

University of Groningen

De vier hoogste bestuursrechters over de bestuursrechtspraak nu en in de toekomst

Marseille, A.T.; Wever, 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:
 2019

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

Citation for published version (APA):

Marseille, A. T., & Wever, M. (2019). De vier hoogste bestuursrechters over de bestuursrechtspraak nu en in de toekomst. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2019(2), 48-62. [NTB 2019/7].

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.

De vier hoogste bestuursrechters over de bestuursrechtspraak nu en in de toekomst

NTB 2019/7

Inleiding

In 2017 kreeg de Afdeling bestuursrechtspraak een nieuwe voorzitter (Bart Jan van Ettekovén), in 2018 kregen de Centrale Raad van Beroep (Takvor Avedissian) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Theo Simons) beide een nieuwe president. Meer dan voldoende aanleiding om hun te vragen voor een interview met het *NTB* over hun plannen voor de instantie waar ze inmiddels de scepter zwaaien en over hun visie op de ontwikkeling van bestuursrecht op de drempel van het vijfde lustrum van de Algemene wet bestuursrecht. Ook de al iets langer in functie zijnde president van de Hoge Raad (Maarten Feteris) wilden we uiteraard graag interviewen. Het gegeven dat de vier hoogste rechterlijke instanties in Nederland op allerlei manieren laten merken graag zo veel mogelijk samen op te trekken, in combinatie met het feit dat de Hoge Raad deels bestuursrechter is, leek ons een meer dan overtuigend argument van het drieluik een vierluik te maken.

De vier gesprekken hebben we gevoerd aan de hand van acht vragen die we hun voorafgaand aan de interviews hebben toegezonden. Ze bestrijken het functioneren van het bestuursrecht en de bestuursrechtspraak in het algemeen en dat van elk van de vier instanties in het bijzonder. Ze zijn daarnaast gericht op de wijze waarop de geïnterviewden invulling geven aan hun functie, wat daarbij goed en minder goed gaat en door wie men zich laat of heeft laten inspireren. Dit zijn de vragen die we aan onze vier gesprekspartners hebben voorgelegd:

1. In welk opzicht doet de bestuursrechtspraak het nu beter dan tien jaar geleden?
2. Op welke punten kunnen de andere drie hoogste bestuursrechtelijke instanties van uw instantie leren en op welke punten kan uw instantie van de andere drie instanties leren?
3. Wordt het vermogen van de bestuursrechter als probleemoplosser onderschat of overschat?
4. Wat is u tot nu toe het meest mee/tegengevalen aan uw werk als president/voorzitter?
5. Welke persoon (vakgenoot) heeft u in de manier waarop u uw werk doet, het meest geïnspireerd?
6. Over een aantal jaar bent u vijf jaar in functie. Waar hangt het van af of u met tevredenheid op die vijf jaar terugkijkt? Welke doelstellingen moeten dan zijn behaald?
7. Aan welk van de volgende twee scenario's geeft u de voorkeur en waarom: één waarin we over tien jaar

een geïntegreerde civiel/bestuursrechtelijke (verzoekschrift)procedure hebben, of één waarin we over tien jaar één hoogste bestuursrechter hebben?

8. Welke maatschappelijke ontwikkelingen bedreigen het meest het gezag van de rechtspraak?

In december van het afgelopen jaar zijn we naar Utrecht en Den Haag afgereisd om met de heren Avedissian, Van Ettekovén, Feteris en Simons te spreken. Alle vier hadden ze zich zichtbaar goed voorbereid, twee van hen (de presidenten van het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Hoge Raad) werden zelfs vergezeld door een voorlichter. We hebben geprobeerd al onze acht vragen aan de orde te laten komen, wat niet altijd meeviel en net niet altijd is gelukt, omdat al onze gesprekspartners heel erg veel hadden te vertellen. Het allerinteressantste wat ze ons vertelden (en dat was ook nog heel veel) hebben we in een verslag opgetekend en aan hen toegestuurd. De geamendeerde versies van de verslaglegging van de interviews die ons werd teruggezonden waren zonder uitzondering – althans, in onze beleving – nog interessanter en informatiever dan onze eigen verslaglegging.

Het resultaat van de samenwerking tussen de drie presidenten, de voorzitter en ons als interviewers is hieronder te lezen. Er valt op basis van de vier interviews ongetwijfeld van alles te zeggen over overeenkomsten en verschillen tussen hoe de vier hoogste bestuursrechtelijke instanties ervoor staan en over de visie op het bestuursrecht en de bestuursrechtspraak van degenen die daar aan het hoofd staan. Geldt voor hun analyses over alles waarover wij ze bevraagd hebben dat die hout snijden? Of zijn ze op punten te zorgelijk of juist te zorgeloos, te visionair of juist te behoudend, te uitgesproken of juist te genuanceerd? We laten het oordeel voorlopig aan de lezer.

Takvor Avedissian (Centrale Raad van Beroep)

Wat kunnen de andere hoogste bestuursrechters van uw college leren?

Wat mij opgevallen is bij binnenkomst bij de Centrale Raad van Beroep is de grote toewijding en trots op de inhoud en maatschappelijke relevantie van het werk. Dat vind ik heel mooi om te zien. Het bewustzijn hoogste bestuursrechter te zijn, met bijbehorende verantwoordelijkheid. Er wordt verder heel hard gewerkt, met een hoge mate van collegialiteit. Dat alles zal bij de andere colleges ook zo zijn, maar ik ben er heel blij mee en trots op dat men bij de Centrale Raad zo toegewijd is. Ook doen we bij de Centrale Raad veel aan feedback en intervisie. We bespreken met elkaar hoe we ons werk doen. Bijvoorbeeld over regievoering en hoe we invul-

¹ Bert Marseille en Marc Wever zijn werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

ling geven aan de zitting. Zo hebben we onlangs een externe deskundige gevraagd om bij zittingen te gaan kijken en feedback te geven op de non-verbale communicatie. Ook de manier van kennis delen, onder andere met behulp van ons wetenschappelijk bureau, werkt heel goed. Daarnaast hebben we sinds dit jaar ons Opleidingshuis, een opleidings-traject voor talentvolle jonge juristen die in zes jaar worden opgeleid tot gerechtsauditeur. We proberen op allerlei manieren de professionaliteit die er al is verder te brengen.

Wat kan de Centrale Raad van Beroep leren van de andere hoogste bestuursrechters?

Van de Hoge Raad bijvoorbeeld het gebruik van moderne communicatiemiddelen, zoals Twitter. Denk ook aan hun digitale jaarverslag. Het oogt en is modern. Ze gaan ook goed met de pers om. Van de Afdeling hoe ze omgaan met begrijpelijker taal. Ik sta dat zeer voor. De missie/visie van de Centrale Raad van Beroep is *Goede, tijdige en begrijpelijke rechtspraak, toegankelijk voor burgers en bestuursorganen*. En dat begrijpelijke zit daar niet voor niets in. De Afdeling probeert daar ook echt werk van te maken. En van het CBB is het mooi om te zien hoe ze in het afgelopen jaar projectmatig 500 landbouwzaken hebben weggewerkt.

Wat waren uw belangrijkste doelstellingen bij uw aantreden als president?

Toen ik hier in februari 2018 kwam, hebben we samen gekeken: waar moet onze focus liggen? We hebben samen gekozen voor het wegwerken van achterstanden, het verkorten van doorlooptijden en het beheersbaar maken van de werkdruk. De komende jaren blijven we daarop de focus houden. We gaan niet stapelen in ambities. Er is wat die doelen betreft een groot besef van urgentie. Niet alleen bij de rechters, maar bij iedereen in alle geledingen in de organisatie. We moeten samen echt aan de bak. Maar het is te doen. Een deel van de achterstanden hebben we bijvoorbeeld in de afgelopen elf maanden al weggewerkt. We proberen zaken van tevoren en beter te screenen en zo mogelijk te clusteren. De vraag is verder: kan deze zaak zonder of buiten zitting worden afgedaan? Zo niet, kan de zaak enkelvoudig op zitting worden behandeld? Als de zaak op zitting is, kijken we: is er een mogelijkheid voor een schikking of mondelinge uitspraak? Dat gebeurt nu in vrijwel alle werkstromen. En we kijken nu hoe we onze werkprocessen nog verder kunnen verbeteren. Onnodige 'planktijd' moeten we in ieder geval zien te vermijden.

Was u verrast door de achterstanden die u aantrof toen u binnenkwam?

Nee, ik heb mij goed georiënteerd op de situatie voordat ik begon. En ik voelde in de sollicitatieprocedure heel sterk: we gaan er samen voor om de achterstanden weg te werken. Ik merkte vooral de toewijding en de urgentie binnen de organisatie.

U heeft het over het veranderen van de werkwijze. Is dat niet een extra grote opgave omdat professionals, zoals rechters, moeilijk te sturen zijn?

Nee. Onze mensen, rechters en ondersteuners in alle geledingen, voelen echt urgentie. De kern van ons gesprek zijn de vragen: waarom en voor wie doen we het? De mensen hier hebben een intrinsiek besef dat we het doen voor de burger en de bestuursorganen, voor de samenleving. En er is ook het besef dat je met goede, tijdige en begrijpelijke rechtspraak een bijdrage levert aan onze positie als derde staatsmacht en aan het in standhouden en versterken van de rechtsstaat. Wij moeten daarin het goede voorbeeld geven. Dat bespreken we met elkaar. Dat we uiterst zorgvuldig naar de zaken moeten blijven kijken, is natuurlijk heel belangrijk, maar tijdigheid, snelheid, is ook een groot goed. Het moet niet zo zijn dat de zaak jaren ligt, dat de patiënt al is overleden en dat je dan pas met een sublieme uitspraak komt. Het moet tijdig zijn, ook om maatschappelijk effectief, relevant en toekomstbestendig te blijven. Soms kan er voor een zaak net iets meer tijd nodig zijn, bijvoorbeeld vanwege aspecten van rechtseenheid, een behandeling door de grote kamer, het stellen van prejudiciële vragen aan het Europese Hof of iets dergelijks, maar ook dan moet er voldoende tempo zijn.

En is er geloof dat de nieuwe werkwijze resultaten gaat opleveren?

Dat geloof is gegroeid. Ik heb toen ik hier kwam met heel veel mensen in alle geledingen een kennismakingsgesprek gevoerd. Er werken bij de Centrale Raad zo'n 280 mensen, van wie ongeveer 60 rechters. En in al die gesprekken, toen en ook daarna, hoor ik die urgentie en het belang terug. En wat ik ook hoor, is dat de twijfels die er voorheen bestonden in de zin van, "gaat het wel werken", of meer principieel van "zijn wij daar wel voor", er nu minder zijn. Nieuwe werkwijzen worden daadwerkelijk uitgeprobeerd, bijvoorbeeld in de screening van zaken en regie in het voortraject, in het doen van mondelinge uitspraken aansluitend op de behandeling op zitting, of het op kortere termijn dan de gebruikelijke zes weken schriftelijk uitspraak doen. En daar gaat het mij om, dat er beweging is ontstaan.

