

ARTIKELEN

Conflict- en probleemoplossende bestuursrecht-spraak vanuit de coulissen*

Giel Stoepker

1 Inleiding

Bestuursrechtspraak is samenwerking. De bestuursrechter wordt bij zijn werk door anderen ondersteund.¹ Denk bijvoorbeeld aan de medewerkers van de griffie en van bedrijfsvoering. Zij verzorgen de noodzakelijke randvoorwaarden waaronder de bestuursrechter zijn werk kan doen. Maar de bestuursrechter werkt ook op inhoudelijk vlak samen met andere professionals, zoals de gerechtsjurist.² Deze functionaris staat de bestuursrechter kort gezegd juridisch-inhoudelijk met raad en daad terzijde. De bestuursrechter werkt samen met de gerechtsjurist opdat bestuursrechtelijke geschillen op een kwalitatief hoogwaardig niveau, efficiënt en effectief kunnen worden beslecht.

De bestuursrechter heeft echter steeds vaker niet alleen aandacht voor juridische geschillen tussen burger en overheid, maar ook voor conflicten die achter geschillen schuilgaan en problemen die dergelijke conflicten veroorzaken. De gedachte daarbij is dat de bestuursrechter daardoor geschillen kan (helpen) oplossen, of nog beter: (herhaling) kan voorkomen. Ook bij zo'n conflict- en probleemoplossende aanpak wordt samengewerkt tussen gerechtsjurist en bestuursrechter. De vraag rijst welke rol de gerechtsjurist daarbij heeft, hoe hij samenwerkt met de bestuursrechter en welke invloed hij uitoefent. In dit artikel wordt verslag gedaan van empirisch onderzoek naar deze vragen. Het doel daarvan is transparant te maken wat er achter de muren van de bestuursrechtspraak gebeurt.

Eerder onderzoek laat zien dat de gerechtsjurist belangrijke werkzaamheden verricht bij de inhoudelijke voorbereiding, door bij de zitting aanwezig te zijn en daar soms als griffier op te treden, door zijn deelname aan het raadkameroverleg na afloop van de zitting en bij het schrijven van een conceptuitspraak. Het hangt daarbij

* Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

- 1 In dit artikel wordt de term bestuursrechter gebruikt, ook wanneer het een meervoudige kamer betreft of gaat om een staatsraad of raadsheer. De bestuursrechter en de gerechtsjurist zijn verder grammaticaal mannelijk. Uitsluitend om die reden worden in dit artikel mannelijke verwijswaarden gebruikt.
- 2 Voorheen sprak men van de gerechtssecretaris en later van de juridisch medewerker en de stafjurist. Ook de overkoepelende term juridische ondersteuning werd en wordt nog weleens gebruikt. In dit artikel wordt de meest actuele term gerechtsjurist gehanteerd. Daarmee wordt ook de juridisch adviseur en de rechterlijk ambtenaar die niet met rechtspraak is belast, maar die de rechter eveneens in het juridische werk ondersteunt (de gerechtsauditeur) bedoeld.

af van de opstelling van de bestuursrechter hoeveel mogelijkheden de gerechtsjurist heeft om invloed uit te oefenen op de uiteindelijke beslissing.

Onderzoek naar de samenwerking tussen gerechtsjurist en bestuursrechter specifiek op het terrein van conflict- en probleemoplossende bestuursrechtspraak is echter nog niet eerder gedaan. Met dit artikel wordt beoogd in die leemte te voorzien. Zulk onderzoek is namelijk wel belangrijk.³ Het maakt de werkwijze van de bestuursrechtspraak inzichtelijker (evidence based begrip van de betrokkenheid en invloed van de gerechtsjurist). Het stelt bovendien beleidsmakers, de wetenschap en de samenleving in staat het gesprek aan te gaan over de wijze waarop de bestuursrechtspraak is en zou moeten worden georganiseerd. Welke rol heeft de gerechtsjurist en welke rol zou hij moeten hebben? En ook individuele gerechtsjuristen en bestuursrechters kan het handvatten bieden om de samenwerking te verstevigen en zich effectiever en efficiënter tot elkaar te verhouden wanneer zij een bijdrage willen leveren aan het oplossen van conflicten en problemen.

Dit artikel begint met een beknopte uiteenzetting van de reguliere bestuursrechtelijke procedure en de rol van de gerechtsjurist daarin (par. 2). Daarna wordt kort stilgestaan bij wat onder conflict- en probleemoplossing wordt verstaan (par. 3). Aansluitend volgen een methodologische toelichting op het empirisch onderzoek (par. 4) en de bespreking van de rol die de gerechtsjurist heeft bij conflict- en probleemoplossing (par. 5). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de gevolgen van die rol voor de wijze waarop de gerechtsjurist samenwerkt met de bestuursrechter en invloed uitoefent op de oplossingsgerichte behandeling van zaken (par. 6). Aan het einde volgt een afronding (par. 7).

2 De bestuursrechtelijke procedure en de rol van de gerechtsjurist

Aangezien niet iedere lezer bekend zal zijn met de reguliere bestuursrechtelijke procedure, zowel vóór de schermen als daarachter, volgt daarvan in deze paragraaf een korte, niet uitputtend bedoelde schets. Daarvoor wordt onderscheid gemaakt tussen drie fases in de procedure: de voorbereidingsfase, de zittingsfase en de raadkamer- en schrijffase. De bespreking van wat zich tijdens de verschillende fases afspeelt, wordt aangevuld met een korte beschouwing van eerder onderzoek naar de rol en invloed van de gerechtsjurist.

2.1 *Het verloop van de bestuursrechtelijke procedure*

De procedure bij de bestuursrechter vangt in de regel aan met een (hoger)beroepschrift. De zaak komt in de voorbereidingsfase. Eerst worden administratieve processen doorlopen (zoals betalen van het griffierecht). Bij sommige gerechten wordt de zaak vervolgens, met het oog op een gerichte, juiste en zorgvuldige toebedeling aan rechters, beoordeeld en in de juiste zaakstroom geplaatst.

Daarna komt de zaak op het bureau van de gerechtsjurist en de bestuursrechter(s).⁴ De gerechtsjurist gaat als eerste aan de slag. Hij maakt het dossier toegankelijk en

3 Holvast 2023.

4 Conform de voor hen vastgestelde productienorm en in lijn met eventuele aandachtsgebieden.

behopbaar en schrijft een zogenoemde instructie. Die is de bestuursrechter behulpzaam bij de behandeling van de zaak en de voorbereiding voor de zitting. In de instructie maakt de gerechtsjurist een samenvatting van de zaak en leidt hij de bestuursrechter door het dossier. De gerechtsjurist geeft de bestuursrechter daarnaast advies over het gebruik van onderzoeksbevoegdheden.⁵ De gerechtsjurist baseert het advies aan de bestuursrechter op een analyse van de zaak en soms ook op ervaringen die hij heeft opgedaan in vergelijkbare zaken. Aan het slot van de instructie geeft de gerechtsjurist soms aan hoe de zaak volgens hem zou moeten worden afgedaan.

Zodra de zaak gereed is voor een zitting, wordt deze meestal (vaak samen met een aantal andere zaken) op een zitting gepland. Gerechtsjurist en rechter bespreken kort voor de zitting de zaken voor.⁶ Tijdens de zitting heeft de bestuursrechter de leiding. Hij opent de zitting, heet partijen welkom en introduceert zichzelf en de andere aanwezigen.⁷ Tijdens de zitting stelt de bestuursrechter vragen aan partijen.⁸ Ook de gerechtsjurist krijgt soms de gelegenheid om (overgebleven of opgekomen) vragen te stellen. De bestuursrechter kan (en in de meeste gevallen: zal) daarbij op enige wijze gebruikmaken van de instructie van de gerechtsjurist. Bij de zitting is meestal de gerechtsjurist die de instructie heeft gemaakt aanwezig. Bij de meeste rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft de gerechtsjurist over het algemeen tijdens de zitting de taak aantekeningen te maken van wat wordt gezegd. Op andere plekken wordt gewerkt met zittingsgriffiers, zoals bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en (soms) het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB).⁹

Tijdens het raadkameroverleg na afloop van de zitting neemt de bestuursrechter een beslissing. Hoewel enkel hij daarvoor de verantwoordelijkheid draagt, is de gerechtsjurist meestal een belangrijke gesprekspartner. Opnieuw voorziet de gerechtsjurist de bestuursrechter voorafgaand aan diens beslissing namelijk van advies. Aan de hand van dat advies kan de bestuursrechter in zijn eigen oordeel worden bevestigd of juist niet. Een bevestiging biedt vertrouwen. Denkt de gerechtsjurist anders over de uitkomst, dan is dat meestal aanleiding voor een gesprek. De bestuursrechter kan zijn oordeel heroverwegen, of de gerechtsjurist en bestuursrechter kunnen samen komen tot een dragende motivering van het oordeel van de bestuursrechter. Daarna gaat de gerechtsjurist aan de slag. Hij schrijft een conceptuitspraak, waarin op een voor partijen zo veel mogelijk begrijpelijke en toegankelijke wijze wordt uitgelegd welke beslissing is genomen en waarom. De

- 5 Denk aan het houden van een comparitie, het vragen om inlichtingen of stukken dan wel het benoemen van een deskundige.
- 6 Professionele standaard 2.4.4 en 2.4.5 van de bestuursrechter bij de rechtbanken en professionele standaard 4.5 van de hoogste bestuursrechters.
- 7 Professionele standaard 2.5.2 van de bestuursrechter bij de rechtbanken en professionele standaard 3.4 van de hoogste bestuursrechters.
- 8 Zie over de Nieuwe Zaaksbehandeling Marseille e.a. 2015; Verkruisen & Doornbos 2014.
- 9 Het betreft griffiers, meestal studenten, die voornamelijk zittingswerk verrichten. Zij zijn verder niet inhoudelijk bij de zaak betrokken. Voorheen betrof het griffiers zonder vaste aanstelling, die in voorkomende gevallen werden opgeroepen zittingswerk te doen en daarvoor een vergoeding ontvangen (vandaar de vroegere term 100-gulden-griffier en later buitengriffier).

gerechtsjurist kiest een opbouw en formuleert als eerste de overwegingen. De bestuursrechter bekijkt, redigeert, corrigeert, schrappt, schaaft bij of vult aan. Hij maakt er kortom een ‘eigen’ verhaal van.

