich bij uitstek leent om bij het begin van de zitting aan de orde te stellen: het feit dat formele hobbels wellicht in de weg staan aan een inhoudelijke beoordeling van het beroep.

Ook in de benadering van partijen maken rechters zo nu en dan een ongeconcentreerde, afwezige indruk.

De bode laat een groot aantal mensen binnen in de zittingszaal. Sommigen gaan op de eerste rij zitten, anderen op de tweede rij. De rechter vraagt aan alle aanwezigen wie zij zijn. Het blijkt dat één van de partijen op de tweede rij zit en een aantal belangstellenden op de eerste rij, waar trouwens ook nog een aantal stoelen leeg is. De rechter zegt iets in de trant van: dat had niet gehoeven, dat u op de tweede rij ging zitten, maar het is prima zo.

Het is hier onduidelijkheid troef. Bij de constatering ‘het had niet gehoeven’ past lijkt ons een uitnodiging om op de eerste rij te komen zitten. Als de rechter vindt dat het prima is zo, had de opmerking ‘dat had niet gehoeven’ juist achterwege kunnen blijven. Nu laat zij het aankomen op de assertiviteit van de partij die op de tweede rij is gaan zitten of die wel of niet naar voren opschuift.

Behalve zittingen waar de start volgens het boekje gaat en zittingen waar dat juist niet het geval is, zijn er ook zittingen waar de rechter weliswaar slechts spaarzaam uitleg geeft over wat partijen te wachten staat, maar haar houding en opstelling vertrouwen wekt dat de zaak gedegen en effectief zal worden behandeld.

“Het onderwerp is (...) en ik wil dat met u doornemen.” De advocaat van eiser zegt dat hij geen pleitnota heeft, maar wel alles in zijn hoofd heeft. De rechter: “Dat wil ik graag horen.” De advocaat is soms een beetje warrig in zijn toelichting op het beroep. De rechter: “Oké, even samenvatten. Er zijn dus drie dingen. 1 (...), 2 (...).” De advocaat vult aan: “En 3 (...).”

De betreffende rechter maakt weinig werk van de opening van de zitting en stelt zich niet voor, maar maakt wel direct duidelijk waar het op de zitting over gaat en wat zij wil gaan doen en zij biedt waar nodig partijen hulp.

5.2 Eenduidig geschil

Wij hebben geen zittingen meegemaakt waar de rechter bij het begin van de behandeling van de zaak onderzocht of sprake was van een eenduidig juridisch geschil of van een conflict met achterliggende belangen. Als achterliggende belangen al aan de orde kwamen, gebeurde dat tijdens de inhoudelijke discussie over de rechtmatigheid van het bestreden besluit, maar ook dan gebeurde het niet vaak. Uiteraard is het de vraag in hoeverre de rechter partijen tekort doet door niet over achterliggende belangen te beginnen. Die vraag is lang niet altijd te beantwoorden, domweg omdat als de rechter niets doet, onduidelijk blijft wat er boven tafel zou zijn gekomen als zij het onderwerp wel had aangesneden. Maar soms borrelt het ergens in de loop van de zitting op, wat kan indiceren dat de rechter er verstandig aan had gedaan het eerder ter sprake te brengen.

De rechter zegt aan het einde van een zitting in een driepartijengeschil: “Ik heb nu al mijn punten behandeld. Ik kijk nog even naar de griffier links van mij of ik wat over het hoofd heb gezien... Nee? Oké.” Tegen eiser: “Wilt u nog iets zeggen?” Eiser maakt nog een enkele opmerking. Tegen de gemachtigde van verweerder: “Wilt u daar nog op reageren?” De gemachtigde steekt nog een technisch verhaal af. De rechter probeert het samen te vatten: “... dus u bedoelt dat de schade ...” De gemachtigde onderbreekt de rechter en gaat verder met zijn verhaal. De rechter: “Ik ga er even over nadenken.” Tegen de derde partij: “Wilt u nog iets naar voren brengen? Hoeft niet, maar mag wel.” Wat volgt is nog een persoonlijk verhaal over hoe hij het hele gebeuren heeft ervaren.

Het fragment roept de vraag op wat er was gebeurd als het punt dat nu op het allerlaatste moment door een van de partijen wordt genoemd, in een eerder stadium van de zitting door de rechter aan de orde was gesteld. Wellicht had de rechter de discussie op een andere, voor partijen meer bevredigende manier kunnen laten verlopen.