In welk opzicht doet de bestuursrechtspraak het nu beter dan tien jaar geleden?

Ik ben ruim tien, elf jaar weggeweest uit het bestuursrecht, maar een aantal veranderingen is opvallend. Zo wordt er meer gesproken en nagedacht over regie en maatwerk. Rechters hebben Professionele Standaarden opgesteld. Daarnaast valt mij de aandacht voor klare taal op. Er is in de rechtspraak in den brede ook veel aandacht geweest voor begrijpelijke rechtspraak. Denk bijvoorbeeld aan de zogenoemde 'Klare Taal Bokaal'. Ook zie ik in het bestuursrecht veel meer mondelinge uitspraken dan toen ik meer dan tien jaar geleden als bestuursrechter werkzaam was. Het laatste dat me opvalt is dat er meer aandacht is voor onderlinge samenwerking, zowel tussen de hoogste bestuursrechters als met de lagere rechters. Ook dat is anders dan vroeger.

Wat moet komende tien jaar nog beter? En moeten we vooral de ingeslagen weg blijven bewandelen, of zijn fundamentele veranderingen nodig?

De Awb is van grote waarde. Helemaal als we kijken naar waar we in het bestuursrecht vandaan komen. Maar als ik met de blik van nu naar een aantal van de daarin opgenomen bepalingen kijk, dan lijken die niet allemaal meer te passen bij de snelheid van de huidige samenleving. De termijnen zijn lang, de procedures overwegend schriftelijk, je hebt het besluitbegrip. De Awb was 25 jaar geleden een grote stap voorwaarts, maar we zitten volgens mij nu in de tijd dat we moeten herijken. We moeten kijken of de Awb meer eigentijds kan worden. En als we de Awb zouden wijzigen, dan zouden we denk ik daarbij verschillende professionals moeten betrekken, die vanuit diverse invalshoeken met het bestuursrecht te maken hebben. Bestuursorganen, ministeries, de advocatuur, rechterlijke colleges, deskundigen uit andere rechtsgebieden. We moeten niet te geïsoleerd naar een probleem kijken, maar meer over de schutting heen.

Op suggestie van een raadsheer van de Centrale Raad van Beroep heb ik zelf bij de presidenten/voorzitter van de andere hoogste bestuursrechters geopperd om een mogelijkheid van prejudiciële vragen van lagere rechters aan de hoogste bestuursrechters in de wet op te nemen. Als we dan toch met een experimenteerbepaling voor de Rechtspraak bezig zijn, waarom dan niet ook iets voor het bestuursrecht organiseren? Dat kan de rechtsontwikkeling en rechtseenheid dienen. Dat vond men een goede gedachte. En dat idee is inmiddels in een wetgevingsadvies van de Raad voor de rechtspraak naar het Ministerie van J&V doorgeleid. Dan zie je dat we als bestuursrechtspreek in ontwikkeling zijn en dat we kijken hoe we maatschappelijk effectief en relevant kunnen blijven en dat kunnen bevorderen.

Wordt het probleemoplossend vermogen van de bestuursrechter overschat of onderschat?

Ik merk dat er meer dan vroeger, en wat mij betreft terecht, aandacht is voor het échte, onderliggende, geschil tussen partijen. Ik hoor onze rechters daar bevlogen over spreken. We willen uiteindelijk dat het achterliggende geschil ook echt op tafel komt. Het gaat niet alleen om rechtsbescherming in juridische zin, maar ook om echt recht doen in praktische zin. En je merkt dat dat steeds beter lukt. De beste uitkomst in een zaak hoeft niet altijd een (schriftelijke) uitspraak te zijn. Soms zijn partijen meer geholpen met een andere uitkomst, ook als het langer heeft geduurd voordat de zaak bij de rechter is terecht gekomen. Ik maak met enige regelmaat mee, dat er een schikking komt of dat de zaak wordt ingetrokken en dat dat alles afwegende de beste uitkomst voor het onderliggende geschil oplevert.

Als u nieuwe rechters moet selecteren, kijkt u dan naar andere kwaliteiten dan u tien jaar geleden had gedaan?

Ik kijk bij rechters naar wat ze kunnen brengen in de organisatie ten dienste van de rechtzoekenden en de samenle-

ving en natuurlijk ook of ze bovengemiddeld goed zijn en goed kunnen samenwerken, ook met de ondersteuning. Daarbij let ik op twee dingen in het bijzonder. Ten eerste: rechtsbescherming en geschilbeslechting. Snap je goed wat het echte probleem is, zowel in juridische als in praktische zin, hoe ga je om met finale geschilbeslechting en de instrumenten die je daarbij tot je beschikking hebt? Ten tweede kijk ik wat iemand als rechter kan bijdragen aan de rechtsvorming en rechtsontwikkeling. Het moet analytisch en systeemtechnisch goed ontwikkeld zijn. Er moeten immers lijnen kunnen worden uitgezet. Heeft iemand daarbij een bredere kijk, niet alleen op het (nationale) bestuursrecht, maar ook op andere rechtsgebieden, de dwarsverbanden daartussen en hoe de internationaalrechtelijke context uitwerkt en op de effecten op de samenleving. Kortom, een ruime blik.

Hoe zou je moeten handelen bij een dilemma tussen rechtsvorming en geschilbeslechting? Stel dat een alleensprekende rechter vindt dat hij een zaak moet verwijzen naar een meer-voudige kamer, maar partijen geven er de voorkeur aan dat die alleensprekende rechter hun zaak beslist?

Tja, dilemma's zullen er altijd blijven. Partijen leggen een geschil voor. Soms is sprake van een rechtsvraag met een ruimere strekking. Dan moet je kijken naar welke zaak je gebruikt om tot een principiële uitspraak te komen. Soms hebben partijen morgen een uitspraak nodig. Dus je zoekt een zaak waar je de ruimte wel hebt. Je gaat niet koste wat kost over de hoofden van partijen heen je rechtsvormende taak vormgeven. Het geschil blijft van partijen.

Dat we sinds enige tijd gebruik kunnen maken van conclusies van de A-G's is een prettige ontwikkeling. Ook de *Amicus Curiae* die de Afdeling recent experimenteel heeft ingezet, past wat mij betreft bij gewenste ontwikkelingen binnen de rechtsvormende taak.

Zouden er niet veel meer conclusies moeten worden gevraagd?

De conclusie gaat vaak om mogelijke rechtseenheidsaspecten. Maar we hebben daar ook allerlei andere instrumenten voor. We hebben de grote kamer, we hebben het rechtseenheidsoverleg, we hebben ons eigen wetenschappelijk bureau, onze Internationale Kamer en interne, gespecialiseerde (sub)commissies. Dus er zijn verschillende modaliteiten. Het gaat mij erom dat de rechtsontwikkeling wordt gediend. De gedaante waarin dat gebeurt is daarbij van ondergeschikt belang. Iedere ontwikkeling die het recht kan dienen is wat mij betreft welkom.

Welke ontwikkelingen bedreigen het meest het gezag van de rechtspraak? En aan welke eisen moet de rechtspraak voldoen om dat gezag te behouden?

Rechtspraak moet van niveau en op maat zijn. Dat is bij ons meer dan goed gewaarborgd. Rechtspraak moet ook tijdig zijn. Daar werken we nu keihard aan. Die doorlooptijden zijn echt belangrijk. Ik voel dat heel sterk. En dat gevoel van

urgentie geldt voor de hele rechtspraak. Rechtspraak moet tijdig zijn om effectief en relevant te blijven. Rechtspraak moet ook begrijpelijk zijn. Een uitspraak die wat betreft juridische kwaliteit een 10 met een griffel verdient, maar slechts door een of twee personen te begrijpen is, schiet zijn doel voorbij. Van ons als eindrechter mag vanzelfsprekend een hoog juridisch niveau worden verwacht. Ook juristen, advocaten en wetenschappers moeten aan hun trekken komen. Maar dat sluit niet uit dat je uitspraken in begrijpelijke taal verwoordt of bijvoorbeeld mondelinge uitspraken doet. Of dat je in kortere vorm uitspraken doet, in plaats van in tientallen pagina's.

Ook staan de toegankelijkheid van en de toegang tot de rechter als onderdeel van de rechtstaat van verschillende kanten onder druk. Het rechterlijke domein verliest terrein. Griffierechten zijn hoog. De gefinancierde rechtsbijstand staat onder druk. Als ik kijk naar landen om ons heen, Polen en Hongarije om maar wat te noemen, dan denk ik: jongens, koester wat we in Nederland hebben. Geef het goede voorbeeld. Het helpt dat de twee andere staatsmachten snappen dat onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak iets is om te koesteren. En dat het allemaal niet vanzelfsprekend is als je kijkt naar de wereld om ons heen.

Ziet u nog andere uitdagingen, bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkelingen, waar de rechtspraak rekening mee moet houden?

De wereld verandert heel snel. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden en impact van sociale media. Digitalisering is ander een voorbeeld, het gebruik van algoritmes. Het is voor de rechtspraak toch nog een niet geheel ontgonnen terrein – en dan zeg ik het heel voorzichtig. Dat zijn ontwikkelingen waar we op moeten inspelen. Een weer ander voorbeeld zag ik in het onlangs verschenen WRR-rapport over 'doenvermogen'. Dat lijkt mij echt relevant. Aan de ene kant wordt gesproken over de zelfredzame burger, de participatiemaatschappij. Aan de andere kant zie je bij een deel van de zaken die bij ons komen juist het tegenovergestelde: de niet zo zelfredzame burger, met multi-problematiek. Daar moet je als rechtspraak oog voor hebben. Ook daarom is de begrijpelijkheid van rechtspraak zo'n belangrijk punt. Dat betekent niet dat het in Jip-en-Janneke taal moet. Maar je kunt best iets verstandigs opschrijven op een zo leesbaar mogelijke manier. Daar kan de hele rechtspraak nog winst boeken. In het strafrecht kennen we bijvoorbeeld sinds enige tijd de zogenoemde Promisvonnissen: hoe kun je de bewijs- en strafmaatmotivering beter uitleggen. Vroeger dachten strafrechters: we schrijven toch al begrijpelijk? Maar daar bleken toch nog echt wel wat stappen in te maken te zijn. Het gaat mij erom dat je niet altijd hoeft te blijven doen wat je vroeger deed. Ook als je terecht vindt dat je goed werk doet, maar het kan nog beter, waarom zou je die kans op verbetering dan laten liggen?