2.2 *Rol en invloed van de gerechtsjurist*

Er is veel onderzoek gedaan naar de rol (lees: de taken) en invloed (lees: de mate van sturing) van de gerechtsjurist. Swanson en Wasby lieten bijvoorbeeld zien dat rechters in de Verenigde Staten vonden dat de gerechtsjurist via zijn werkzaamheden invloed had op de uitkomst.¹⁰ Rechtsvergelijkend onderzoek laat zien dat niet in alle Europese landen sprake is van evenveel invloed van gerechtsjuristen, met name omdat zij in andere landen soms hele andere taken verrichten dan in Nederland.¹¹

Naar de rol en invloed van de gerechtsjurist in Nederland is vooral onderzoek gedaan door Holvast. Zij onderzocht op welke wijze gerechtsjuristen bij de rechtbanken in het rechterlijk besluitvormingsproces worden betrokken en welke consequenties die betrokkenheid heeft voor de wijze waarop rechtspraak plaatsvindt. Doordat de gerechtsjurist is belast met allerlei taken, zo concludeerde Holvast, heeft hij invloed op de procedure (het proces) en de uitkomst (de rechterlijke beslissing).¹² De gerechtsjurist geeft namelijk enige mate van sturing aan het zaaksverloop. Daarnaast is sprake van sturing van de door de rechter te nemen beslissing via de instructie en tijdens het raadkameroverleg. Het leidt tot een efficiënte en effectieve procedure. Later onderzoek van Holvast en Mascini bevestigde dit beeld. Gerechtsjurist en rechter leveren een gezamenlijke inspanning, en de gerechtsjurist kan de rechter overtuigen om een bepaalde beslissing te nemen.¹³ Praagman en Doornbos spraken in dit verband over ‘de vierde macht’ binnen de gerechten.¹⁴ Dat sprake is van invloed van de gerechtsjurist is rechtsstatelijk gezien namelijk een gevoelig onderwerp. Burgers kunnen denken dat de gerechtsjurist achter de schermen de touwtjes in handen heeft, met verlies van vertrouwen als gevolg.¹⁵

De samenwerking tussen gerechtsjurist en rechter heeft ook praktische voordelen. Het maakt immers mogelijk dat de rechter ruimte krijgt om vooral complexe zaken naar zich toe te trekken en dat efficiënt wordt omgegaan met beschikbare tijd.¹⁶ Eerder hebben Stoepker en Schulmer vanuit die gedachte onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de samenwerking tussen gerechtsjurist en bestuursrechter (rechtsstatelijk verantwoord) vorm te geven op een manier dat de efficiëntie en effectiviteit van de procedure – en daarmee de ervaren procedurele rechtvaardigheid – worden vergroot.¹⁷

10 Swanson & Wasby 2008. Zie ook Bonica e.a. 2019; Ward & Weiden 2006.

11 Sanders 2020; Consultative Council of European Judges 2019.

12 Holvast 2017, p. 200-205.

13 Holvast & Mascini 2020; Mascini & Holvast 2020.

14 Praagman & Doornbos 2012.

15 Zie bijv. Rb. Midden-Nederland 17 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2342, AB 2023/242, m.nt. G.J. Stoepker.

16 Zie ook de studies daarover in Noorwegen en Zwitserland: Grendstad e.a. 2020a; Grendstad e.a. 2020b; Bieri 2016.

17 Stoepker & Schulmer 2021.

Giel Stoepker

3 Over conflicten en problemen achter bestuursrechtelijke geschillen

In dit artikel staat conflict- en probleemoplossing centraal. Met het oog op conceptuele helderheid is het zinvol om de begrippen ‘conflict’ en ‘probleem’ te definiëren en aan te geven waarom de bestuursrechter daarvoor steeds meer oog heeft gekregen.

Zowel juristen als wetenschappers uit andere vakgebieden hebben zich gebogen over de vraag wat nu precies een conflict en een probleem is. Volgens Giebels en Euwema is een conflict een tegenstelling van standpunten, belangen en/of posities waarbij minstens één van de betrokkenen het idee heeft te worden gedwarsboemd.¹⁸ Verschoof omschrijft een conflict als een verschil van mening waarbij twee of meer partijen onverenigbare doelen of waarden nastreven dan wel verschillende belangen hebben. Een geschil is, in de terminologie van Verschoof, een gejuridiseerd conflict. Anders gezegd: een conflict geplaatst in de sleutel van het recht, waaraan via een uitspraak, een schikking of mediation een einde kan worden gemaakt.¹⁹ Een conflict is volgens Verschoof dus breder dan een geschil.

Allewijn onderkent bij het bestaan van conflicten twee ‘stromen’: een bovenstroom en een onderstroom. Een conflict heeft volgens Allewijn een bepaalde inhoud, het ‘gaat ergens over’ (de bovenstroom). Daaronder zitten de negatieve emoties en, als het conflict langer duurt, wantrouwen en oud zeer (de onderstroom).²⁰ Bij een geschil spelen vooral normatieve verwachtingen een rol (de bovenstroom), terwijl het bij conflicten vooral gaat om cognitieve aspecten (de onderstroom).

Conflicten met bestuursorganen zijn volgens Allewijn bijzonder. Er is sprake van een machtsverschil, en symmetrie ontbreekt. Een bestuursorgaan is een *repeat player* met uitgebreide(re) financiële mogelijkheden. Daardoor, en vanwege de grotere afstand van de ambtenaren van een bestuursorgaan tot de betrokken belangen, zal een bestuursorgaan een conflict mogelijk eerder afdoen als een zakelijk meningsverschil, terwijl de burger misschien al wel uitgaat van vijandschap. Daarnaast is volgens Allewijn een bijzonderheid dat de emotionele krenking als gevolg van bestuurshandelen niet enkel ligt in de (juridische) inhoud, maar ook in ‘de manier waarop’. Burgers willen niet alleen hun recht halen, maar willen (ook) het gevoel hebben door het bestuursorgaan te worden gehoord en serieus genomen te worden.²¹

Achter conflicten gaan regelmatig maatschappelijke of persoonlijke problemen schuil. Het gaat bij zulke problemen om onderliggende of achterliggende aspecten, waarover geen uitspraak hoeft of kan worden gedaan, en die meestal buiten beeld blijven als de rechter en partijen zich enkel richten op het te beoordelen geschil.²²

18 Giebels & Euwema 2017, p. 25; Giebels & Euwema 2007, p. 22-23.

19 Verschoof 2019, p. 76; Verschoof 2013, p. 17-18. Zie ook Steenberghe 2019, p. 80-81.

20 Allewijn 2022, p. 1364-1366; Allewijn 2011, p. 107-127.

21 Zie met verdere verwijzingen Verburg 2019.

22 Verschoof & Van Rossum 2018, p. 25.

Problemen zijn meestal de aanleiding waardoor partijen met elkaar in conflict raken en – nadat een conflict evalueert tot geschil – naar de rechter stappen.²³

Rechtspraak en conflict- en probleemoplossing zijn weliswaar nauw met elkaar verbonden, maar niet hetzelfde. Via rechtspraak kunnen conflicten en problemen worden opgelost, maar hetzelfde kan worden bereikt op andere manieren. De kracht van rechtspraak is erin gelegen dat een onafhankelijke en onpartijdige overheidsrechter een bindende uitspraak doet wanneer partijen er niet zelf uitkomen of wanneer een van hen weigert mee te werken. De rechter hakt knopen door en draagt zo bij aan het publieke belang van het bereiken van vreedzame oplossingen voor conflicten en problemen.²⁴ Over de wenselijkheid van de rol van de bestuursrechter bij het oplossen van conflicten en problemen zijn in de literatuur verschillende standpunten uitgewisseld.²⁵

Rechterlijke aandacht voor het oplossen van conflicten en problemen is er al een tijdje. Een fraai overzicht van de ontwikkelingen wordt gegeven door Verberk.²⁶ Die ontwikkeling begon in 2000, toen het op effectieve wijze afdoen van geschillen een belangrijke doelstelling werd.²⁷ De vraag kwam op hoeveel aandacht de rechter zou moeten besteden aan zaaksaspecten die voor de beslechting van het hem voorgelegde geschil niet direct relevant zijn.²⁸ Later is dit maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) gaan heten. Centraal daarbij staan probleemoplossend vermogen, maatschappelijke relevantie, effectiviteit, finaliteit, toegankelijkheid, laagdrempeligheid en tijdigheid.²⁹ Het gaat er bij MER om dat ‘met de interventie van de rechter ook een bijdrage wordt geleverd aan de oplossing van het probleem dat tot een zaak heeft geleid’.³⁰

Inmiddels wordt door zowel de civiele als de strafrechter geëxperimenteerd met MER en oplossingsgerichte rechtspraak.³¹ De bestuursrechter blijft niet achter; ook hij heeft ambitie. Waar de vraag naar conflicten en problemen in een bestuursrechtelijke procedure vroeger weinig tot geen aandacht kreeg, is dat inmiddels anders.³² Ook in een bestuursrechtelijke rechtsverhouding hebben partijen ‘ruzie’.³³ In de professionele standaarden voor de (hoogste) bestuursrechters is inmiddels als uitgangspunt opgenomen dat elke zaak een behandeling op maat krijgt.³⁴ De bestuursrechter heeft bovendien de opdracht te bezien of sprake is van een eendui-

23 Barendrecht 2022.

24 De Groot 2012, p. 3-6.

25 Zie met verdere verwijzingen Simon Thomas 2022; Van der Kraats 2022; Hartendorp 2020a; Hartendorp 2020b; Van Geffen 2020; Verberk 2020; Vranken & Snel 2019.