In de professionele standaarden wordt ervan uitgegaan dat onderzoek naar achterliggende belangen van nut kan zijn als de rechter partijen behulpzaam wil zijn met het treffen van een schikking. Bij enkele van de zittingen die we hebben meegemaakt verkende de rechter de mogelijkheid van een schikking tussen partijen. Twee keer leidde dat tot een schikking. Ter illustratie een fragment van het verslag van een van die twee zittingen, over een weigering van een bestuursorgaan om te handhaven:

De rechter: “Ik weet niet zeker wat wijsheid is... ik weet namelijk niet zeker welke kant de bal hier op moet rollen. (...) Ik zit even hardop na te denken: is er geen mogelijkheid voor een oplossing of afspraak tussen u beiden? Ik zie het volgende handhavingsverzoek al weer liggen namelijk.”

De gemachtigde van eiser: “Ja, dat hebben we ook al wel geprobeerd, maar de gemeente was heel afwijzend.”

De rechter, zich richtend tot de gemachtigde van het bestuursorgaan: “En als ik het nu direct aan u vraag? Ik weet namelijk echt niet hoe het dossier hier uitpakt.”

De gemachtigde van het bestuursorgaan: “Ehm...”

De rechter: “Heeft u het mandaat om dat nu te beslissen?”

De gemachtigde van het bestuursorgaan: “Nou, het college vindt het afwijzen van het handhavingsverzoek rechtmatig, dus...”

De rechter, de gemachtigde onderbrekend: “Ja, dat snap ik, maar ik heb het er nu puur over om er in der minne uit te komen.”

De gemachtigde van het bestuursorgaan: “Ja, wie weet, wellicht.”

De rechter tegen eiser: “En u? Staat u hier positief tegenover?”

De gemachtigde van eiser overlegt met zijn cliënt en reageert dan: “Ja, wij staan positief tegenover elke mogelijkheid om er samen uit te komen.”

Nadat partijen mede dankzij suggesties van de rechter het er over eens zijn hoe ze gaan kijken of ze hun geschil kunnen oplossen, vraagt de rechter aan eiser:

“Stel dat dat lukt, is dat dan voor u reden om uw beroep in te trekken?”

Eiser: “Ja, in principe wel, maar ik moet dan natuurlijk wel nog even kijken naar de proceskosten en dergelijke.”

De rechter: “Laten we dan dit afspreken. Ik schors de zaak drie weken (...). Daarna kunt u dan beslissen of u uw beroep wil intrekken.”

Uit het fragment blijkt wat ons betreft dat de rechter op de betreffende zitting partijen de volle vrijheid liet bij de keuze om met elkaar te gaan praten, maar zich tegelijkertijd zeer betrokken toonde om partijen te helpen bij het zoeken naar een vergelijk, precies op de manier die als *best practice* voor het begeleiden van schikkingsonderhandelingen kan gelden.¹⁷

5.3 Bewijspositie

In veel zaken bij de bestuursrechter is de vraag aan de orde of het besluit van het bestuursorgaan gebaseerd is op een juiste vaststelling van de feiten. Het komt regelmatig voor dat de rechter diep in de feiten duikt. Zij gebruikt de aanwezigheid van partijen om te proberen een antwoord te krijgen op vragen die ze over de feiten heeft. Voor partijen is het daarnaast van belang te weten in hoeverre zij de bewijslast dragen voor feiten die in geschil zijn en, als dat het geval is, of ze voldoende bewijs hebben geleverd om de rechter van hun standpunt te overtuigen. De rechter bespreekt echter zelden met partijen hoe het staat met hun bewijspositie. Soms maken rechters wel opmerkingen over de bewijslastverdeling tussen partijen, maar die hebben zonder uitzondering een algemeen karakter. Ter illustratie een voorbeeld

van een zitting waar de rechter wel veel vragen heeft over de feiten, maar nauwelijks voorlichting geeft.