Wat is u aan uw nieuwe functie het meeste mee- en tegengevallen?

Ik zei daar eerder al iets over. Mij zijn opgevallen de toewijding en trots op het werk, de collegialiteit. Ik zie dat de mensen uit het goede hout zijn gesneden. Men is sociaal bewogen, heeft behalve voor geschilbeslechting ook oog voor rechts-eenheid en de rechtsvormende kant van het werk. Er wordt keihard gewerkt. En men voelt de urgentie van het verkorten van de doorlooptijden, het wegwerken van de achterstanden en het beheersbaar maken van de werkdruk. Ik ben ten slotte blij met de goede samenwerking met de andere appelcolleges en de rechtbanken, met behoud van gepaste distantie.

Is er ook iets tegengevallen?

Nou, ja, ik ben niet zo van wat er tegenvalt. Ik kijk naar wat mij opvalt en waar we mee vooruit kunnen. Ik zeg altijd maar: we gaan kijken wat er beter kan en we gaan het samen doen. Niet alleen omdat het moet, maar ook omdat het echt kan!

Over een aantal jaar bent u vijf jaar in functie. Waar hangt het van af of u met tevredenheid op die vijf jaar terugkijkt? Welke doelstellingen moeten dan zijn behaald?

Het is straks natuurlijk aan anderen te beoordelen of mijn aanstelling een succes was. Maar de focus die ik hiervoor heb genoemd vind ik erg belangrijk.

Welke personen hebben u het meest geïnspireerd?

Afgezien van mijn vrouw en drie zoons, Elvis Presley, Dirk Kuyt en Giovanni van Bronckhorst (maar die laat ik allemaal even buiten beschouwing), is iemand die mij – in mijn studietijd – geïnspireerd heeft, Jack ter Heide, toenmalig hoogleraar Inleiding in de Rechtswetenschap aan de Erasmusuniversiteit in Rotterdam. Hij is in het harnas gestorven. Jullie moeten zijn proefschrift maar eens lezen: "Vrijheid, over de zin van straf". Het ging daarbij om de functionele rechtsleer. Ter Heide liet zien dat je op verschillende manieren naar een zaak kunt kijken. De kern was: 'It ain't necessarily so', uit *Porgy and Bess*. Laat dat toe, zodat je onbevangen en kritisch, vanuit verschillende invalshoeken, naar dingen kunt kijken. Wie ik daarnaast uit mijn studietijd heel goed vond, briljant, zo niet geniaal, was Henc van Maarseveen, destijds hoogleraar staats- en bestuursrecht in Rotterdam. Een inspirerend figuur. Van Maarseveen was behalve een briljant jurist een begenadigd verteller en ook heel creatief. Op een gegeven moment is hij helemaal gestopt met het juridische werk en als kunstenaar doorgegaan.

Ons lijkt voorzitter zijn ontzettend vermoeiend. Je hebt het heel erg druk en van alle kanten wil iemand iets van je. Wat houdt je op de been in zo'n veeleisende functie?

Nou, door hoe jullie het schetsen, lijkt het net alsof het een 'struggle' is. Dat is het niet voor mij. Er valt veel te doen, maar daar ben ik voor aangesteld. Ik heb een optimistische levenshouding. Men dicht mij toe dat ik veel energie heb. Ik

geloof in wat er kan, wat mogelijk is en laat me niet te zeer afleiden door onmogelijkheden. Dan denk ik: jongens, verlies daar alstublieft niet al je energie in. Ga samen met de professionals kijken wat ons verder kan brengen, onderzoek vervolgens samen: hoe dan? En als je ziet dat mensen intrinsiek gemotiveerd zijn, weten en voelen waarom en voor wie we het doen – dan zie je de ogen glinsteren – dan weet je, we gaan daar samen voor.

Bart Jan van Ettehoven (Afdeling bestuursrechtspraak)

In welk opzicht doet de bestuursrechtspraak het nu beter dan tien jaar geleden?

Bovenaan staat wat mij betreft de manier waarop we met zaken omgaan, en met partijen op zitting. We vroegen tien jaar geleden bijna nooit aan iemand die zich bij ons meldde: wat is het probleem waar u mee zit, wat kunnen we voor u betekenen? Nu doen we dat heel regelmatig. Maar het kan nog beter. Aandacht voor belangen in combinatie met verbeterde zittingsvaardigheden, dat blijft een van de belangrijkste aandachtspunten.

Een tweede punt is aandacht voor begrijpelijke taal. We moeten onze uitspraken zo schrijven dat partijen begrijpen wat wij beslissen en waarom. Op dat punt is er in de afgelopen jaren veel gebeurd. Als ik een uitspraak van tien jaar geleden zie, dan zijn de verschillen met hoe we nu schrijven toch wel heel groot. Je kunt je het bijna niet meer voorstellen: schreven we dat toen zo op? We vonden het toen bijvoorbeeld heel normaal om eerst vele pagina's te besteden aan het wettelijke kader. Dat doen we niet meer. Dat kader nemen we nu op in een bijlage. Maar het grootste verschil is dat we partijen nu beter door de uitspraak heen leiden; met tussenkopjes, soms een leeswijzer, een samenvatting en met uitleg over wat de uitspraak voor hen betekent.

Weten we eigenlijk wel of het werkt, begrijpelijke taal in uitspraken?

De vraag is dan voor wie. We weten dat de uitspraken nieuwe stijl voor hoger opgeleiden toegankelijker zijn, maar of dat voor laagopgeleiden ook zo is, voor mensen die meer in het algemeen moeite hebben teksten te begrijpen, laat staan uitspraken... dat weten we niet. Daar is nog geen onderzoek naar gedaan. Gelukkig hebben veel mensen een rechtshulpverlener die kan helpen de uitspraak uit te leggen, maar ons streven moet erop gericht zijn dat iedereen het begrijpt.

Je kunt ze maar zo veel simpeler maken als ze zijn...

Er zit inderdaad een grens aan. Ik hoorde het de Procureur-generaal van de Hoge Raad laatst nog zeggen: het moet wel juridisch precies genoeg blijven. Het is namelijk wel een uitspraak van een rechter. Wij zijn uitgekomen op een mengvorm. Aan het begin en het eind van de uitspraak richten we

ons tot partijen. Aan het begin laten we merken: we weten wie u bent en wat uw probleem is. Aan het eind zeggen we: we hebben dit besloten en dat betekent het volgende voor u. In het midden is de uitspraak – net zoals vroeger – vooral een juridisch verhaal. Daar worden de rechtsvragen beantwoord en dat kan – helaas – niet altijd in simpele taal.

Wat heeft meer effect: een schriftelijke uitspraak in begrijpelijke taal of een mondelinge uitspraak?

Mondelinge uitspraken komen nog slecht van de grond. Dat heeft ook met onze werkwijze te maken. Voor de zitting is vaak al het concept van een uitspraak aanwezig. Dat maakt misschien de psychologische drempel hoger om mondelinge uitspraak te doen. Het criterium zou moeten zijn: waar heeft de rechtzoekende het meeste baat bij? Een mondelinge uitspraak zou voor een deel van onze zaken een passende afronding kunnen zijn. Je kunt dan in begrijpelijke taal de beslissing direct toelichten aan de aanwezige partijen. Rechtbanken doen al meer mondelinge uitspraken. Maar het kan gewoon niet in alle zaken. Wij hebben veel zaken die zich door de partijstelling, het aantal beroepsgronden of de complexiteit niet lenen voor een mondelinge uitspraak. Dat geeft ook niet. De kunst is om mondelinge uitspraak te doen wanneer dat wél kan.

Een derde punt van verbetering is het project indringender toetsing. Wij hebben hier in huis onderling discussie gevoerd naar aanleiding van het VAR-preadvies van Ernst Hirsch-Ballin uit 2015, over de rechtsontwikkeling door de bestuursrechter. Deze heeft ertoe geleid dat we sommige besluiten indringender zijn gaan toetsen dan voorheen. Dat is bijvoorbeeld te zien in boetezaken, in het omgaan met de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb, en in zaken waarin grondrechten een rol spelen. Ook de manier waarop we omgaan met bewijs en deskundigen is tegen het licht gehouden.

Wordt dat voldoende herkend door de buitenwereld?

Misschien niet door iedereen. We zetten niet met grote letters boven de uitspraak: 'Let op, nieuw! Nu met indringender toetsing!' Maar in publicaties worden de veranderingen wel gesignaleerd. En als ik ergens een verhaal vertel over waar we bij de Afdeling bestuursrechtspraak mee bezig zijn, wijs ik er ook op.

Een vierde punt van verbetering ten opzichte van tien jaar geleden is de introductie van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal en de inzet van de grote kamer. Jaap Polak, mijn voorganger, heeft samen met Maarten Feteris veel werk gemaakt van de rechtseenheid en op dat vlak ook veel bereikt. Het wordt nu wat moeilijker, want het laaghangende fruit is wel geplukt. Veel van de ongelijkheid tussen de vier hoogste bestuursrechters is weggewerkt. Het accent ligt nu meer op het voorkomen van ongelijkheid aan de 'voorkant'. Ook op dat punt kan de grote kamer goed werk verrichten.

In het kader van de rechtsontwikkeling is ook de *amicus curiae* van belang, vriend van het gerecht, die bij ons in huis ook wel 'meedenker' wordt genoemd. Naar aanleiding van het evaluatierapport over de inzet van de *amicus curiae* hebben we een studiemiddag gehouden. Een van de conclusies is dat een steviger wettelijke grondslag dan artikel 8:45 Awb wenselijk is. Ik heb mede namens de presidenten van de andere drie bestuursrechtelijke colleges de minister daarom gevraagd. Ik hoop dat het ervan komt.

Als vijfde punt noem ik: 'ze snappen ons niet'. De buitenwereld begrijpt vaak niet goed wat we doen en waarom we het zo doen. Maar dat hebben we voor een deel ook aan onszelf te wijten. We zijn nog te veel intern gericht. We moeten meer in het algemeen beter uitleggen wat een (hoogste) bestuursrechter wel en niet kan. Verder moeten we beter uitleggen wat partijen kunnen verwachten als ze bij de Afdeling bestuursrechtspraak een procedure starten. Tot slot moeten we tijdens die procedure partijen beter informeren over de volgende stap, zodat partijen zich daarop kunnen voorbereiden en weten wat er komen gaat. De juiste informatie op het juiste moment helpt de verwachtingen te managen. We zijn op dat vlak wel goed bezig. We maken instructievideo's ('kijksluiters') met algemene voorlichting en gaan die koppelen aan de tekstuele informatie tijdens de procedure. Verder sturen we in steeds meer zaken voorafgaand aan de zitting een brief waarin staat welke punten of vragen wij op de zitting aan de orde willen stellen. In grote zaken, soms meerdaagse zittingen met tientallen appellanten, doen we veel aan regie en tonen we via een beeldscherm in de zittingszaal hoe we de zaak behandelen en bij welk onderwerp we zijn. Als de zitting begint willen mensen namelijk weten: wat gaat er gebeuren en hoe lang gaat het duren? Als je dat meteen duidelijk maakt, kun je heel veel vragen en onrust wegnemen. Het komt de kwaliteit van de zitting ten goede. Mensen zijn rustiger, meer geconcentreerd.