26 Verberk 2022. Zie ook Combrink e.a. 2009.

27 Beleidsbrief ADR 2000-2002; *Kamerstukken II* 1999/00, 26352, nr. 19.

28 Zie daarover Prein 2020 en Pel & Emaus 2007.

29 Barendrecht, Van Beek & Muller 2017.

30 *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, nr. 425. Zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 476 over de stand van zaken en de ontwikkelingen van MER.

31 Zie over verschillende experimenten Stoeperker & Schulmer 2023; Marseille 2022; Simon Thomas 2022; Doornbos & Hanoeman 2021.

32 Allewijn 2019.

33 Schueler 1994, p. 72.

34 Professionele standaard 1.1.6 van de bestuursrechter bij de rechtbanken en professionele standaard 4 van de hoogste bestuursrechters.

dig juridisch geschil of van een conflict met achterliggende belangen.³⁵ De bestuursrechter beoogt de procedure kortom steeds vaker vorm te geven volgens een overlegmodel in plaats van een toernooimodel.³⁶ In dat overlegmodel is alles erop gericht overeenstemming te bereiken, onderlinge relaties en de-escalatie te bevorderen en oplossingen te vinden.

4 Aanpak en methode van het onderzoek

Ten behoeve van het onderzoek is de praktijk van conflict- en probleemoplossende bestuursrechtspraak bestudeerd en zijn de persoonlijke ervaringen en inzichten van gerechtsjuristen en bestuursrechters als object van studie gekozen. Er is empirisch onderzoek gedaan in de vorm van gevalstudies en interviews. Hierna volgt een toelichting op het onderzoek.

4.1 Gevalstudies

Er zijn 34 gevalstudies verricht bij twee gerechten met conflict- en probleemoplossende projecten binnen de bestuursrechtspraak, namelijk de rechtbank Gelderland (project ‘Pragmatische aanpak nieuwe dossiers Arnhem’, kortweg: Panda) en de CRvB (project ‘Gericht op Oplossing’, kortweg: GOO). Bij elk project zijn 17 gevalstudies verricht.³⁷ Deze gevalstudies bestonden uit twee onderdelen: dossieranalyse en observaties van zittingen. In 28 gevalstudies is het dossier geanalyseerd.³⁸ In 19 gevalstudies is de zitting (inclusief de eventuele raadkamer tijdens de schorsing van de zitting) geobserveerd.³⁹

In beide projecten wordt – naast geschilbeslechting – bekeken of conflicten tussen en problemen van partijen kunnen worden opgelost.⁴⁰ Project Panda is gericht op het verbeteren van de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid, onder andere door de gerechtsjurist in een vroeg stadium van de procedure de conflicten, belangen en problemen – naast de juridische aspecten van de zaak – in kaart te laten brengen. Dat leidt tot betere zittingen. In project GOO gaat het om snelle bestuursrechtspraak in begrijpelijke taal, waarbij de focus ligt op de zitting (waarvoor meer tijd wordt genomen). Tijdens de zitting worden zowel de juridische als de niet-juridische aspecten besproken.

35 Professionele standaard 2.5.3 van de bestuursrechter bij de rechtbanken en professionele standaard 4.3 van de hoogste bestuursrechters.

36 Outhuijse & Van der Kraan 2023.

37 In drie gevallen betrof het een cluster van zaken: gevalstudie 5 t/m 8 (GOO), gevalstudie 22/23 (Panda) en gevalstudie 31 t/m 34 (GOO). De zaken die voor dit onderzoek zijn gebruikt, vormen een selectie van het totaal aan zaken in elk project en zijn door anderen dan de auteur geselecteerd.

38 Daarin was meestal het volgende te vinden: een (hoger)beroepschrift, een verweerschrift, door het bestuursorgaan genomen besluit(en), eventueel onderliggende stukken (zoals rapporten, aanvragen en correspondentie tussen partijen). In de meeste dossiers zat ook een instructie van de gerechtsjurist. In zes gevallen werd de auteur geen dossier verstrekt.

39 Er hebben observaties plaatsgevonden tot iets na het moment dat het punt van verzadiging was bereikt (anders gezegd: zodra geen nieuwe observaties werden gedaan).

40 De projecten Panda en GOO zijn door de desbetreffende gerechten geëvalueerd. Daarover is tijdens het onderzoek de beschikking geweest. Bij de evaluatie van project GOO is de auteur betrokken geweest (Stoepker & Schulmer 2023).

4.2 Interviews

Er zijn 36 semigestructureerde interviews met gerechtsjuristen en bestuursrechters gehouden bij vijf (geografisch verspreide) rechtbanken (Gelderland, Noord-Nederland, Oost-Brabant, Rotterdam, Zeeland-West-Brabant) en drie appèlcolleges (Afdeling, CRvB en CBB).⁴¹ Hiervan zijn 14 interviews gehouden met respondenten die bij de gevalstudies waren betrokken. De betrokkenheid van deze respondenten bij en ervaring met conflict- en probleemoplossende bestuursrechtspraak kan een zekere bevooroordeeldheid meebrengen, hetgeen gevolgen heeft voor de waarde van de verzamelde data. Om dat risico te minimaliseren zijn 22 interviews gehouden met respondenten die niet betrokken zijn (geweest) bij projecten gericht op conflict- en probleemoplossing.

De interviews zijn grotendeels fysiek gehouden, maar soms ook digitaal. Zij duurden telkens ongeveer een uur. Van de interviews zijn geluidsopnamen gemaakt, die nadien zijn verwerkt tot een verslag dat aan de desbetreffende respondent is voorgelegd. De interviews zijn geanonimiseerd verwerkt. Hieronder volgt een totaaloverzicht van de respondenten van de interviews.

| Gerecht | Aantal interviews (totaal 36)⁴² |
|--------------------------------|---|
| Afdeling | 4 (bestuursrechter: 2, gerechtsjurist: 2) |
| CRvB | 15 (bestuursrechter: 6, gerechtsjurist: 9) |
| CBB | 4 (bestuursrechter: 1, gerechtsjurist: 3) |
| Rechtbank Gelderland | 9 (bestuursrechter: 5, gerechtsjurist: 4) |
| Rechtbank Noord-Nederland | 1 (bestuursrechter: 1) |
| Rechtbank Oost-Brabant | 1 (gerechtsjurist: 1) |
| Rechtbank Rotterdam | 1 (bestuursrechter: 1) |
| Rechtbank Zeeland-West-Brabant | 1 (gerechtsjurist: 1) |

4.3 Validiteit van het onderzoek en analyse van de data

Om de validiteit van het onderzoek te waarborgen zijn in de verkennende fase onderwerplijsten gemaakt voor de gevalstudies en de interviews.⁴³ Daarin is telkens opgenomen aan de hand van welke onderwerpen het onderzoek werd uitgevoerd. Tijdens de interviews is onder meer gesproken over de taak, rol en verantwoordelijkheid van de gerechtsjurist en de bestuursrechter, alsmede de wijze waarop in de praktijk wordt samengewerkt en de grenzen en mogelijkheden die daarbij bestaan. Daarnaast was ruimte voor eigen inbreng van de respondent of het doorvragen op door de respondent gegeven antwoorden. Bij de dossieranalyse lag de focus op de samenwerking in de fase voorafgaand aan de zitting en de vraag wat de gerechtsju-

41 De respondenten zijn gedeeltelijk benaderd door de auteur en gedeeltelijk – dus zonder invloed van de auteur – benaderd door anderen, bijv. een projectleider of een gerechtsjurist.

42 Er is een groot aantal interviews gehouden bij de rechtbank Gelderland en de CRvB. Dat heeft te maken met het feit dat bij die gerechten niet alleen interviews zijn gehouden met respondenten die betrokken zijn (geweest) bij project Panda en GOO, maar ook met andere respondenten. Daarmee is geprobeerd om ook vanuit die gerechten andersluidende data in het onderzoek mee te nemen.