De rechter stelt eiseres vragen om te achterhalen of zij wel of niet een zelfstandige huishouding voert: bij een vooraf aangekondigd huisbezoek heeft verweerder namelijk de ex-partner naar binnen zien gaan en met een tas weer naar buiten zien komen. De rechter wijst op de verklaringen die eiseres heeft afgelegd, herhaalt wat zij heeft verklaard, geeft aan wat de gemeente heeft gezien en vraagt eiseres of dat klopt. De rechter praat rustig, maakt aantekeningen, blijft doorvragen. Naar aanleiding van wat de rechter in het dossier heeft gelezen, vraagt ze aan eiseres: “U zegt dat u onder druk werd gezet, toen. Wat is er precies gebeurd?” Nadat de rechter al haar vragen aan eiseres heeft gesteld, wendt zij zich tot de vader van eiseres: “U zei eerder dat uw dochter een paar ‘gekke dingen’ heeft gezegd tijdens de gesprekken. Wat bedoelde u daarmee?” De vader geeft aan dat ze door haar PDD-NOS vaak verkeerd wordt begrepen. De rechter: “Ik begrijp alle emoties, maar wat ik probeer te vragen is: wat staat er in de verklaringen dat verkeerd zou kunnen zijn begrepen?” (...)

De rechter zegt dat ze geen vragen meer heeft en vraagt of partijen nog punten hebben die ze naar voren willen brengen. De vader van eiseres houdt nog een lang verhaal, gooit het vooral op emoties. De rechter: “Misschien kan ik een toevoeging geven op de bewijslast. Uw dochter moet bewijzen dat ze recht heeft op een uitkering. (...) Ik snap de emotie, maar zo zit het juridisch in elkaar en ik zal het ook op die manier moeten toetsen.”

Het fragment betreft een zaak waarin de rechter op een even beheerste als betrokken wijze de discussie ter zitting leidde, omzichtig de klippen van de emoties van eiseres en haar vader omzeilend. De rechter investeerde veel van haar tijd en energie in het verkrijgen van beeld van de feiten, maar maakte aan het eind van haar zoektocht niet de stand van zaken op. De opmerking over de bewijslastverdeling fungeerde niet als aanzet voor een nieuwe discussie, maar veeleer als afsluiting van het rechterlijk feitenonderzoek. Was de opmerking op een eerder moment op de zitting gemaakt, dan zou die mogelijk invloed gehad kunnen hebben op het verloop van de zitting en op de door de appellante ervaren procedurele rechtvaardigheid.

5.4 Verwachtingsmanagement

Het is moeilijk om als buitenstaander vast te stellen in hoeverre de rechter weet te bereiken dat partijen niet met onjuiste verwachtingen de zitting verlaten. Voor het overgrote deel van de zittingen die wij hebben bijgewoond gold dat de rechter zich op de vlakte hield over de uitkomst van het beroep. Slechts af en toe liet zij daar iets over doorschemeren. Een voorbeeld biedt het verslag van een arbeidsongeschiktheidszaak, waar de rechter enigszins liet doorschemeren dat de appellante aan de verliezende hand was:

¹⁷ R.H. de Bock, *Grip op kwaliteit. Een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen*, voor de Jaarvergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging, 12 juni 2015 te Zwolle, Handelingen NJV, 145e jaargang/2015-1, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

“U weet, ik ben geen arts, dus ik ga af op wat de verzekeringsarts in de rapporten zegt. (...) Wat ik als rechter doe, is kijken of de verzekeringsarts goed heeft gemotiveerd en dan wordt het in dit geval voor mij toch wel lastig.”

Er was ook één zitting waar de rechter naar ons idee ten onrechte verzuimde de mogelijke uitkomst van de procedure te bespreken. Het betrof een zaak waar het bezwaar niet-ontvankelijk was verklaard vanwege overschrijding van de bezwaartermijn. Appellant, zo bleek ter zitting, was zich er niet van bewust dat er een reële kans was dat de rechter niet zou toekomen aan een beoordeling van het materiële geschil tussen partijen. De rechter maakte dit onvoldoende duidelijk.

5.5 *Mondelinge uitspraak*

Als toeschouwer bij een zitting kun je proberen te voorspellen of de zitting zal uitmonden in een mondelinge uitspraak. Als onze inschatting was dat de rechter geen mondelinge uitspraak zou doen omdat de zaak daarvoor te gecompliceerd was, bleken we er nooit naast te zitten. Maar andersom wel: wanneer we dachten dat een zaak aan de orde was die zich prima leende voor een mondelinge uitspraak, gebeurde het toch bijna nooit. Al met al is onze indruk dat de mogelijkheden om mondeling uitspraak te doen niet ten volle worden benut. Onderstaand fragment van een zittingsverslag biedt een voorbeeld van een juridisch niet-gecompliceerde zaak waarin de rechter – in de lijn der verwachting – wel mondeling uitspraak deed.