Wat moet er de komende tien jaar beter in de bestuursrechtspraak?

Van alle vijf punten die ik hiervoor genoemd heb, geldt dat we daar verder mee moeten komen. Verder hoop en verwacht ik dat we in de nabije toekomst in staat zijn betere triage te doen: conflictdiagnose in het begin van de procedure. Ik zou graag zien dat er verschillende sporen van behandeling komen. Zaaksdifferentiatie en regie zijn essentieel. Verder zou ik willen experimenteren met keuzerechtspraak. Partijen kunnen hierbij aangeven welk type behandeling hen voor ogen staat. Willen ze investeren in een gezamenlijke oplossing en zoeken naar 'common ground', via een ODR-track (*Online Dispute Resolution*), of willen ze strijden binnen het model van het vernietigingsberoep? Willen ze een uitvoerige procedure met het wisselen van stukken, deskundigen, een conclusie en een grote kamer, of willen ze snel duidelijkheid? Als partijen gezamenlijk kiezen voor de 'fast track', met een zitting op korte termijn bij een enkelvoudige kamer en een verkorte uitspraak, waarom zouden we dat dan niet

aanbieden? Ik wil daar graag mee aan de slag om uit te vinden of het voorziet in een maatschappelijke behoefte en tevens voldoet aan rechtsstatelijke randvoorwaarden.

Kun je partijen wel de keuze geven, in verband met de rechtsvormende taak van Afdeling?

We zullen een voorbehoud moeten maken. Als partijen kiezen voor de 'fast track', maar wij vinden dat er een prejudiciële vraag gesteld moet worden, dan hebben partijen niet veel te kiezen. Maar dan kunnen we ook goed uitleggen waarom die keuze er dan niet is.

Verder vind ik het belangrijk dat er een ODR-track komt, dat overigens nog meer op zijn plaats is voor socialezekerheidszaken, WMO-zaken en studiefinancieringszaken, dan voor het zakenpakket van de Afdeling bestuursrechtspraak met vooral vreemdelingenzaken en zaken op het gebied van het omgevingsrecht. Op het *First World Forum on Online Courts* in december 2018 in Londen heb ik gezien dat sommige landen met zo'n ODR-track al heel ver zijn. In essentie gaat het om de vergroting van de toegang tot het recht voor mensen die daar nu feitelijk geen toegang toe hebben. Het rechtssysteem is te duur, te traag en te complex. Die toegang kan worden vergroot door moderne digitale technieken te combineren met ODR-principes. In de nabije toekomst zal het mogelijk worden om eenvoudige geschillen via een app op een smartphone te starten. Een platform waarvan ik zeer onder de indruk ben, is het Civil Resolution Tribunal in Canada. Het basismodel werkt met vier stappen, die trouwens sterk lijken op het Nederlandse platform van www.uitelkaar.nl. Als eerste de bewustwording bij partijen hoe hun geschil eruit ziet. Als tweede het faciliteren van het gesprek met de andere partij door een neutrale persoon. Als derde de optie om hulplijnen in te zetten, bijvoorbeeld een mediator of een rechter die de knoop doorhakt in een deelgeschil, waarna partijen weer zelf proberen eruit te komen. Mocht het geschil na die drie stappen niet opgelost worden, dan resteert de vierde stap. Hierbij wordt teruggevallen in het juridische spoor en doet de rechter uitspraak.

We zouden de digitalisering dus niet alleen moeten inzetten voor het intern digitaal werken en het digitaal procederen, maar ook om de toegang tot het recht en de rechter te vergroten. Verder moeten we ons voorbereiden op geschillen over besluiten die tot stand komen met toepassing van big data en algoritmen. De eerste zaken hebben we al in behandeling, de zogenoemde PAS-zaken. Daarnaast moet de rechterlijke macht zich voorbereiden op het zelf toepassen van slimme technologieën op de data van de rechtspraak. Daarvoor is allereerst nodig een verhoogd databewustzijn. Rechters beschikken over een schat aan informatie, die ingezet kan worden voor modern management, zaakstoedeling, maar ook bij de afdoening van zaken. In de toekomst zullen allerlei *artificial intelligence* (AI)-toepassingen rechters ondersteunen. Ik geloof niet in de robot-rechter, maar wél in de inzet van AI als *legal staff member* die kan helpen met het aanreiken van vergelijkbare zaken, het ordenen van de fei-

ten aan de hand van tijdlijnen, en het doen van voorstellen over de wijze van afdoening, enzovoort.

We zijn bij de Afdeling bestuursrechtspraak bezig met een eigen AI-agenda. We willen beginnen met ogenschijnlijk simpele toepassingen, zoals een anonimiseringstool en speech2text-toepassingen. De anonimiseringstool is nodig om alle uitspraken makkelijk online te kunnen zetten. Een punt is nog wel dat we onze data-huishouding nog niet genoeg op orde hebben. Om van die AI-mogelijkheden gebruik te maken is het noodzakelijk dat de kwaliteit, betrouwbaarheid en toegankelijkheid van onze data beter wordt. Want als de basis niet op orde is, kun je niet effectief gebruikmaken van de toepassingen.

Doen jullie dat zelf?

We kunnen veel in eigen huis en we beschikken over veel data, zo'n 200.000 uitspraken en ondertussen vele duizenden digitale dossiers. Maar we hebben niet de AI-tools om er leuke dingen mee te doen. We kijken daarom nu met een start-up wat voor mogelijkheden er zijn met onze data. Niet alles wat kan, is nuttig. Naarmate we meer de inhoud induiken, zal er ook consensus moeten zijn over de ethische en juridische randvoorwaarden. Zo ver is het nog niet.

Zijn er wijzigingen in de Awb noodzakelijk?

Het stoort mij dat we soms niet over alle geschilpunten tussen partijen iets kunnen zeggen, omdat onze bevoegdheid alleen het geschil met het bestuursorgaan over het besluit betreft. Als je wilt voorzien in maatschappelijk effectieve rechtspraak, dan moet je niet gehinderd worden door elkaar uitsluitende competenties van civiele rechter en bestuursrechter enerzijds en van bestuursrechters onderling anderzijds. Daar moet dus iets gebeuren.

Wat betekent dat: een verruimde toegang of een verzoekschriftenprocedure?

Ik denk dat de bevoegdheid van de bestuursrechter ruimer moet, door de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking in plaats van het besluit als grondslag te nemen. Daarmee kun je heel veel geschillen die nu verknipt worden, bij de bestuursrechter houden. Het is dus goed als er binnen het sociaal domein geëxperimenteerd kan worden met het laten beoordelen van feitelijke handelingen door de bestuursrechter. De introductie van een algemene verzoekschriftenprocedure zou ook een stap vooruit zijn, met daarbij horende uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter.

Gecoördineerde rechtsbescherming is ook een aandachtspunt. Ik denk aan de situatie van twee samenhangende besluiten, waarbij het beroep tegen besluit A bij de Afdeling bestuursrechtspraak voorligt en het beroep tegen besluit B bij de rechtbank aanhangig is. Partijen vragen ons dan wel de zaken in één keer in samenhang af te doen, maar die bevoegdheid hebben we niet. Als partijen daar gezamenlijk

om vragen zou de hoogste bestuursrechter de bevoegdheid moeten hebben om samenhangende beroepen samen te pakken en gecoördineerd af te doen.

Op welke punten kan de Afdeling leren van de andere drie hoogste bestuursrechtelijke instanties?

Er wordt tussen de vier hoogste bestuursrechters veel en goed samengewerkt. We staan er voor open elkaar te helpen. Denk aan het project landbouwzaken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven. We hebben daar met acht staatsraden en twee juristen aan meegewerkt. Daarbij kan je leren van elkaars aanpak, projectmatig werken en kennis delen. We kunnen ook leren van de rechtbanken. Zo ga ik bijvoorbeeld binnenkort op werkbezoek bij de Rechtbank Overijssel. Het lukt deze rechtbank om zaken binnen een paar maanden op zitting te hebben en binnen gemiddeld vijf of zes maanden af te doen. Ik ben reuze benieuwd naar het geheim van hun werkwijze. Daar wil ik van leren.

Van de Hoge Raad kunnen we leren van de hoge standaard die ze daar bij alles aanleggen. Dat geldt allereerst voor de juridisch-inhoudelijke beoordeling van zaken. Die is van het allerhoogste niveau. Maar het geldt ook het werken aan transparantie, taalgebruik, digitalisering, voorlichting. Samen met de Hoge Raad hebben we digitale systemen gebouwd. Zij liggen voor met de implementatie. In 2019 kan bij de Hoge Raad in alle drie de sectoren digitaal worden geprocedeerd. Dat is een prestatie van formaat. Daarbij geldt dat de omvang van cassatiedossiers overzichtelijk zijn, althans overzichtelijker dan de dossiers in grote omgevingsrechtzaken. Van de Centrale Raad van Beroep kunnen we leren van de ingezette vernieuwingsslag. De nieuwe president, Takvor Avedissian, stopt veel energie in het korter maken van de doorlooptijden, onder meer door goed te poortwachteren en meer zaken enkelvoudig te behandelen. Ik ben heel benieuwd hoe dat gaat. Ik hoop daarvan te leren hoe op een verantwoorde manier meer zaken enkelvoudig kunnen worden afgedaan.

En het CBB?

Dat college is in staat een mix van zaken op hoog niveau af te doen, waarbij het veel aandacht besteedt aan de toepassing van het EU-recht. Daarbij lijkt er nu meer aandacht te zijn voor de doorlooptijden en voor het anders organiseren van het werk. Organisatorisch zijn wij net een stapje verder, maar ik zie werkvormen naar elkaar toegroeien.

Tussen het organisatorische en inhoudelijke bestaat een zekere spanning. We streven allemaal naar kortere doorlooptijden, meer aandacht voor belangen, beter zicht op de feiten door de inzet van deskundigen, het streven naar finaliteit inclusief de inzet van de bestuurlijke en judiciële lus. Maar het kost wel allemaal tijd. Het zoeken is naar de juiste balans. Verder moeten onze beslissingen wel kwalitatief aan de maat zijn. We zijn immers ook eindrechter.