43 De onderwerplijsten kunnen bij de auteur worden opgevraagd.

Giel Stoepker

rist in die fase doet en hoe hij de bestuursrechter daarbij betreft. Tijdens de observaties is vooral gekeken naar de manier waarop gerechtsjurist en bestuursrechter in de praktijk samenwerken, voor, tijdens en na de zitting. Zo veel als mogelijk zijn tijdens het onderzoek de onderwerplijsten aangehouden; zij zijn slechts summier aangevuld.⁴⁴

De analyse van het onderzoeksmateriaal heeft plaatsgevonden met behulp van software. De verkregen data zijn gecodeerd en geordend in een aantal categorieën en subcategorieën. Eerst zijn de data gelezen en zijn initiële lemma's opgesteld. Deze lemma's zijn daarna telkens aangepast en/of aangevuld (*grounded theory approach*).⁴⁵

5 De rol van de gerechtsjurist achter de schermen van conflict- en probleemoplossing

In deze paragraaf worden de resultaten van het empirisch onderzoek gepresenteerd. Eerst wordt een algemeen beeld geschetst van de wijze waarop gerechtsjurist en bestuursrechter oplossingsgericht samenwerken. Vervolgens worden drie verschillende oplossingsgerichte rollen van de gerechtsjurist toegelicht.⁴⁶ Dit zijn de signalerende, ontwerpende en activerende rol.

5.1 Samenwerken bij het oplossen van conflicten en problemen in het algemeen

Uit het onderzoek komt naar voren dat gerechtsjurist en bestuursrechter een gedeelde verantwoordelijkheid voelen voor de 'goede' behandeling en afdoening van zaken. Dat leidt ertoe oplossingsgericht te willen werken. Het werk werd er volgens hen ook leuker door (mits men ook zelf een beetje enthousiast is over een conflict- en probleemoplossende aanpak).⁴⁷ Een gerechtsjurist zegt er het volgende over:

44 Wat betreft de validiteit kan nog het volgende worden opgemerkt. De auteur is werkzaam in de rol van gerechtsjurist bij de CRvB. Deze positie als ingewijde had als voordeel dat gelijk de diepte kon worden ingegaan, diepgaande (kritische) vragen konden worden gesteld en kon worden gesproken in vakjargon. Bovendien zou de auteur wel eens meer vertrouwen kunnen hebben genoten, hetgeen zou kunnen hebben geleid tot meer waarheidsgetrouwe data. Maar deze positie van ingewijde brengt ook risico's mee. De auteur zou – vanwege het ontbreken van extern perspectief – wel eens onbedoeld bevooroordeeld kunnen zijn of het moeilijk kunnen vinden lastige of voor de hand liggende vragen te stellen. Ook bestaat de kans dat sommige data niet worden ontdekt, omdat respondenten er ten onrechte op rekenen dat de auteur de antwoorden al kent. Om deze risico's te minimaliseren is ervoor gekozen in de onderwerplijsten uitdrukkelijk kritische vragen en aspecten op te nemen en bij andere gerechten (waar de auteur niet of minder bekend is) onderzoek te doen. Verder is met het bestuur van de CRvB afgesproken dat telkens zou worden benadrukt dat de auteur onderzoek doet vanuit zijn positie als onderzoeker, en niet die van collega.

45 Maxwell 2012, p. 156.

46 Deze rollen zijn deels ontleend aan Prein 2020 (hoofdstuk 5), waar de fasering van het mediationproces wordt beschreven.

47 Respondent 2 en 14 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege resp. rechtbank).

‘Ik vind ook het menselijke aspect leuk, je bent bezig met echte mensen en hun problemen. Je denkt na over een goede uitkomst van een zaak.’⁴⁸

De meeste gerechtsjuristen en bestuursrechters die met elkaar samenwerken beschouwen elkaar in de regel als gelijkwaardig; zij zijn belangrijke gesprekspartner van elkaar.⁴⁹ En zij verhouden zich tot elkaar als collega’s.⁵⁰

Effectieve samenwerking vereist over en weer vertrouwen in elkaar en in de kwaliteit van elkaars werk.⁵¹ Om effectief oplossingsgericht te kunnen samenwerken is verder nodig dat gerechtsjurist en bestuursrechter een bepaalde ‘klik’ hebben. Men moet elkaar een beetje ‘aanvoelen’.⁵² Oplossingsgerichte samenwerking vereist namelijk dat de gerechtsjurist aanvoelt wat de bestuursrechter van hem verlangt.⁵³ Zowel bij de reguliere behandeling van zaken als bij een meer oplossingsgerichte benadering is verder een zekere mate van deskundigheid van de gerechtsjurist vereist. Dat is ook neergelegd in de professionele standaarden.⁵⁴ Een gerechtsjurist verwoordt het als volgt:

‘Een gerechtsjurist moet gewoon een rechter-light zijn. Het analyserend vermogen moet dus minimaal op hetzelfde niveau liggen. Liefst nog hoger. Een rechter doet veel meer werk en hij heeft niet de tijd om alles perfect te doen. De gerechtsjurist moet dat kunnen compenseren.’⁵⁵

De gerechtsjurist behoort – zowel in het geval van een conflict- en probleemoplossende aanpak als bij een reguliere behandeling van zaken – zijn kennis en kunde actief in te zetten, hij moet niet te afwachtend zijn. Een bestuursrechter zegt daarover het volgende:

‘Je moet meedenken en niet aarzelen of de rechter zit te wachten op je inbreng. Je moet zelfstandigheid hebben en tonen. Zeker als het erop aankomt. Je moet dan je gewicht in de schaal leggen.’⁵⁶

In de praktijk voldoet (helaas) niet elke gerechtsjurist aan de hiervoor genoemde kwaliteiten. De verschillen tussen gerechtsjuristen zijn groot, met name bij de

48 Respondent 5 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege). Respondent 15 en 17 (beiden gerechtsjurist bij een rechtbank).

49 Respondent 28 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

50 Respondent 31 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege). Slechts één gerechtsjurist gaf aan dat hij de bestuursrechter niet als collega ziet, omdat die niet op hetzelfde (maar een hoger) niveau staat (respondent 24 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege)).

51 Respondent 21 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

52 Respondent 7 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

53 Respondent 1 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege). Dit geldt overigens ook bij een reguliere behandeling van zaken.

54 Professionele standaard 1.1.3 van de bestuursrechter bij de rechtbanken en professionele standaard 2.3.2 van de bestuursrechter bij de rechtbanken.

55 Respondent 8 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

56 Respondent 21 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

Giel Stoepker

rechtbanken.⁵⁷ Met het werk van de ene gerechtsjurist kan de bestuursrechter beter uit de voeten dan met het werk van een andere.⁵⁸

5.2 *De signalerende gerechtsjurist*

De gerechtsjurist vervult blijkens het onderzoek bij de conflict- en probleemoplossende behandeling van zaken in de eerste plaats een signaalfunctie. Deze functie vervult de gerechtsjurist in de fase voorafgaand aan de zitting, tijdens het schrijven van een instructie. De gerechtsjurist brengt de zaak inhoudelijk (volledig en gedetailleerd) in kaart en helpt de bestuursrechter daarmee grip op de zaak te krijgen.⁵⁹ De gerechtsjurist inventariseert wat er aan de hand is; hij gaat kort gezegd op ontdekkingsstocht door het dossier. De gerechtsjurist analyseert de juridische kant van de zaak aan de hand van het geldende toetsingskader en eventueel aanvullend onderzoek naar wetgeving, wetsgeschiedenis, literatuur en/of jurisprudentie.⁶⁰ Hij geeft de bestuursrechter vervolgens advies.

Wanneer een zaak op reguliere wijze wordt behandeld, zal de gerechtsjurist zich hiertoe in de meeste gevallen beperken. Bij de reguliere behandeling van zaken wordt namelijk slechts incidenteel gekeken naar onderliggende conflicten en/of problemen.⁶¹ Dat wordt in de praktijk soms als een gemis ervaren.⁶²

Wanneer de gerechtsjurist een conflict- en probleemoplossende aanpak hanteert, zet hij een stapje extra. Extra, dus in aanvulling op het voorgaande. In de meeste gevallen zal de gerechtsjurist bij de oplossingsgerichte benadering de zaak namelijk óók, zoals hiervoor aangegeven, juridisch analyseren, bijvoorbeeld om ter zitting een voorlopig oordeel te kunnen geven waarmee partijen kunnen worden bewogen een schikking te treffen (dat gebeurde bijvoorbeeld in gevalstudie 4, GOO). Maar soms is de juridische analyse niet nodig. Omdat dat, zoals een gerechtsjurist het verwoordt, zonde van de voorbereiding(stijd) kan zijn.⁶³

Waaruit bestaat dat 'stapje extra'? De gerechtsjurist attendeert bij een conflict- en probleemoplossende benadering van de zaak de bestuursrechter op aanknopingspunten om partijen nader tot elkaar te brengen. De gerechtsjurist doet aan conflictdiagnose. Hij onderzoekt en verheldert het conflictverhaal van partijen, onder meer aan de hand van de situatie zoals blijkt uit het dossier en wat partijen hebben geschreven over hun geschil en over elkaar. De gerechtsjurist 'schildt' de zaak. Daarbij heeft hij zowel aandacht voor het verleden als de toekomst: wat is er voorgevallen en hoe moet het verder? De gerechtsjurist wijst de bestuursrechter op wat hij 'tussen de regels door' leest.⁶⁴ Een gerechtsjurist gaf aan dat hij om deze reden zijn