Eiseres heeft een aanvraag op grond van een studietoets-gemoetkomingsregeling gedaan. De gemachtigde van het UWV zegt dat sprake is van een vervelende situatie, omdat de aanvraag aanvankelijk niet volledig was. “Als de aanvraag op het moment dat die werd ingediend volledig was geweest, dan had hij gehonoreerd kunnen worden. Maar hij was incompleet, dus we moesten hem aanhouden. In de periode daarna zijn er vervolgens enorm veel aanvragen gedaan, waarna het geld op was.” De rechter legt vervolgens nogmaals uit dat alleen een complete aanvraag meetelt en dat in het formulier duidelijk was aangegeven) wat er allemaal moest worden meegestuurd. De rechter zegt dat ze mondeling uitspraak zal doen en vertelt waarom: het is een heldere zaak en zo wordt direct duidelijkheid geboden. De rechter vertelt in eigen woorden en op rustige toon waarom het beroep ongegrond is.

Positief aan de behandeling van de betreffende zaak was dat de rechter uitlegde waarom ze mondeling uitspraak zou doen en dat ze de overwegingen van de uitspraak niet voorlas, maar in eigen woorden vertelde. Aangenomen kan worden dat dit de kans vergroot dat partijen begrijpen waarom het beroep ongegrond is. Opvallend was wel dat de rechter aan het begin van de zitting niet had genoemd dat de zitting mogelijk met een mondelinge uitspraak zou eindigen.

Er zijn rechters die dat standaard doen,¹⁸ maar in ons onderzoek zijn we ze – op een enkele uitzondering na – niet tegengekomen.

5.6 *Andere aspecten van de zitting: gezag, inhoud en contact*

De mate waarin rechters voldoen aan de eisen van de professionele standaarden, vormen een goede indicatie voor de kwaliteit van de behandeling van het beroep ter zitting. Maar een volledig beeld ervan kunnen ze niet geven. Drie aspecten van het optreden van de rechter die niet worden genoemd in de professionele standaarden (en waarvoor trouwens ook moeilijk concrete instructies aan de rechter zijn te geven, omdat ze aspecten van het handelen van de rechter betreffen die vooral worden bepaald door talenten en vaardigheden die sommige rechters in sterkere mate bezitten dan andere) kunnen worden aangeduid met de termen ‘gezag’, ‘inhoud’ en ‘contact’.

Een meerderheid van de rechters bezit voldoende gezag om ervoor te zorgen dat partijen zich voegen naar het feit dat de rechter de leiding van de zitting heeft. Is dat het geval, dan valt het meestal niet op. Is dat niet het geval, dan valt het des te meer op. We geven twee voorbeelden.

Nadat de gemachtigden van eiser en die van het bestuursorgaan aan het woord zijn geweest, geeft de rechter het woord aan de derde-partij. Terwijl die aan het woord is, spreken eiser en diens gemachtigde op tamelijk luide toon met elkaar. De rechter probeert hun aandacht te trekken, maar tevergeefs. De rechter laat het er verder bij.

Op verschillende momenten tijdens de zitting in een handhavingszaak over de illegale bewoning van een vakantiehuisje, blijkt dat eiser weinig respect heeft voor de rechter. Op een omzichtig geformuleerde vraag van de rechter: “Misschien kunt u nog eens uitleggen waarom het hoofdverblijf in A is en niet in B”, antwoordt eiser dat de rechter met die vraag de bewijslast omkeert, waarna de rechter, schijnbaar enigszins in het nauw gedreven, de vraag opnieuw stelt, maar dan op een andere manier geformuleerd. Later op de zitting verloopt de discussie tussen partijen op een bepaald moment niet meer via de rechter, maar reageren partijen direct op elkaar. De rechter probeert ertussen te komen, maar dat lukt maar matig.

We hebben niet veel zittingen meegemaakt waar het de rechter aan gezag ontbrak, maar was dat het geval, dan was onze indruk dat van enige meerwaarde van de zitting voor de behandeling van het beroep geen sprake was. Daarnaast is onze indruk dat gezag sterk samenhangt met inhoudelijke

18 B.J. van Ettekoven & A.T. Marseille, *Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht*, voor de Jaarvergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging, 9 juni 2017 te Den Bosch, Handelingen NJV, 147e jaargang/2017-1, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 204-205.

lijke kennis en met het gegeven dat de rechter duidelijk maakt hoe zij de zaak wil behandelen.