Welke maatschappelijke ontwikkelingen bedreigen het meest het gezag van de rechtspraak?

We zijn als rechtspraak onderdeel van de trias, van de drie staatsmachten. Het gezag daarvan is niet vanzelfsprekend. Persoonlijk gezag van de rechter wordt belangrijker. Maatschappelijke effectiviteit is heel belangrijk. Herkennen burgers zich nog wel in wat de rechtspraak doet? Welke beslissing stelt partijen in staat om samen tot een oplossing komen? De rechter moet luisteren, begrijpen, uitleggen wat hij wel en niet kan betekenen voor partijen. Dat vergt dus meer van de individuele rechter, in termen van vaardigheden, zoals procedurele rechtvaardigheid, luisteren en meedenken, oplossingsgericht zijn, finaliseren, begrijpelijkheid van zitting en uitspraak. Met de toegenomen aandacht voor deze aspecten van het ambacht van de rechter verwacht ik dat het zal lukken om het vertrouwen van de samenleving te houden, maar daar zullen we wel hard aan moeten werken. De rol van de rechtbanken in de eerste lijn is daarbij cruciaal. De rechtbanken zijn op dit vlak trouwens heel goed bezig.

Maatschappelijk effectieve rechtspraak betekent ook effectieve toegang tot het recht en de rechter. Ik sprak net al over Canada. Daar wilde de regering met de rechterlijke macht in discussie over modernere vormen van maatschappelijk effectieve geschilbeslechting. De rechters wilden dat niet en beriepen zich op hun onafhankelijkheid ('wij bepalen zelf wel wat we aanbieden'). Dat heeft ertoe geleid dat de wetgever de jurisdictie van een aantal geschillen heeft overgeheveld naar het *Civil Resolution Tribunal*, dat werkt met ODR. Het is een platform dat is opgezet vanuit de behoefte van 'gewone' mensen die een oplossing willen voor een veelvoorkomend probleem en niet vanuit de regels of de procedures. Het is gebouwd door gedragsdeskundigen en communicatiespecialisten, waarbij juristen 'slechts' hebben gezorgd dat het allemaal volgens de regels loopt. Het werkt volgens de vier stappen, die ik hiervoor al heb genoemd. Van de mensen die een zaak starten gaat 80% niet door naar de rechter. Het eindresultaat is dat veel mensen die anders geen toegang tot het recht zouden hebben gehad nu hun zaak op eenvoudige wijze kunnen voorleggen en worden geholpen om een oplossing te bereiken voor hun probleem of geschil. Ik vind dat prachtig. Als dergelijke oplossingen ertoe leiden dat meer mensen aan hun recht kunnen worden geholpen dan zeg ik: doen! Als we in het voorportaal van de Nederlandse rechtspraak een ODR-procedure kunnen aanbieden waar mensen echt baat bij hebben en waardoor ze niet meer naar de rechter hoeven, dan is dat winst. De rechtspraak heeft geen eigen belang op behoud van zoveel mogelijk zaken. Wel zouden we na kunnen denken hoe de rechter in die procedure kan worden geïntegreerd. De Awb-procedure biedt mogelijkheden, bijvoorbeeld de rol van de voorlopige voorzieningenrechter tijdens bezwaar.

Zijn er personen die een inspiratiebron vormen?

Jazeker, veel, ik noem er vier. In de eerste plaats Jaap Polak, mijn voorganger. Een wijs mens en scherp jurist, creatief en met brede blik, die op een beminlijke manier par-

tijen en het recht vooruit weet te helpen. Dan Dick Slump, meesterlijk op de zitting en in de omgang met partijen, door een combinatie van rechterlijke wijsheid, vaderlijkheid, eloquentie en door heel scherp te zijn in zijn vraagstelling. Hij doet dat op zo'n manier dat iedereen het accepteert. Als derde Fred Hammerstein, een briljant jurist en civilist, meester in het kort en bondig formuleren, en hij werkt supersnel. Ik denk met genoeg terug aan de tijd dat ik naast hem als arbiter mocht werken in het Scheidsgerecht voor de Gezondheidszorg. Ten slotte Maarten Feteris, een unieke persoon, flegmatisch, slungelig, een talenwonder, superaardig en toegankelijk, briljant pianist – en juridisch onovertroffen.

Jij bent toch ook een briljant pianist...

Dat zegt hij ook over mij, maar hij speelt écht heel goed piano.

Wat is tot nu toe het meest mee/tegengevallen aan het werk als voorzitter?

Wat mij is tegengevallen? Ik wil graag van alles, dingen veranderen en in gang zetten. Het kan in je eigen hoofd al wel rond zijn, maar dat betekent nog niet dat je de organisatie ook mee hebt. Ik heb moeten leren dat als je iets wilt bereiken, de ideeën eerst uitgebreid in de voorwas moet zetten. Je moet investeren in draagvlak. Soms moet je in het klein laten zien dat iets werkt om je collega's van nut en noodzaak van een verandering te overtuigen. Vaak lukt dat, een enkele keer ook niet of pas na verloop van tijd. Dat is niet erg. Ik heb geleerd dat het feit dat dingen tijd nodig hebben, ook z'n functie heeft. Om een voorbeeld te noemen: toen ik hier pas was, werd mij geleerd: de Afdeling bestuursrechtspraak gaat niet meer dan eens in de vijf jaar om. Consistente rechtspraak is ook van groot belang, het moet allemaal wel uitvoerbaar blijven.

Wat mij is meegevallen, is dat deze functie leuker is dan ik tevoren had gedacht. Het is een veelzijdige functie waarbij ik zowel extern als intern met veel leuke en gedreven mensen mag samenwerken. Het is een genot te zien hoe zeer alle medewerkers van de Raad van State zich inzetten. Een functie die me ook in het buitenland brengt, waar ik inspiratie opdoe over de inrichting van de rechtspraak. Verder is mij meegevallen dat het lukt om een reële portie zittingen te blijven doen en deel te nemen aan grote kamers en spraakmakende zaken. Ik vind het belangrijk om zelf te ervaren wat het is om anno 2019 bestuursrechter te zijn. Het managen van de organisatie is uitdagend, maar uiteindelijk ben en blijf ik bestuursrechter.

Maarten Feteris (Hoge Raad)

In welk opzicht doet de bestuursrechtspraak het nu beter dan tien jaar geleden?

Een hele belangrijke ontwikkeling vind ik dat er meer rechts-eenheid is gekomen en dat we als hoogste bestuursrechters

vaker met elkaar om tafel zitten. Ter vergelijking: toen ik tien jaar geleden bij de HR begon, was er al vrij gauw een zaak waarvan we zeiden: we weten eigenlijk niet hoe de Afdeling erover denkt. Er was toen al wel één keer per half jaar het voorzittersoverleg, maar dat was net geweest. Als we overleg wilden over de zaak, moesten we deze zaak bijna een half jaar aanhouden. Toen werd gezegd: waarschijnlijk zal de Afdeling toch wel een andere kant op willen, dus: we doen maar wat we zelf het beste vinden. Ik herinner me dat ik dacht, wat jammer dat er niet een soort communicatiekanaal is om snel te bespreken hoe je er over denkt.

Nu komen we als Commissie Rechtseenheid één keer per zes weken bij elkaar, dus als je een zaak daar inbrengt, is de vertraging gemiddeld genomen niet meer dan drie weken. Goede persoonlijke verhoudingen hebben geholpen de samenwerking op gang te brengen, maar het zit inmiddels helemaal in de *mindset* van ons allemaal. Het belang van de afstemming is niet alleen dat het handig is voor de praktijk, dat bijvoorbeeld lagere rechters de manier waarop ze naar een zaak kijken er niet van hoeven te laten afhangen of het een omgevingsrechtelijk of sociaalzekerheidsgechil betreft, maar het is ook van belang voor het gezag van de rechter. We hebben één Algemene wet bestuursrecht, dan moet je niet hebben dat die op vier verschillende manieren wordt geïnterpreteerd, want dan heb je er eigenlijk vier. Uiteraard zou het mooier zijn als het allemaal geïnstitutionaliseerd zou zijn, maar het werkt zo ook goed.

Een tweede punt is de finale beslechting van geschillen. Daar hebben we veel vooruitgang geboekt. Belangrijk is dat rechters daar meer en beter naar kijken, en ook oog hebben voor een eventueel conflict achter het geschil over het besluit. Als dat er is en je lost het niet op, dan is de kans groot dat de zaak weer bij de rechter terugkomt. Ook in belastingzaken is regelmatig sprake van een geschil achter het geschil. Heel tekenend vond ik een zaak waar iemand als argument dat zijn woning te hoog gewaardeerd was, aanvoerde dat een enorm waardedrukkend effect uitging van een aantal bomen die vlakbij zijn huis stonden. Het bleek dat die bomen op gemeentegrond stonden en dat die burger ze daar weg wilde hebben. Hij hoopte dat hij door een lagere WOZ-waarde sterker zou komen te staan in de discussie met de gemeente over die bomen. Een partij probeert je dan als rechter min of meer te gebruiken ten bate van dat andere geschil. Er zijn trouwens veel rechters die er heel goed in zijn de discussie met partijen te voeren en te kijken of ze iets aan dat onderliggende geschil kunnen doen of mensen door te verwijzen. Dat voorkomt vaak een nieuwe gang naar de rechter.

Wat kan er nog beter?

Heel belangrijk is het tempo van procedures. Hoe belangrijk dat wordt gevonden, blijkt uit het feit dat sommige mensen die een spoedprocedure bij de rechter hadden, zeggen: ik had slapeloze nachten, want het duurde wel zes weken voordat er een uitspraak kwam. Zes weken vinden wij snel, maar partijen vinden dat soms al erg lang.

Een groot deel van de vertraging in de zaaksbehandeling ligt eraan dat een zaak in feite een groot gedeelte van de tijd niet in behandeling is, maar op de plank ligt. Deels zit het in de organisatie, deels in de capaciteit. Je kunt bijvoorbeeld kijken of je meer zaken enkelvoudig af kunt doen, zeker als het een recht-toe-recht-aan zaak is.