57 Respondent 10 (bestuursrechter in een rechtbank).

58 Respondent 12 (bestuursrechter in een rechtbank).

59 Respondent 2 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

60 Respondent 22 en 30 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege resp. gerechtsjurist bij een rechtbank).

61 Respondent 22 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

62 Respondent 2 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

63 Respondent 15 (gerechtsjurist bij een rechtbank).

64 Respondent 3 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

instructies van een titel voorziet die aangeeft welk gevoel een zaak bij hem oproept.⁶⁵ Dat past bij hoe een bestuursrechter de rol van de gerechtsjurist ziet:

‘Ik denk sowieso dat de gerechtsjurist zogezegd de geur van het dossier moet ontwaren.’⁶⁶

De gerechtsjurist inventariseert, ordent en prioriteert vervolgens aan de hand van het conflictverhaal en de (juridische) standpunten en positie van partijen de wederzijdse belangen. Dat kunnen inhoudelijke belangen zijn, zoals geld, goederen of diensten. Maar ook procedurele belangen (zoals de manier waarop de procedure is gevoerd) of psychologische belangen (hoe hebben partijen elkaar behandeld?).⁶⁷ Belangrijk is dat de gerechtsjurist een beetje nieuwsgierig is en zichzelf vragen stelt. Zoals: Onder welke omstandigheden zijn partijen met elkaar in contact gekomen en hoe moeten of willen zij met elkaar verder?⁶⁸ Hoe zitten partijen ‘in’ het conflict? Welke emoties ervaren zij? Waar gaat het hen écht om en wat willen zij (juridisch of feitelijk) eigenlijk bereiken?⁶⁹ Daarbij gelden weinig grenzen; de gerechtsjurist zal opschrijven waarvan hij denkt dat het kan bijdragen aan het vinden van een oplossing. De gerechtsjurist brengt in feite de hiervoor in paragraaf 3 genoemde onderstroom in kaart en komt aan de hand daarvan tot een probleembeschrijving.⁷⁰

Een treffend voorbeeld van zo’n probleembeschrijving is te vinden in de instructie in gevalstudie 29 (GOO). De gerechtsjurist schrijft ‘betrokkene zit klem!’, en werkt vervolgens uit waarom dat zo is. Een bestuursrechter verwoordt de oplossingsgerichte benadering van de gerechtsjurist – en zijn eigen behoeften daarin – als volgt:

‘Uit een dossier is al veel te halen, dus dat zou al in de instructie kunnen komen te staan. Het signaleren en opschrijven zou ik fijn vinden, in korte stukjes. De rechter leest het alsnog allemaal zelf, maar dan weet je dat alvast. Ik vind het fijn als de ondersteuner inzichtelijk maakt wat de feiten zijn en wat het probleem is. Dat kan je in een vooronderzoek denk ik meer tot de kern brengen. De rechter moet het complete plaatje kunnen bespreken op de zitting, dus ook de persoonlijke omstandigheden inclusief de belangen behoren tot de instructie.’⁷¹

Een voorbeeld van hoe de gerechtsjurist te werk gaat biedt gevalstudie 26 (GOO). De zaak ging over herziening en terugvordering van de bijstand en oplegging van een boete. Aanleiding was een vermeende schending van de inlichtingenverplichting (betrokkene werd verweten niet te hebben doorgegeven dat haar kinderen zijn gestopt met hun studies en dat zij (dus) als kostendeler moeten worden aange-

65 Respondent 35 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

66 Respondent 22 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

67 Prein 2020, p. 182-183.

68 Respondent 30 (gerechtsjurist bij een rechtbank).

69 Respondent 3 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

70 Prein 2020, p. 174-186.

71 Respondent 2 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

Giel Stoecker

merkt). De gerechtsjurist heeft in de instructie aan de hand van de regels en vaste rechtspraak de zaak in juridisch opzicht geanalyseerd en kwam tot de conclusie dat er juridisch gezien niet veel ruimte bestaat om de zaak op te lossen. Maar de gerechtsjurist kijkt desalniettemin verder. De gerechtsjurist noteert dat betrokkene blijkens haar hogerberoepschrift geen bezwaren heeft tegen aanpassing van de bijstandsnorm voor de toekomst en dat de financiële gevolgen van de besluitvorming groot zijn. Ook wijst de gerechtsjurist op de persoonlijke situatie van betrokkene (hersensletsel, ernstige visuele beperking en energetische en cognitieve beperkingen; zij krijgt begeleiding bij praktische en financiële zaken).

Voor het vervullen van de hier besproken signaalfunctie is de gerechtsjurist in de praktijk een geschikte functionaris. Hij krijgt de zaak in een vroeg stadium immers als eerste onder ogen. De bestuursrechter werkt van zitting naar zitting en bekijkt zaken meestal pas inhoudelijk vlak voor de zitting. De gerechtsjurist heeft dus de mogelijkheid om al vroeg te onderzoeken of er mogelijk meer of iets anders aan de hand is dan alleen het juridische geschil waarvoor partijen naar de bestuursrechter zijn gestapt.⁷²

Ook op andere momenten dan bij het schrijven van een instructie vervult de gerechtsjurist een signaalfunctie. Bijvoorbeeld vlak vóór en tijdens de zitting. Vlak voor de zitting, tijdens de voorbespreking, zal de gerechtsjurist eventuele nieuw ingebrachte informatie te berde brengen. Hij heeft de instructie namelijk vaak een aantal weken voor de zitting geschreven, en die bevat daardoor niet altijd de meest actuele informatie. En die informatie kan voor het bereiken van een oplossing wel van belang zijn. Het gaat in de praktijk bijvoorbeeld om nader ingediende stukken, door het bestuur genomen nadere besluiten of informatie over de stand van zaken, het conflictverhaal dan wel de wederzijdse belangen. Soms volgt een nadere instructie, maar soms ook niet.⁷³

Tijdens de zitting zal de gerechtsjurist de bestuursrechter in voorkomende gevallen (spitsvondig) kunnen wijzen op nog onbesproken maar belangrijke aspecten van het conflict of probleem, bijvoorbeeld door een gedingstuk aan te reiken of daarover partijen een vraag te stellen.⁷⁴ Het nut hiervan moet niet worden onderschat. In gevalstudie 5 tot en met 8 (GOO) leidde zo'n actie van de gerechtsjurist tot een schikking tussen partijen. De gerechtsjurist schoof een belangrijk maar tot dan toe onderbelicht gedingstuk in de richting van de bestuursrechter, die aan de hand daarvan partijen tot elkaar kon brengen.

Uit het onderzoek valt op dat gerechtsjuristen van project GOO meestal een uitgebreidere signaalfunctie vervullen dan de gerechtsjuristen van project Panda. De instructies bij project GOO zijn over het algemeen langer dan bij project Panda en bevatten vrijwel zonder uitzondering een uitgebreidere en diepgaandere beschrijving en beschouwing van het hiervoor genoemde conflictverhaal en de wederzijdse

72 Respondent 27 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

73 Respondent 34 (bestuursrechter in een rechtbank).

74 Respondent 4 en 14 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege resp. bestuursrechter in een rechtbank).

belangen. In project Panda wordt daarentegen vaker dan in project GOO geïnstrueerd in de vorm van een conceptuitspraak; instructies in project GOO zijn vaker in vrije vorm geschreven en bewandelen vaker zijpaden. In hoger beroep lijkt door de gerechtsjurist kortom iets dieper te worden gegraven dan in eerste aanleg. Het onderzoek biedt hiervoor niet een directe verklaring, maar denkbaar is dat zaken in hoger beroep simpelweg meer dan in eerste aanleg zijn ontwikkeld (of geëscaleerd), of dat gerechtsjuristen in hoger beroep zich (als gevolg van hun functie als ondersteuner van een appèlrechter) meer dan in eerste aanleg betrokken voelen bij een oplossingsgerichte afdoening.

Uiteraard zijn er grenzen aan de signaalfunctie. Niet in alle zaken zal de gerechtsjurist die namelijk kunnen vervullen. Aandacht voor het oplossen van conflicten en problemen is vooral effectief als het gaat om afgesloten perioden in het verleden en/of als partijen in de toekomst met elkaar verder willen of moeten.⁷⁵ Bepaalde partijen, bijvoorbeeld *repeat players*, willen bovendien gewoon een uitspraak over hun geschil. In dat geval zal de bestuursrechter die uitspraak ook moeten doen.⁷⁶

5.3 De ontwerpende gerechtsjurist

In de tweede plaats is de gerechtsjurist ontwerper van eventuele oplossingen voor de conflicten tussen en problemen van partijen. Met het conflictverhaal en de wederzijdse belangen in het achterhoofd zoekt de gerechtsjurist naar een creatieve oplossing.⁷⁷ De gerechtsjurist draagt hiermee bij aan de maatschappelijke effectiviteit van de bestuursrechtelijke procedure. En het neemt bovendien de bestuursrechter werk uit handen.⁷⁸ Daarvoor is wel van belang dat de bestuursrechter ontvankelijk is voor de ideeën en gedachten van de gerechtsjurist.⁷⁹ Het onderzoek laat zien dat de gerechtsjuristen in project GOO meer dan die in project Panda deze rol vervullen.