Opvallend zijn daarnaast verschillen tussen rechters voor wat betreft de intensiteit waarmee ze zich ter zitting op het geschil tussen partijen richten. We hebben behoorlijk wat rechters aan het werk gezien die matig scoorden op de vijf aspecten van de professionele standaarden, maar desondanks de zitting op een uiterst effectieve manier gebruikten om zich een zo goed mogelijk onderbouwd inhoudelijke oordeel over de zaak te kunnen vormen. Ze lijken de zitting primair te zien als mogelijkheid om informatie van partijen te krijgen voor het oordeel dat zij over het bestreden besluit moeten vellen. Als hun handelen al voldoet aan de professionele standaarden, is dat omdat dat instrumenteel is voor het totstandbrengen van een kwalitatief hoogwaardige uitspraak. Deze rechters geven partijen niet overmatig veel aandacht of uitleg, maar in het beste geval geven ze hun wel het gevoel dat hun zaak door een zeer bekwame professional wordt beoordeeld. Ter illustratie weer een fragment van een verslag van een zitting.

De rechter wacht tot iedereen zijn spullen heeft uitgepakt, stelt zichzelf en de griffier voor en zegt dan: "Voor mij is verschenen (...)." Nadat ze heeft gezegd waar het bestreden besluit over gaat, vraagt ze aan de gemachtigde van eiser hoe ze de beroepsgronden precies moet duiden. Vervolgens vat ze samen hoe ze het standpunt van het bestuursorgaan ziet, waarmee ze de gemachtigde van het bestuursorgaan impliciet uitnodigt tot een reactie. Nadat de gemachtigde een reactie heeft gegeven, stelt de rechter een aantal vragen over de feiten aan de gemachtigde van eiser. De gemachtigde antwoordt, kijkt naar eiser die een aanvulling geeft, waarna ook de echtgenote van eiser nog iets toevoegt. Het gesprek gaat vervolgens heen en weer tussen de rechter, de gemachtigde van eiser, eiser zelf en diens echtgenote. Het gesprek bestaat deels uit het checken van feiten, deels laat de rechter, impliciet en vragenderwijs, merken hoe ze die waardeert. De opstelling van de rechter is tamelijk streng en afstandelijk, ze praat zacht en als de echtgenote van eiser terwijl die aan het woord is haar hand opsteekt omdat ze ook wat wil zeggen, beperkt de rechter zich tot een neutraal knikje om te laten weten dat ze dat heeft opgemerkt – maar ze laat wel duidelijk merken dat ze belang stelt in wat de aanwezigen zeggen. De zitting heeft niet een duidelijke structuur. De rechter heeft aan het begin van de zitting niet verteld hoe ze de zaak wil behandelen. De gang van zaken wordt vooral gekenmerkt door de vele vragen die ze voor partijen heeft. De rechter is bij tijd en wijle kritisch ten opzichte van partijen. Zo confronteert ze de gemachtigde van het bestuursorgaan met de schijnbaar zwakkere kanten van de motivering van het besluit en vraagt daar scherp op door. Ze laat duidelijk blijken als ze de antwoorden van de gemachtigde niet overtuigend vindt en vraagt daar dan vervolgens op door.

Aan het eind van de zitting vraagt ze vrij neutraal en een beetje onuitnodigend, maar niet onvriendelijk aan eiser

of die nog iets wil zeggen. Die laat het bij: "Nee." De gemachtigde zegt nog kort iets, waarna de rechter afsluit door te zeggen: "Ik denk dat alles naar voren is gekomen wat nodig was. We streven naar een uitspraak over zes weken. Bedankt voor uw komst."

Als laatste noemen we het aspect 'contact'. Dat betreft het vermogen van de rechter om partijen het gevoel te geven dat de zitting een gezamenlijke onderneming is, gericht op een zo bevredigend mogelijke oplossing van het geschil. Als een rechter het op dit punt goed doet, weet zij gedurende de hele zitting partijen aan zich te binden, door uitleg te geven over wat zij van wie en waarom wil weten en door toe te lichten wat voor haar de waarde is van de antwoorden die zij op haar vragen krijgt.

De rechter zegt tegen partijen: "Ik wil de zitting gebruiken om de vragen die ik heb eerst te stellen." De rechter begint met enkele vragen aan de gemachtigde van verweerder. Terwijl ze hem vragen stelt, houdt ze contact met eiser en diens gemachtigde. Zo laat ze op de vraag aan de gemachtigde van verweerder ("Ik ben benieuwd hoe (...)") volgen: "Want ik zie dat daar ook discussie over is", waarbij ze nadrukkelijk naar eiser en diens gemachtigde kijkt. Op allerlei momenten zorgt ze voor wisselwerking in het gesprek. In reactie op wat de gemachtigde van verweerder vertelt zegt ze onder meer: "Ik weet niet of ik dat helemaal begrijp", "Oké, helder", "Kunt u nog even reageren op het punt van (...)" en "Ik weet niet waar u daarmee op doelt". Op een ander moment: "Kunt u nog reageren op het punt van (...)"