We hebben bij de Hoge Raad in de belastingkamer gekeken wat de grootste vertragers zijn. Soms is tijdsverloop onvermijdelijk als gevolg van wettelijke termijnen. Bij de HR is de termijn voor het indienen van een verweerschrift acht weken. Die termijn ligt vast, maar wat we wel veranderd hebben, is dat we niet pas gelegenheid geven verweer te voeren als het griffierecht binnen is. Die twee delen van het proces laten we nu synchroon lopen, en toen dat werd ingevoerd zag je meteen dat de doorlooptijden met ruim een maand omlaag gingen

Taalgebruik is ook een verbeterpunt. De taal van de rechter kan heel vervreemdend werken. Heldere taal en mondelinge uitspraken kunnen helpen. Vergelijk het met een arts. Als die zijn diagnose op schrift stelt, begrijp je er als leek vaak niets van, terwijl hij heel goed in staat is een patiënt zijn diagnose uit te leggen. Dat geldt ook voor de bestuursrechter. In het belastingrecht wordt al relatief vaak mondeling uitspraak gedaan. De ervaring in strafzaken is dat het ook tot gevolg heeft dat minder vaak hoger beroep of cassatieberoep wordt ingesteld.

Kan het algemeen bestuursrecht van het belastingrecht leren?

Bewijsrecht is een punt. Vermoedelijk doordat vanaf het begin ook civilisten in de belastingkamer zaten, werd in de fiscale rechtspraak altijd al duidelijk onderscheid gemaakt tussen feitelijke en juridische vragen, en werd bij feitelijke kwesties goed analytisch naar het bewijsrecht gekeken. Bij de Afdeling zag ik toen ik net staatsraad in buitengewone dienst was soms in concepten frases als: 'Het bestuursorgaan heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat dit de feiten zijn.' Dan dacht ik: maar dat gaat over feiten, en dan is het ja of nee. Ze zijn bewezen of niet. Maar daar zijn zeker stappen gezet.

En andersom?

De Afdeling heeft op het punt van de doorlooptijd een voortrekkersrol gespeeld. Toen ik hier in 2008 kwam waren de doorlooptijden in belastingzaken vaak 2 à 3 jaar. Verzoeken om uitstel voor het houden van een pleidooi werden per definitie toegestaan, om maar een voorbeeld te noemen. We hebben van alles gedaan aan die doorlooptijden. In belastingzaken bij de HR is de doorlooptijd nu gemiddeld bijna 9 maanden. Bij de Afdeling is het sneller, maar wij zitten met de termijn voor verweer van 8 weken en in een veel groter deel van de zaken wordt bij ons een conclusie genomen door de A-G. Dat is heel nuttig, maar leidt wel tot gemiddeld langere doorlooptijden.

Zouden andere bestuursrechters vaker conclusies moeten laten nemen, en zo ja: waarom?

Het is een groot goed dat iemand zich weken kan concentreren op de achtergrond van de zaak. Daar hebben de rechters die de zaak behandelen niet de ruimte voor, maar een A-G wel. Daarnaast kan in een conclusie een probleem breed worden gezien, daarmee kun je ook een hele groep andere zaken gemakkelijk afdoen. Het zou dus mooi zijn als er in het algemeen bestuursrecht meer conclusies worden genomen. Je stimuleert dat als de A-G zelf de zaken kan kiezen waarin hij een conclusie neemt, al vergt dat wel dat je de organisatie daarop inricht.

Wat is u tot nu toe het meest mee/tegengevalven aan het werk als president?

Ik zit hier nu ruim vier jaar. Wat nog leuker is dan ik dacht: het feit met hoe veel verschillende mensen je te maken krijgt. Dat geldt ook internationaal, bijvoorbeeld vanuit mijn rol als bestuurslid van het netwerk van hoogste rechters in de Europese Unie. Verder was ik begin december voor een project in Indonesië, om te kijken hoe ze daar de rechtspraak meer consistent kunnen maken. Zo'n project kan hun wat opleveren, en het dwingt je ook om over de essentie van je eigen werk na te denken. We hebben ook veel contacten met rechters uit rechtbanken en hoven, onder meer doordat we hen gelegenheid bieden om hier een aantal weken stage te lopen. Contacten met de politiek zijn ook belangrijk. Ik ben er mee begonnen om gesprekken te voeren met alle fractievoorzitters en justitiewoordvoerders. Eén van de overwegingen was dat de Tweede Kamer een rol speelt in de benoeming van de leden van de HR en verder vind ik het van belang dat ze weten waar wij mee bezig zijn.

En tegengevalven?

Je weet in grote lijnen waar je aan begint, dus van echte tegenvallers kun je eigenlijk niet spreken. Soms moet je beslissingen nemen waar niet iedereen gelukkig mee is, maar dat is inherent aan de functie die je vervult. Je kan het niet iedereen naar de zin maken. En wat ook speelt, is dat je te maken hebt met mensen buiten de organisatie die het tegenzit in het leven en dat dan afreageren op deze functie. Via de sociale media geven ze daar op een heel ongeremde manier uiting aan, een keer zelfs zodanig dat de deskundigen die ik raadpleegde mij adviseerden om beveiliging in te schakelen. Dat is wel heftig. Het is ook anders dan tien jaar geleden, toen hoorde je daar eigenlijk nooit over. Mensen zijn minder geneigd gezag zo maar te accepteren.

Sociale media zijn een kanaal waarin je duidelijk verruwing ziet. Ik denk overigens niet direct dat die negatieve uitingen die je daar ziet voorbijkomen een indicatie zijn dat het gezag van de rechter serieus in het geding is. Maar we volgen wel wat er op de traditionele en sociale media over de HR wordt gezegd, en als het nodig is, reageren we. Zo reageren we soms ook op wat kranten schrijven, zoals een bericht in een landelijk dagblad waarin iets werd gezegd over wat wij

zouden hebben beslist in een strafzaak, terwijl we juist het tegenovergestelde hadden beslist.

Ook hebben we in de media gereageerd toen er veel kritiek kwam op rechtspraak over de strafmaat bij roekeloosheid in het verkeer met dodelijke of zwaargewonde slachtoffers als gevolg. Uit onderzoek van Slachtofferhulp bleek dat de slachtoffers en nabestaanden heel ontevreden waren over de gevolgen van die jurisprudentie. Het ging om rechtspraak van de Hoge Raad. Wij zagen geen mogelijkheid om de bestaande wettelijke regeling anders uit te leggen dan we deden. Dat hebben we toen in een nieuwsbericht toegelicht, en Ybo Buruma heeft rond die tijd ook een interview met De Telegraaf gegeven. Daarin heeft hij op een heel rustige en empathische manier uitgelegd waarom de Hoge Raad het op deze manier heeft besloten. Dat het een punt was van de wetgever en dat de wetgever het best anders had kunnen regelen en dat als hij dat zou doen, wij ook anders zouden beslissen. Om de eigen rechtspraak zo toe te lichten was best wel een stap, maar we vonden het in dit geval belangrijk om het op deze manier te doen.

Als De Telegraaf u een column zou aanbieden, zoals de Nationale ombudsman die heeft, zou u dat aanbod dan aannemen?

De Nationale ombudsman is een persoonlijk ambt: hij is iemand die zelf beslissingen kan nemen en ook aanbevelingen kan doen. Hij kan ook uit eigen beweging kwesties onderzoeken en aan de orde stellen. Dus hij kan gemakkelijker schrijven over zaken die daar spelen. Bij de Hoge Raad, die collegiaal beslist in zaken die hem voor een juridisch oordeel worden voorgelegd, is dat gecompliceerder.

De column zou ook over andere zaken kunnen gaan...

Maar de interesse van de lezers gaat al snel uit naar concrete gevallen, of over beleidsmatige dingen, en dan moet je als rechter extra voorzichtig zijn. Zo'n column zou dan al snel abstract en wat vlak worden. Dus of De Telegraaf dan nog geïnteresseerd is?

De Telegraaf zou het te saai kunnen vinden, maar stel dat het aanbod zou komen?

Voor een column verwacht ik het niet, maar mocht het aanbod komen dan kunnen we het er altijd over hebben.

Binnenkort bent u vijf jaar in functie. Wanneer beschouwt u uw periode als president een succes?

Een aantal zaken is van belang. Goede verhoudingen met andere organisaties, met feitenrechters, met de andere hoogste bestuursrechters. Uit elke kamer van de HR is inmiddels iemand benoemd als Staatsraad in buitengewone dienst. Andersom kan dat helaas nog niet. In zoverre is de situatie niet in evenwicht. Wat ons betreft zouden de voorstellen van de commissie Scheltema op dat punt alsnog kunnen worden ingevoerd. Wat ik verder van belang vind is: focus op zaken met een groot juridisch effect, bijvoorbeeld

via overzichtsarresten. Maar ook het creëren van een ontspannen en vrolijke sfeer intern, in een platte organisatie waar iedereen contact met elkaar kan hebben. Aan nieuwe mensen en stagiaires vraag ik in het begin vaak: wat valt jullie op? En dan zeggen ze vaak: iedereen is zo aardig! Dat vind ik een compliment voor de organisatie, zij het dat ik het opvallend vind dat veel mensen dat opvallend vinden.

Verder proberen we als hoogste rechter 'zichtbaar en merkbaar' te zijn: we hebben een actief mediabeleid, open dagen, we hebben een publieksfilm gemaakt waarbij je binnen drie minuten weet waar de HR voor staat en zijn begonnen aan een project heldere taal. Dat houdt ons een spiegel voor en men vindt het leuk om te doen. Ook belangrijk is dat we meer de blik van buiten benutten. In onze selectiecommissie zitten inmiddels ook twee personen van buiten de HR. Tot slot: de digitalisering. We doen dat al sinds 2017 in civiele vorderingszaken, in december vorig jaar is het portaal straf opengesteld, belasting volgt dit jaar.

Wat van al die dingen gaat u als persoon het meest aan het hart?

Rechtsvormende beslissingen die een verderstrekkend effect hebben dan de concrete zaak waarin ze worden genomen, die vind ik voor het gezag van de HR van essentiële betekenis, dat staat wat mij betreft bovenaan.

Wat is een heel inspirerende persoon geweest?

Ik kan er twee noemen. Jaap Zwemmer, een heel scherp jurist, mijn promotor, heel breed, ook een heel goed bestuurder. Ook bij andere faculteiten heeft hij interim van alles gedaan als bestuurder, bij Economie en zelfs bij Tandheelkunde. Zijn afscheidsbundel had als titel: 'Dat is verder geen probleem', wat een gevleugelde uitdrukking van hem was die hem zeer karakteriseert. De ander is Robert Jan Koopman, die ook bij de Hoge Raad werkt en voorzitter is van de Commissie rechtseenheid. Hij heeft heel veel wetenschappelijke belangstelling, maar is ook heel speels en humorvol. Een feest om met hem samen te werken.

Is iemand als Jaap Zwemmer ook iemand met wie je ingewikkelde dingen over je werk kunt delen?

Dat soort kwesties bespreek ik vooral met mensen die voor vergelijkbare kwesties staan. Dat kan binnen de organisatie zijn, maar ook daarbuiten.