Hoe geeft de gerechtsjurist invulling aan zijn ontwerpersrol? De gerechtsjurist brainstormt en beoordeelt. Hij werkt vervolgens één of meer oplossingsrichtingen uit.⁸⁰ En hij onderzoekt of partijen de ruimte en bereidheid hebben om te onderhandelen. Het resultaat neemt de gerechtsjurist op in zijn instructie. Dat vraagt lef en creatieve denkkracht van de gerechtsjurist. Een bestuursrechter omschrijft het als volgt:

‘Je moet een beetje out-of-the-box kunnen denken.’⁸¹

De ontwerpersrol kent grenzen; de door de gerechtsjurist ontworpen oplossing kan niet ‘uit de lucht komen vallen’. De gerechtsjurist is afhankelijk van de feiten

75 Respondent 9 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

76 Respondent 34 (bestuursrechter in een rechtbank).

77 Respondent 26 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

78 Respondent 12 (bestuursrechter in een rechtbank).

79 Respondent 5 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

80 Prein 2020, p. 186-191.

81 Respondent 10 (bestuursrechter in een rechtbank). Respondent 5 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

Giel Stoepker

en standpunten van partijen, zo gaven verschillende respondenten aan. Aandacht voor de juridische aspecten in een zaak zijn, ook wanneer wordt geprobeerd onderliggende conflicten en problemen op te lossen, kortom altijd van belang.⁸² Juridische aspecten van de zaak mogen echter geen sta-in-de-weg zijn voor het bereiken van een rechtvaardige uitkomst.⁸³ Van de gerechtsjurist wordt daarom een brede blik verwacht.⁸⁴ Een gerechtsjurist vat het als volgt samen:

‘Een schikking moet wel altijd voortkomen uit de juridische realiteit. De rechter is voor wat betreft een mogelijke schikking altijd geholpen met een duidelijke juridische voorbereiding en daarna een vingerwijzing naar de mogelijkheden. De schikking moet aansluiten op de juridische analyse. Een en ander gaat hand in hand.’⁸⁵

Een voorbeeld van hoe de gerechtsjurist te werk gaat, biedt gevalstudie 30 (GOO). Betrokkene had veel en hoge zorgkosten. De gemeente nam een aanvraag om bijzondere bijstand daarvoor niet in behandeling, betrokkene had namelijk geen informatie verstrekt. Op formele gronden komt het in de bezwaarfase en de beroepsfase niet tot een inhoudelijke behandeling. In hoger beroep bekijkt de gerechtsjurist of er niet toch iets mogelijk is. Hij onderkent onder meer dat sprake is van een complexe medische situatie en een financieel precaire situatie (betrokkene ontving een AOW-uitkering en de medicijnen werden niet door de zorgverzekeraar vergoed). Vervolgens zoekt hij een oplossing door per medicijn te bespreken of bijstandsverlening niet toch mogelijk zou kunnen zijn en op welke grond. Daarvoor kiest hij voor een ruime interpretatie van een bepaalde beleidsregel of bespreekt hij hoe de hardheidsclausule zou kunnen worden toegepast.

Uit het onderzoek volgt dat de gerechtsjurist de door hem ontworpen oplossing concreet zal moeten uitwerken. Wat zijn de gevolgen? Wie moet wat betalen en/of doen? En ook blijkt uit het onderzoek dat de gerechtsjurist zal moeten nadenken hoe partijen enthousiast kunnen worden gemaakt voor de ontworpen oplossing. Hoe krijgt de bestuursrechter hen zover dat zij een schikking verkiezen boven een uitspraak? Een bestuursrechter zegt er het volgende over:

‘Zo veel mogelijk moet de gerechtsjurist de schikking concreet maken, berekenen bijvoorbeeld. Daarin neem je eventuele schadevergoeding, proceskostenvergoeding en vergoeding van het griffierecht mee. Dat kan soms neerkomen op handjeklap, maar dan bereid je de zitting wel goed voor.’⁸⁶

Dat betekent overigens niet dat de gerechtsjurist alles moet ‘voorkauwen’. Bestuursrechters hechten waarde aan de inbreng van de gerechtsjurist, maar ver-

82 De Bock 2015, p. 54 en 87-95.

83 Ortlep 2020; Ortlep 2022.

84 Respondent 1 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

85 Respondent 26 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

86 Respondent 9 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

wachten niet dat hij alles volledig uitdenkt.⁸⁷ De bestuursrechter zal dus ook altijd zelf nadenken over een geschikte oplossing, en zal daarbij voortbouwen op het werk van de gerechtsjurist.

De gerechtsjurist ontwerpt niet alleen oplossingen om te gebruiken voorafgaand of tijdens de zitting, maar ook met het oog op een uitspraak. Ook een uitspraak kan immers conflicten en problemen (helpen) oplossen. Tijdens het raadkameroverleg zal de gerechtsjurist aandacht vestigen op conflicten en problemen en bespreken of en, zo ja, hoe die in een uitspraak kunnen worden geadresseerd en eventueel opgelost. De gerechtsjurist zal bijvoorbeeld een overweging (ten overvloede) voorstellen om partijen nader tot elkaar brengen, hen te bewegen om in de toekomst (anders) te handelen of hen aan het denken zetten. Illustratief hiervoor is gevalstudie 4 (GOO), waar tijdens de zitting partijen niet nader tot elkaar waren gekomen. Tijdens een schorsing bespraken gerechtsjuristen en bestuursrechter welke uitspraak zou moeten volgen. Vervolgens is mondeling uitspraak gedaan. In die uitspraak wees de CRvB partijen op het onderliggende conflict, inclusief een eventuele oplossing daarvoor, in de hoop dat zij die handschoen zouden oppakken.⁸⁸

5.4 De activerende gerechtsjurist

Naast het signaleren van conflicten en problemen en het ontwerpen van daarvoor geschikte oplossingen gaat de gerechtsjurist in de derde plaats ook actief aan de slag met de zaak en de conflicten en problemen van partijen. Hij denkt en doet mee. En hij heeft een activerende rol richting de bestuursrechter. Dat vraagt om een autonome en zelfstandige blik. Een bestuursrechter verwoordt het als volgt:

‘Je moet assertief kunnen zijn, want je doet het samen als rechter en gerechtsjurist. Je mag ook actief meedenken en de rechter af en toe uitdagen.’⁸⁹

Het onderzoek laat een gevarieerd beeld zien van de wijze waarop deze activerende rol in de praktijk wordt vervuld. Hierna volgen vijf verschillende invullingen van deze rol.

Ten eerste zal de gerechtsjurist de bestuursrechter kunnen bewegen de door hem ontworpen oplossing aan partijen voor te leggen voorafgaand aan de zitting. Dat gebeurt bijna niet in de projecten GOO en Panda, omdat voor het bespreken van een oplossing nu juist de zitting wordt gebruikt. Het voorleggen van een oplossing voorafgaand aan de zitting gebeurt vaker bij de reguliere behandeling van zaken, omdat zittingstijd daar schaars(er) is. Of zoals een gerechtsjurist het verwoordt:

87 Respondent 22 (bestuursrechter in een hogerbereepscollege). Dit geldt overigens ook bij de reguliere zaaksbehandeling.

88 CRvB 24 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:264. Zie voor andere voorbeelden CRvB 1 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1544; ABRvS 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1152, JB 2022/109, m.nt. G.J. Stoepker en M.C. Verviers.

89 Respondent 10 (bestuursrechter in een rechtbank).

Giel Stoepker

‘Wij zetten weleens letterlijk in een brief neer wat een eventuele schikking zou kunnen zijn en waarom.’⁹⁰

Dat doet de gerechtsjurist niet op eigen houtje; hij voert altijd overleg met de bestuursrechter. Dat is een beperking die de functie van gerechtsjurist met zich brengt. De gerechtsjurist neemt voor het voeren van zulk overleg echter doorgaans wel het initiatief. Hij activeert de bestuursrechter en doet hem een voorstel (bijvoorbeeld in de vorm van een conceptbrief). De bestuursrechter zal dat bekijken, redigeren, corrigeren, bijschaven en/of aanvullen.

Ten tweede zal de gerechtsjurist beoordelen of de informatie die in het dossier zit afdoende is om het geschil, conflict en/of probleem op te lossen. Zo niet, dan zal de gerechtsjurist partijen vragen nadere informatie te geven of nader bewijs in te dienen. Ook dit geschiedt in overleg met en onder verantwoordelijkheid van de bestuursrechter; in zoverre vindt opnieuw activatie plaats. De bestuursrechter stemt immers in (of niet). Een voorbeeld biedt gevalstudie 11 (Panda). Deze zaak ging over de beëindiging van een ziektewetuitkering. Betrokkene stelde meer beperkingen te hebben dan door de verzekeringsartsen van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) was aangenomen; hij voelde zich bovendien door het UWV niet serieus genomen. De gerechtsjurist zag in het dossier dat door het UWV geen medische informatie bij de behandelend artsen was opgevraagd. Hij stelt – na overleg met de bestuursrechter – betrokkene in de gelegenheid nadere informatie in geding te brengen.⁹¹ Soms wordt na contact met partijen trouwens duidelijk dat er geen belang meer bestaat bij de zaak, bijvoorbeeld omdat het probleem al is opgelost. Dat gebeurde in gevalstudie 9 (Panda).