Als de gemachtigde van eiser het antwoord op een vraag van de rechter dreigt te laten uitmonden in een pleidooi, zegt ze: "Ik ga u even onderbreken", waarna ze een vraag stelt in aansluiting op wat de gemachtigde naar voren heeft gebracht. In reactie op het antwoord van de gemachtigde zegt ze: "Dat is wel belangrijk voor het beeld". Aan het begin van de inhoudelijke behandeling van de zaak geeft de rechter wat meer ruimte aan partijen dan wanneer de behandeling vordert. Als de gemachtigde van eiser vraagt of hij een korte toelichting mag geven, reageert de rechter met: "Een heel korte, want we hebben nog veel punten te bespreken." In reactie op de opmerking van de gemachtigde van eiser: "Ik kan dat toelichten", zegt de rechter, even vriendelijk en beslist: "Dat is niet nodig, ik heb dat in het dossier gelezen." Later tijdens de behandeling zegt ze tegen de gemachtigde van eiser: "Ik ga u toch weer onderbreken", "Dit heeft u voor mij al heel duidelijk naar voren gebracht" en "Ik denk dat ik weet waar u naartoe wilt; mag ik zeggen wat ik denk dat het is?" In geen van die gevallen voelt de sturing als correctie, omdat de rechter steeds duidelijk maakt – door wat ze zegt, de toon waarop ze het zegt, haar gebaren en mimiek – dat al haar interventies als doel hebben de zaak zo goed en gedegen mogelijk te behandelen.

Op de zitting waar het fragment betrekking op heeft, had de rechter gezag, inhoud en contact. Haar gezag ontleende ze

aan haar inhoudelijke kennis van het dossier, de open wijze waarop ze partijen benaderde en doordat ze heel gericht en geconcentreerd, haar aandacht gelijkelijk over beide partijen verdelend, alle belangrijke discussiepunten in de zaak met partijen besprak.

6. Conclusie

Het denken over de functie van de zitting bij de bestuursrechter heeft in de afgelopen tien jaar een grote ontwikkeling doorgemaakt. De Nieuwe zaaksbehandeling die in 2012 haar intrede deed en de professionele standaarden die de bestuursrechters sinds 2016 hanteren, schetsen als ideaalbeeld dat de rechter de zitting benut om in samenspraak met partijen te bezien wat de best denkbare uitkomst van hun geschil is. In dit artikel hebben we verslag gedaan van een onderzoek naar de vraag in hoeverre de bestuursrechter ter zitting werkt volgens de richtlijnen van de professionele standaarden. Omdat het onderzoek beperkt van opzet was, is de nodige voorzichtigheid geboden bij het trekken van conclusies uit wat we hebben gezien op zittingen die we hebben bijgewoond. Desondanks kunnen we op grond van onze observaties ten minste twee conclusies trekken. De eerste is dat de overgrote meerderheid van de bestuursrechters die wij aan het werk hebben gezien, de zitting op een effectieve manier benutten om een beter onderbouwde uitspraak te kunnen doen. De tweede is dat de professionele standaarden slechts in beperkte mate een voorspellende waarde hebben voor hoe de bestuursrechter op de zitting opereert. Op basis van onze observaties valt niet met zekerheid vast te stellen wat daarvan de reden is. Aangenomen kan worden dat het deels te maken heeft met een 'niet kunnen', deels met een 'niet willen'. Dat indiceert dat aandacht nodig is voor training en selectie, om waar nodig het 'kunnen' op het gewenste peil te brengen. Voor wat betreft het 'niet willen' is van belang dat bestuursrechters het gesprek met elkaar blijven voeren over hoe zij zaken ter zitting willen aanpakken. Vrijblijvend kan dat gesprek wat ons betreft niet zijn. Omdat de professionele standaarden duidelijk zijn over hoe de rechter de zitting van start moet laten gaan en dat zij onderzoek moet doen naar de aard van het geschil, hebben rechters die op die punten niet 'willen', wel het een en ander aan hun collega's uit te leggen.