Aan welk van de volgende twee scenario's geeft u de voorkeur en waarom: één waarin we over tien jaar een geïntegreerde civiel/bestuursrechtelijke (verzoekschrift)procedure hebben, of één waarin we over tien jaar één hoogste bestuursrechter hebben?

Wat betreft het scenario van één hoogste rechter: dat is nog steeds de voorkeursvariant van de HR, maar de realiteit is

dat dat er in de naaste toekomst er niet in zit. Omdat het nu in de praktijk goed loopt, is het probleem ook niet nijpend.

Het andere scenario, het procesrecht in civiele en bestuursrechtelijke zaken harmoniseren, daar is het een beetje de vraag voor welk probleem dat een oplossing is. Wat wel relevant is, is het lokettenprobleem, de afbakening tussen bevoegdheden van de civiele rechter en de bestuursrechter. Dat zou je kunnen aanpakken door de bevoegdheid van de bestuursrechter te verruimen, niet langer een geschil over een besluit centraal te stellen. Daarmee gaat het bestuursrechtelijke loket wel wijder open, voor de burger kan dat inderdaad de toegang tot de rechter vergemakkelijken, maar je kan ook in zo'n systeem nog steeds verkeerd zitten. Het aantal afbakeningsproblemen zou wel eens groter kunnen worden als je niet langer het besluit van een bestuursorgaan centraal stelt, maar een moeilijker af te bakenen criterium daarvoor in de plaats stelt, zoals de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking. Als je toch die kant op wilt, zou het daarom goed zijn om voor iemand die in de verkeerde procedure zit, de overgang van de ene naar de andere procedure te vergemakkelijken. En het zou ook nuttig zijn om een aantal ongerechtvaardigde verschillen tussen het procesrecht voor bestuursrechtelijke en civielrechtelijke geschillen weg te nemen.

Welke maatschappelijke ontwikkelingen bedreigen het gezag van de rechtspraak?

Bedreigingen is een groot woord, want de rechtspraak heeft in Nederland nog groot gezag. Maar wat je wel ziet is dat mensen minder geneigd zijn het gezag van instituties zonder meer te aanvaarden, dus je zult het meer op persoonlijk gezag moeten doen. Daar moet je als organisatie op inspelen. Sociale media hebben ook gezorgd voor een verandering. Zaken worden sneller opgeklopt, soms lijkt het daarvoor alsof er een hele protesterende massa op dit gebouw afkomt, maar dat hoeft helemaal niet de werkelijkheid te zijn. Maar het laat wel zien dat het voor de rechtspraak belangrijk is om zichtbaar te zijn en goed uit te leggen wat we doen.

En de onafhankelijkheid? Een paar jaar geleden, toen de PVV het kabinet Balkenende gedoogde, werd door uw voorganger een voordracht voor een lid van de HR ingetrokken.

Zoals het nu loopt, is er veel respect voor elkaars positie. Er is de afspraak met de Tweede Kamer dat politieke factoren bij benoemingen geen rol behoren te spelen. Naar politieke voorkeur van kandidaten wordt dan ook niet gevraagd, die weten wij zelf vaak niet eens. Ik heb zelf ook geen enkele ervaring dat pogingen zijn gedaan vanuit bestuur en politiek om invloed uit te oefenen op beslissingen die wij nemen of op de keuze welke mensen hier worden benoemd. Dat is in het algemeen wel de kracht van een land als Nederland, dat aanvaard wordt dat de rechter zelf de beslissingen neemt in de zaken die aan hem worden voorgelegd en daarin niet wordt gestuurd door andere

staatsmachten. Dat komt niet alleen de rechtszekerheid en daarmee ook het economische vertrouwen in een land ten goede, maar verhoogt ook de kwaliteit van het bestaan in een democratische rechtsstaat.

Theo Simons (College van Beroep voor het bedrijfsleven)

U bent als president overgestapt van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb). Waarom?

Mijn benoemingstermijn bij de CRvB zou op 1 januari 2019 aflopen. Dan zou ik daar elf jaar president zijn geweest. Dat is (meer dan) lang genoeg. Bij het Cbb was behoefte aan een ervaren president om leiding te geven aan de wederopbouw. Dat vind ik een eervolle en belangrijke opdracht. Deze positie maakt het voor mij ook mogelijk om in de top van het bestuursrecht werkzaam te blijven. En om terug te keren in het economisch bestuursrecht, waar ik altijd affiniteit mee heb gehouden.

Wat is het grootste verschil tussen de CRvB en het Cbb?

Er zijn twee wezenlijke verschillen. Ten eerste het verschil in grootte. Het Cbb is echt kleiner. Dat vergt een ander bestuurlijk repertoire. Ten tweede het zaakspakket. De zaken van het Cbb zijn gevarieerder en veel minder gelijksoortig, hebben meer algemeen-bestuursrechtelijke aspecten, zijn voor een belangrijk deel zaken in eerste en enige aanleg en spelen in een heel andere context.

Wat kan het Cbb van de CRvB leren, of andersom, of andere instanties van elkaar?

We zijn niet zo erg bezig met vergelijken. We concentreren ons er vooral op hoe we zo goed mogelijk kunnen samenwerken. Rechtseenheid is heel belangrijk. Daar steken we veel energie in.

Een van de dingen die ik heb 'meegenomen' van de CRvB zijn mooi opgetuigde en stijlvolle installatiezittingen. Dat vind ik een waardevolle traditie. Die had men hier niet.

We kijken ook wel naar elkaars werkprocessen, op zoek naar 'best practices'. Bij de Afdeling bestuursrechtspraak bijvoorbeeld is de rol van de juridische ondersteuning groter dan bij ons.

Wat zijn de voor- en nadelen van het systeem bij de Afdeling bestuursrechtspraak, met een grote juridische ondersteuning en relatief weinig rechters?

Het voordeel is dat je per rechter meer uitspraken 'geneeert'. Daar is het systeem ook voor bedoeld. Het vergt wel een forse investering in de juridische ondersteuning, want die moet echt van hoog niveau zijn, maar dat is het zeker waard. Een nadeel kan zijn dat de rechters wat verder weg

van de zaken staan, zeker als je als rechter geen uitspraken schrijft. En dat de juridische ondersteuning in een erg strak ambtelijk keurslijf moet worden 'geduwd', wat ten koste kan gaan van durf en creativiteit. Overigens zie je in de praktijk de systemen naar elkaar toegroeien. Vergeleken met vroeger doen de rechters bij de Afdeling bestuursrechtspraak veel meer zelf aan de zaken. En bij het Cbb en ook bij de CRvB is de rol van de juridische ondersteuning steeds groter geworden.

In welk opzicht doet de bestuursrechtspraak het nu beter dan tien jaar geleden?

Het meest opvallend zijn de goede resultaten op het punt van finaliteit. Daarnaast is er een veel groter omgevingsbewustzijn, het belang van maatschappelijke effectiviteit staat meer centraal. Wat betekent de uitspraak die je doet voor partijen? Daar kijken we meer naar. En ook naar de plaats de individuele zaak in het algemene systeem inneemt. Het besef, en dat geldt voor alle vier de betrokken instanties, dat je eindrechter bent werkt daarbij sterk normerend en disciplinerend.

Hoe is die verandering tot stand gekomen?

Er was kritiek dat de bestuursrechtspraak onvoldoende oplossingsgericht was. En dat we onvoldoende naar buiten keken. Die kritiek hebben we ter harte genomen. En instrumenten ontwikkeld om eraan tegemoet te komen. Dat is voor een groot deel een cultuurkwestie. Je moet het eerst echt willen. En dan je houding en gedrag daarnaar richten. Specifiek voor het Cbb was het punt van de uitspraaktermijnen. Het duurde vaak (te) lang na de zitting dat de uitspraak kwam. Dat is een van de eerste dingen die zijn aangepakt. We doen nu vrijwel altijd binnen zes of soms twaalf weken uitspraak. En als er zaken zijn waarin dat niet haalbaar is, bijvoorbeeld door de omvang of doordat afstemming met andere instanties nodig is, krijgen partijen voor het verstrijken van de termijn een definitieve datum waarop ze de uitspraak dan wel tegemoet kunnen zien.

Hoe lukt het een organisatie om naar buiten te gaan kijken?

Daar ligt een rol voor de president. Ik stuur mensen naar buiten, naar congressen en bijeenkomsten in binnen- en buitenland waar niet alleen mensen van de rechtspraak aanwezig zijn maar ook vertegenwoordigers van andere actoren. Het Cbb is, zoals we zeggen, rechter tussen markt en overheid. Dan moet je de markten en de overheden ook kennen en begrijpen.

Behalve op juridische kwaliteit en oplossingsgerichtheid wordt de (bestuurs)rechtspraak ook 'afgerekend' op snelheid. De doorlooptijden zijn al flink beter geworden. Daarbij wordt ook gelet op regie en zaaksdifferentiatie. Er is wel een natuurlijke grens. Het duurt drie maanden om een dossier compleet te krijgen en alle formaliteiten af te wikkelen. Dan pas kun je er zinvol naar kijken. Met de juridische voorbe-

reiding, de zitting en de raadkamer en daarna het concipiëren van de uitspraak moet een zaak zeker binnen een jaar kunnen worden afgedaan, en eigenlijk nog sneller.

Soms moet je bijzondere maatregelen nemen. Sommige zaken moet je projectmatig afdoen. Het CBB heeft in 2017 een project van 500 landbouwsubsidiezaken 'gedraaid'. Daarbij hebben we hulp (menschkracht) gekregen van de Afdeling bestuursrechtspreek, de CRvB en enkele rechtbanken. En nu krijgen we heel veel zaken over de fosfaatproblematiek. Daar hebben we er al 2000 van, terwijl onze reguliere totale instroom gemiddeld zo'n 1250 zaken per jaar is (of beter: was). Het CBB is de enige (bestuurs)rechter waar het zaaksaanbod toeneemt.

Hoe gaat zo'n project?

Je 'screent' de voorraad. Dan weet je wat je tegen zult komen. Zet de lijnen uit in een reeks uitspraken van de meervoudige kamer. Daarna kunnen de meeste zaken enkelvoudig en kort worden afgedaan, soms zelfs met een mondelinge uitspraak. De financiering moet natuurlijk ook geborgd zijn. Het is maatschappelijk belangrijke en gevoelige problematiek. Je moet zo'n project ook goed separeren van de 'gewone' organisatie.

In hoeverre zijn rechters gespecialiseerd?

We hebben twee zogenoemde werkverbanden. Dat zijn teams van rechters en juridische ondersteuners (gerechtshulpverleners en stafjuristen). Beide werkverbanden hebben een eigen zaakspakket. De meest voorkomende soorten zaken in zo'n werkverband doet iedereen. Maar daarnaast heeft ieder zijn of haar specialisme(n). Zo zijn er kleinere 'groepjes' voor bijvoorbeeld mededingingszaken, reguleringszaken en tuchtzaken. Niet iedereen doet dus alle zaken, maar iedereen doet wel veel verschillende zaken.