Uit het onderzoek valt op dat gerechtsjuristen in project GOO weinig tot geen contact zoeken met partijen. Een uitzondering is gevalstudie 27, waarin aan zowel de betrokkene als de gemeente een brief is gestuurd. Daarin is gewezen op de juridisch zwakke plekken in elk van de (juridische) posities, en wordt afgesloten met de opmerking dat het hen vrijstaat naar aanleiding van die brief met elkaar in overleg te treden over een oplossing.

Ten derde zal de gerechtsjurist nadenken over hoe de zitting het beste kan worden benut en daartoe voorstellen doen. Bijvoorbeeld door vragen op te werpen die de bestuursrechter tijdens de zitting aan partijen zou kunnen stellen om het geschil, conflict en/of probleem (nog) duidelijker te krijgen. Of door aan te geven hoe partijen tijdens de zitting kunnen worden ‘meegenomen’ bij het bereiken van de door de gerechtsjurist eerder ontworpen oplossing. De gerechtsjurist zal kortom een zittingsplan maken en de bestuursrechter dat in overweging geven. Bij een conflict- en probleemoplossende benadering heeft dat zittingsplan een andere inhoud dan bij de reguliere zaaksbehandeling; het is vooral gericht op de feiten, de wederzijdse belangen en het bereiken van een oplossing (en minder op het uitvragen van juridische aspecten en standpunten van partijen). Een voorbeeld van de wijze

90 Respondent 20 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

91 De gerechtsjurist ‘helpt’ de betrokkene soms door duidelijk te maken wat wordt verlangd, bijv. als die geen juridische bijstand heeft (respondent 17, gerechtsjurist bij een rechtbank).

waarop de gerechtsjurist te werk gaat biedt gevalstudie 28 (GOO). Het betrof een herziening en terugvordering van een bijstandsuitkering. Betrokkene werd verweten bepaalde werkzaamheden niet te hebben gemeld (namelijk het begeleiden van jongeren in het kader van de Wet langdurige zorg). Betrokkene nam zelf deel aan een re-integratietraject onder begeleiding van X, een medewerker van de gemeente. Het juridische geschil tussen partijen ging erom of de gemeente op de hoogte was of had kunnen zijn van de werkzaamheden van betrokkene. In de instructie merkt de gerechtsjurist het volgende op:

‘Wat een rommeltje is deze zaak! Ik heb het idee dat er hier onder de oppervlakte veel meer speelt. Het dossier roept zo veel vragen op. Naar mijn mening zou de beste oplossing zijn om een streep te zetten onder wat er is gebeurd en naar de toekomst toe heel duidelijke afspraken met betrokkene te maken. Ik vind het niet helemaal terecht dat betrokkene nu voor het verleden verantwoordelijk wordt gehouden, omdat het college toch wel de indruk heeft gewekt dat de handelswijze van betrokkene akkoord was.’

De gerechtsjurist vervolgt met enkele vragen, die de bestuursrechter tijdens de zitting aan partijen zou kunnen stellen:

- ‘- Wat is de reactie van het college van B&W op de stelling dat X wist van de activiteiten van betrokkene, omdat hij op locatie is geweest en heeft kennisgemaakt met de desbetreffende jongeren?
- Waarom heeft het college van B&W toen niet gehandeld?
- Hoe gaat het nu met betrokkene en de zorglocatie?
- Hoe kon betrokkene na het contact met X nu weten dat hij iets moest melden? Kon hij er niet vanuit gaan dat als zijn begeleider hiervan op de hoogte was, het college dat ook zou zijn?
- Waarom kiest het college ervoor bijstand terug te vorderen? Waarom komt uw nalaten voor rekening en risico van betrokkene? Bestond er niet de mogelijkheid om de zaken anders aan te pakken?’

De waarde van het zittingsplan moet niet worden onderschat. Het leidde in gevalstudie 28 tot een schikking. En ook vlak voorafgaand aan de zitting is een zittingsplan waardevol. Het kan namelijk dienen als basis voor de voorbespreking tussen gerechtsjurist en bestuursrechter. De gerechtsjurist zal de bestuursrechter tijdens de voorbespreking eveneens op het spoor van conflict- en probleemoplossing kunnen zetten. Dat gebeurde bijvoorbeeld in gevalstudie 4 en 5 tot en met 8 (GOO). In die gevallen kon de bestuursrechter tijdens de zitting moeiteloos de even daarvoor met de gerechtsjurist besproken oplossingsrichting naar voren brengen en een schikking bereiken. De gerechtsjurist moet de bestuursrechter daarom actief informeren over vragen en oplossingen voorafgaand aan de zitting.⁹² Het zijn met name de gerechtsjuristen in project GOO die nadenken over een zittingsplan. Dat past ook bij de opzet van dat project, waarin wordt gewacht met het

92 Respondent 10 (bestuursrechter in een rechtbank).

Giel Stoepker

bespreken van de (oplossingen voor) conflicten en problemen tot de zitting. Uitgangspunt van dat project is, zoals gezegd, namelijk dat meer zittingstijd wordt ingeruimd om uitgebreid(er) met elkaar te kunnen praten, wat ertoe leidt dat ook dieper op de zaak kan worden ingegaan.⁹³

Ten vierde zal de gerechtsjurist (soms) van zich laten horen tijdens de zitting. Dat de focus van de gerechtsjurist vooral ligt op dat wat voor en na de zitting moet gebeuren,⁹⁴ betekent namelijk niet dat hij tijdens de zitting niets doet of niets mag. Hij zit er niet voor niks.⁹⁵ Ook tijdens de zitting kan de gerechtsjurist bijdragen aan het bereiken van oplossingen. Bijvoorbeeld door partijen vragen te stellen die de bestuursrechter heeft laten liggen. Dat kunnen vragen zijn over de feiten en omstandigheden van de zaak, maar ook over de wederzijdse belangen of de relatie tussen partijen. Dit gebeurde bijvoorbeeld tijdens gevalstudie 5 tot en met 8 (GOO), toen de gerechtsjurist na een aarzeling van de bestuursrechter partijen een vraag stelde over het belang van de zaak voor partijen. Een ander voorbeeld bieden gevalstudie 31 tot en met 34 (GOO). In dat omvangrijke cluster van zaken hadden gerechtsjurist en bestuursrechter een taakverdeling afgesproken voor de zitting. De bestuursrechter zou zich richten op bespreking van het ene deel en de gerechtsjurist op bespreking van het andere deel.

Maar in de praktijk gebeurt het niet vaak dat de gerechtsjurist gepland aan het woord komt. Ook ongepland interrumpeert de gerechtsjurist de bestuursrechter slechts zelden. In de gevalstudies bij project Panda is de gerechtsjurist niet aan het woord geweest. Bij project GOO is slechts enkele keren geobserveerd dat de gerechtsjurist vragen stelde of opmerkingen maakte, vrijwel altijd in aanvulling op de bestuursrechter. Het hangt af van wat de gerechtsjurist tot zijn taak rekent en hoeveel durf hij heeft. Een gerechtsjurist verwoordt het als volgt:

‘Ik dacht dat het heel normaal was om als gerechtsjurist ook actief mee te luisteren en vragen te stellen. Maar ik hoor ook van andere collega’s dat ze dat echt nog nooit hebben gedaan en misschien ook niet zo goed durven. Maar ik denk dat het mijn rol is om op te letten en in te springen als ik iets opmerkelijks hoor.’⁹⁶

Maar ook de persoon van de bestuursrechter met wie wordt samengewerkt en de ruimte die hij biedt zijn bepalend voor de vraag hoe actief de gerechtsjurist tijdens de zitting is. Dat blijkt ook uit het volgende citaat van een gerechtsjurist:

‘De vrijheid die ik voelde verschilde ook per rechter. Ik had zelf wel eens het idee dat een rechter in zijn hoofd heeft hoe hij de zitting wil, dus dan durfde ik ook niks te vragen. Een andere bestuursrechter wilde echt dat ik gewoon zou

93 Respondent 5 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege). Zie ook Stoepker & Schulmer 2023.

94 Respondent 5 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

95 Respondent 3 (bestuursrechter in een hogerberoepscollege).

96 Respondent 4 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

vragen wat ik wilde, ook al was het fout. Het was dan de verantwoordelijkheid van de rechter om iets met het antwoord te doen of niet.⁹⁷

Zelfs wanneer een vraag van de gerechtsjurist partijen niet (verder) tot elkaar brengt, is zijn inbreng van waarde. Het kan bijdragen aan het creëren van helderheid, voor zowel partijen als de bestuursrechter. Ook dat kan de bestuursrechter aanzetten tot nadenken over onderliggende conflicten en problemen, en de oplossing daarvoor. Tijdens gevalstudie 4 (GOO) nam de gerechtsjurist bijvoorbeeld het woord op het moment dat de bestuursrechter betrokkene (die procedeerde zonder gemachtigde) een aantal keer had gevraagd of hij wilde schikken. De bestuursrechter had de opties en de kansen uitgelegd, maar de gerechtsjurist besprak nogmaals met betrokkene of hij het wel écht had begrepen (dat leek namelijk niet het geval). In zijn reactie richting de gerechtsjurist maakte betrokkene duidelijk waar het hem écht om te doen was. Uiteindelijk is niet geschikt, maar de reactie van betrokkene kon wel worden verwerkt in de uitspraak.⁹⁸