Wordt het vermogen van de bestuursrechter als probleemoplosser onderschat of overschat?

Ik denk dat de bestuursrechter als probleemoplosser tegenwoordig op waarde wordt geschat. Je moet daar niet dogmatisch in zijn. De vraag naar het onderliggende probleem heeft niet in elke zaak zin. In een grote telecomzaak bijvoorbeeld weet je van tevoren wat het onderliggende probleem is, namelijk: (veel) geld. Dan volstaat het klassieke repertoire van toetsen en waar mogelijk finaliseren. Maar in andere categorieën zaken kan het wel zin hebben om die vraag te stellen. Denk bijvoorbeeld aan handhavingzaken ten aanzien van taxichauffeurs. Daar ligt soms een slechte verstandhouding met politie of toezichthouders onder. Door de nadruk op finalizering kom je regelmatig op andere oplossingen uit. Als je bijvoorbeeld onderzoekt of je zelf in de zaak kunt voorzien, ontstaat er een gesprek dat soms tot een schikking leidt. En verder moet je in elke zaak op zoek naar de beste aanpak. Deels is dat ook een kwestie van persoon-

lijke stijl. Het heeft het werk veel leuker en enerverender gemaakt, maar is ook bewerklijker.

Valt er op het punt van de probleemplossing nog meer te winnen?

Als het gaat over effectiviteit van de procedure, daar valt nog wel winst te behalen. Ik ben bijvoorbeeld erg voor de mogelijkheid van een bestuursrechtelijk declaratoir. Dat kan duidelijkheid bieden over iemands rechtspositie zonder dat je een besluit nodig hebt. En dan zijn we meteen ook van het gedoe rond het bestuurlijk rechtsoordeel af. En, een stokpaardje van mij: de mogelijkheid om in een voorlopige voorziening die hangende bezwaar wordt gevraagd 'door te pakken'. Die bevoegdheid heeft de rechter nu nog niet. Het is alleen mogelijk met een trucje: tijdens de zitting artikel 7:1a van de Awb opperen. Je overlegt dan met partijen of ze daar voor voelen. Stemmen ze in, dan is het bezwaar in een beroep veranderd en wordt 'kortsluiten' (artikel 8:86 van de Awb) mogelijk. Schadevergoeding is nu beter geregeld dan voordat we de schadeverzoekschriftprocedure hadden, maar het zou heel mooi zijn als de nadeelcompensatieregeling nu eens wordt ingevoerd. De ex nunc-benadering zou in meer rechtsgebieden dan alleen het asielrecht kunnen worden gekozen. Dit zijn wel allemaal dingen die wetswijziging vergen.

Bij het CBB heb je nog de bijzonderheid dat nogal wat beroepen zijn gericht tegen besluiten van (min of meer) algemene strekking die ingrijpen in de marktordening of -regulering. Dat is een bijzondere categorie besluiten, waar de wetenschap nog te weinig aandacht voor heeft.

Een trend in de jurisprudentie is om het domein van de bestuursrechter ten opzichte van de (aanvullende) civiele rechter te verruimen. Het oprekken van het besluitbegrip, een soepeler interpretatie van het belanghebbendebegrip, meer aandacht voor exceptieve toetsing. Uitbreiding van de rechtsmacht van de bestuursrechter tot algemeen verbindende voorschriften zou ook zinvol kunnen zijn. Dat hoeft niet per se generiek, maar kan ook per wetgevingscomplex worden bekeken.

Een andere trend is het intensiveren van de toetsing. Niet meer zo snel beoordelingsvrijheid aannemen. Anders marginaliseert de bestuursrechter. Ik heb ook een enorme hekel aan de kwalificatie van de bestuursrechter als 'grensrechter' in plaats van 'scheidsrechter'.

Aan welk van de volgende twee scenario's geeft u de voorkeur en waarom: één waarin we over tien jaar een geïntegreerde civiel/bestuursrechtelijke (verzoekschrift)procedure hebben, of één waarin we over tien jaar één hoogste bestuursrechter hebben?

Dat zijn nogal ongelijkwaardige grootheden die je dan tegenover elkaar zet. Ik geloof niet zo in een geïntegreerde procedure voor het bestuursrecht en het civiele recht. Het

is wel goed dat de civiele procedure opschuift naar die van de bestuursrechter, want de huidige civielrechtelijke procedure kent veel meer belemmeringen voor effectieve geschilbeslechting dan die bij de bestuursrechter. Het is belangrijk dat een materieel juiste beslissing van een zaak niet wordt gehinderd door het procesrecht. Eén hoogste bestuursrechter is op dit moment geen vraag. Na het intrekken van het Wetsvoorstel organisatie hoogste bestuursrechtspraak hebben de presidenten/voorzitters van de vier hoogste instanties gepleit voor absolute rust op het institutionele front. En volle aandacht op samenwerking. Dat gaat heel goed zo.

Over een aantal jaar bent u vijf jaar in functie. Waar hangt van of u met tevredenheid op die vijf jaar terugkijkt?

Dat is de kernvraag. Wat ik met en bij het CBb wil bereiken, is een college dat niet alleen hoogwaardige juridische uitspraken doet, maar ook oog heeft voor de individuele en maatschappelijke effecten van de uitspraken, ze in helder en begrijpelijk Nederlands opschrijft en zorgt dat ze binnen een nette tijd tot stand komen. Met oog voor procedurele rechtvaardigheid bij de behandeling. Tot slot: dat het hier intern prettig werken is. Zo moeilijk is dat niet eens. Je moet als bestuurder goed luisteren, duidelijk zeggen wat je wilt, ervoor zorgen dat afspraken en besluiten worden nageleefd, en zelf het goede voorbeeld geven. En meer in het algemeen: eraan bijdragen dat de bestuursrechtspraak in Nederland 'gewoon' goed is.

Wat is tot nu toe het meest mee/tegengevallen aan uw werk als president?

Eigenlijk is niets tegengevallen. Ik wist heel goed waar ik aan begon en wat ik kon verwachten.

Dat kunnen we bijna niet geloven, dat er niets is tegengevallen.

Het beeld buiten was dat de situatie bij het CBb heel slecht was, na de periode van onzekerheid over de toekomst toch ook een zekere verdeeldheid over die toekomst. Het is echt prachtig om te zien dat men in een heel korte tijd dat verleden achter zich heeft gelaten en weer naar voren is gaan kijken. Met trots. Dat komt vooral door die grote, enorme 'drive' in de organisatie. De mensen zijn intrinsiek gemotiveerd en inhoudelijk zeer betrokken. Het CBb heeft natuurlijk ook het mooiste zaakspakket van alle bestuursrechters...

Als ik toch iets moet noemen dat is tegengevallen, is het dat er wat weinig aandacht was voor de individuele opstelling van medewerkers. Er heerste een 'laissez-faire' cultuur. Daar hebben we echt aan gewerkt en dat heeft ook resultaat. Professionaliteit betekent ook verantwoordelijkheid willen dragen voor het geheel, voor de collega's en medewerkers en de organisatie.

Kunt u een voorbeeld geven?

Het was niet gebruikelijk om mensen aan te spreken op achterstanden. Met alle gevolgen van dien. Dat is in korte tijd veranderd. En het werpt zijn vruchten af.

Een tegenvaller op het meer praktische vlak was dat bij de juridische ondersteuning een 'brain drain' heeft plaatsgevonden in die onzekere jaren. Het vergt een flinke inspanning om die bezetting weer op het vereiste niveau te brengen. Gelukkig is niet iedereen vertrokken en lukt het om jong talent aan te trekken. Maar de lat ligt hoog.

En wat is meegevallen?

Wat ik daarnet al zei: de 'spirit' en de wil om er iets moois van te maken. En wat het betekent om in een kleinschalige organisatie te besturen. Daar zag ik wel een beetje tegenop. Maar het heeft ook veel voordelen. En het is echt gezellig bij het CBb.

Zijn er personen die een inspiratiebron vormen?

Als ik het bij het vak houd, dan noem ik Jaap Polak, de vorige voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak met wie ik als president van de CRvB zes jaar heb samengewerkt, omdat hij een eminente bestuursrechtjurist is, (ook) bestuurlijk denkt, een zekere wijsheid aan de dag legt, rust uitstraalt, mensen de ruimte geeft, openstaat voor opvattingen van anderen maar ook duidelijk is als het nodig is, en bovendien ook belangstelling heeft voor iemands persoonlijke omstandigheden.

Welke maatschappelijke ontwikkelingen bedreigen het meest het gezag van de rechtspraak?

Ik weet niet of het gezag van de rechtspraak in Nederland wezenlijk wordt bedreigd. Wat wel speelt is dat burgers in het algemeen steeds minder vertrouwen in de overheid hebben. Als bestuursrechter loop je het risico dat mensen denken: jij bent als rechter ook overheid, dus je zult de overheid wel gelijk geven. Ook zie je meer claimgedrag. Als iemand niet krijgt wat hij zou willen hebben, dan is het de schuld van de rechter. Sommige mensen zien de rechter als een maatschappelijke dienstverlener in plaats van als de derde staatsmacht, alsof je een product koopt waar je wel of niet tevreden over bent. Wat me erg stoort, dat is dan buiten het bestuursrecht, is de neiging om de rechter als 'ultimum' remedium te zien. Een volstreekte miskenning van de rol van de rechter in de rechtsstaat en ook in de economie.

Zouden jullie niet assertiever moeten zijn om te laten zien hoe goed de bestuursrechtspraak het eigenlijk doet?

Zeker, want er leeft nog steeds het vooroordeel dat de bestuursrechter bij voorkeur met het bestuur meedenkt, besluiten niet meer dan marginaal toetst (die 'grensrechter'

waar ik het net over had), en geen echte oplossingen biedt. Of neem die verschrikkelijke uitdrukking dat de rechter niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten. Dat is 'old school'. En het klopt inhoudelijk ook niet. Het is een kwestie van blijven vertellen en uitleggen. Heel mooi is de ervaring die ik als docent aan de SSR-cursus 'Toetsing en geschilbeslechting in het bestuursrecht' heb opgedaan met ervaren civiele rechters die de overstap naar de bestuursrechtpraak maakten. Die kwamen nog wel eens met dit lijstje van vooroordelen binnen en vonden de bestuursrechter maar een 'loser'. Vrijwel zonder uitzondering dachten ze daar na kennis te hebben gemaakt met de praktijk en de werkelijkheid heel anders over.