De gerechtsjurist moet zich bij het stellen van vragen overigens soms wel een beetje inhouden. Hij moet de bestuursrechter niet doorkruisen. En soms moet de gerechtsjurist weten wanneer het bereiken van een schikking niet mogelijk is. Dat vergt (opnieuw) chemie en vertrouwen tussen gerechtsjurist en bestuursrechter. Een gerechtsjurist vat het als volgt samen:

‘De gerechtsjurist moet niet de vraagstelling of het gezag van de rechter ondermijnen. De rechter stelt vragen, als een soort schaakspel. De gerechtsjurist moet daar niet doorheen fietsen. Dat moet je goed aanvoelen en de samenwerking moet daarop gericht zijn. Een cursus kan daaraan bijdragen. Dan doorzie je dat spel en kun je er creatief aan bijdragen, bijvoorbeeld als de rechter is uitgevraagd. Maar je moet ook je plek kennen. Je moet niet trekken aan een dood paard. De gerechtsjurist moet dan vertrouwen op de rechter en vice versa.’⁹⁹

Ten vijfde zal de gerechtsjurist de eventuele schorsing van de zitting benutten om met de bestuursrechter te reflecteren op (het verloop van) de zitting. Niet alleen partijen krijgen met een schorsing dus de kans het gesprek aan te gaan, ook in de raadkamer gebeurt dat.¹⁰⁰ Soms nodigt de bestuursrechter de gerechtsjurist daartoe ook uit. De gerechtsjurist krijgt dus de kans om met de bestuursrechter te praten over eventuele (nieuwe) oplossingen naar aanleiding van conflicten en problemen die naar voren zijn gekomen tijdens het eerste deel van de zitting. Dat gesprek, dat enige dapperheid van de gerechtsjurist vergt, kan aanzetten tot een gewijzigde aanpak van het tweede deel van de zitting. Dat vond bijvoorbeeld plaats in gevalstudie 1 (GOO). Het ging om een intrekking van een bijstandsuitkering vanwege

97 Respondent 32 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

98 CRvB 24 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:264.

99 Respondent 8 (gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege). Respondent 3 en 7 (bestuursrechter in resp. gerechtsjurist bij een hogerberoepscollege).

100 Respondent 17 (gerechtsjurist bij een rechtbank).

Giel Stoeperker

een schending van de inlichtingenverplichting met betrekking tot het hoofdverblijf van betrokkene. Betrokkene werd ‘fraudeur’ verweten en bestempeld als ‘fraudeur’. Tijdens het eerste deel van de zitting bleek dat betrokkene dat zeer onterecht vond; hij wist gewoon niet wat hij aan het college moest melden. Het zat hem duidelijk hoog. Tijdens de schorsing stelde de gerechtsjurist voor om partijen te vragen of ook over de kwalificatie van betrokkene een schikking kon worden getroffen. Uiteindelijk is geschikt, waarbij – nadat de bestuursrechter dat op initiatief van de gerechtsjurist in het tweede deel van de zitting aan de orde stelde – is afgesproken dat betrokkene geen fraudeur is. Betrokkene was zichtbaar opgelucht.

Tijdens de schorsing van de zitting kan de gerechtsjurist de bestuursrechter daarnaast wijzen op (het ontbreken van) de bereidheid om tot een schikking te komen. Dit gebeurde bijvoorbeeld in gevalstudie 31 tot en met 34 (GOO). Betrokkene ontving een bijstandsuitkering, maar daarop werd een bedrag ingehouden vanwege een schuld aan de gemeente (betrokkene had een tijdje geen zorgverzekeringspremie betaald). De bestuursrechter stelde partijen voor te denken over een oplossing, inhoudende dat betrokkene nog een aantal jaren zou aflossen en dat daarna over en weer sprake zou zijn van finale kwijting. Er werd geschorst om partijen de kans te geven daarover te denken en te overleggen. Ook bestuursrechter en gerechtsjurist traden in overleg. De gerechtsjurist plaatste onder meer vraagtekens bij de bereidheid van betrokkene om een eventuele betalingsregeling na te leven. De gerechtsjurist stelde de bestuursrechter voor tijdens het tweede deel van de zitting de bestendigheid van de voorgestelde oplossing nog even met partijen te bespreken. Na hervatting van de zitting bracht de bestuursrechter dit aspect ter sprake, waarna direct duidelijk werd dat betrokkene een regeling inderdaad niet zou gaan naleven. Hij had naar eigen zeggen al lang genoeg afbetaald.

6 Over samenwerken en invloed

Dit artikel draait om de vraag welke rol de gerechtsjurist heeft, hoe wordt samengewerkt met de bestuursrechter en wat de invloed is van de gerechtsjurist op de procedure en de uitkomst bij conflict- of probleemoplossende bestuursrechtspraak. In de paragraaf hiervoor zijn de verschillende rollen die de gerechtsjurist in de praktijk heeft bij bestuursrechtelijke conflict- en probleemoplossing besproken. Wat resteert is hoe de gerechtsjurist in deze verschillende rollen samenwerkt met de bestuursrechter en in hoeverre de gerechtsjurist daarmee invloed heeft op de procedure en/of de uitkomst.

De rode draad van de onderzoeksbevindingen is dat sprake is van een intensieve samenwerking wanneer gerechtsjurist en bestuursrechter proberen conflicten en problemen op te lossen. Gerechtsjurist en bestuursrechter zijn telkens op zoek naar de mens achter de partij.¹⁰¹ Beiden kunnen en willen daarbij niet zonder elkaar. De samenwerking is gebaseerd op de wederzijdse behoeften. De bestuursrechter heeft behoefte aan ondersteuning van een juridisch professional die hem vanuit een vrije en onafhankelijke blik kan adviseren en die stof tot nadenken

101 Van Domselaar 2024.

biedt. En aan iemand die hem werk uit handen kan nemen. Iemand die (net als de bestuursrechter) met een belanggerichte benadering het dossier doorspint op zoek naar het werkelijke conflict tussen en/of probleem van partijen, die daarvoor creatieve oplossingen bedenkt en die bijdraagt aan het bereiken daarvan. De bestuursrechter verwacht kortom een gerechtsjurist die vanuit de maatwerkgedachte opereert en die een bijdrage levert aan de maatschappelijke effectiviteit van de bestuursrechtelijke procedure. De gerechtsjurist heeft op zijn beurt behoefte aan een knopendoorhakker, die aangeeft wat hij nodig heeft, de gerechtsjurist uitdaagt en die gedachten, ideeën en voorstellen waardeert en omarmt.

Sleutelbegrippen voor de conflict- en probleemoplossende samenwerking zijn daarmee vertrouwen, autonomie, zelfstandigheid, proactiviteit, moed, nieuwsgierigheid en vindingrijkheid. Deze kwaliteiten vullen elkaar aan. En de gerechtsjurist zal over al die kwaliteiten moeten beschikken om succesvol te kunnen bijdragen aan het oplossen van conflicten en problemen. Deze kwaliteiten kunnen worden vertaald in de standaarden (gepaste) tegenspraak en regievoering, die in samenhang moeten worden beschouwd en die een goede procesvoering gericht op conflict- en probleemoplossing mogelijk maken.¹⁰² Zij geven de samenwerking richting en maken die rijker en sterker. Tussen de kwaliteiten en standaarden bestaat samenhang: de toepassing van een standaard vraagt om een bepaalde kwaliteit. In essentie zijn deze kwaliteiten en standaarden niet anders wanneer een zaak op reguliere wijze wordt behandeld; ook dan zal de gerechtsjurist bijvoorbeeld vanuit moed tegenspraak bieden als hij het oneens is met het oordeel van de bestuursrechter. Maar de kwaliteiten en de standaarden krijgen wel een andere kleur en lading in het geval van een conflict- en probleemoplossing. De samenwerking met de bestuursrechter gericht op het oplossen van conflicten en problemen vereist namelijk een ander soort nieuwsgierigheid dan wanneer de behandeling is gericht op het beslechten van een juridisch geschil en het doen van een uitspraak. Een oplossingsgerichte benadering vereist bijvoorbeeld uitgebreide(re) interesse in de mens achter de partij, wat er tussen partijen is voorgevallen, waarom zij in conflict zijn geraakt en waarom zij daar zelf niet uit zijn gekomen, terwijl de reguliere zaaksbehandeling verlangt dat de zaak en juridische standpunten aan de hand van het recht worden geanalyseerd.

Het gevolg van de hiervoor besproken rollen en de wijze waarop wordt samengewerkt, is dat de gerechtsjurist op drie manieren invloed heeft op de oplossingsgerichte behandeling van zaken.

In de eerste plaats oefent de gerechtsjurist invloed uit doordat hij voor conflict- en probleemoplossing geschikte zaken onder de aandacht brengt van de bestuursrechter, afbakt welke onderliggende belangen daarin spelen en welke zaaksaspecten (extra) bestudering verdienen. De oplossingsgerichte aandacht van de bestuursrechter zal daardoor in elk geval naar de door de gerechtsjurist geopperde zaken, belangen en aspecten gaan. Dat betekent niet dat andere, niet door de gerechtsjurist belichte zaken, belangen of aspecten, niet die oplossingsgerichte aandacht krij-

102 Van Domselaar 2015.

gen, maar het is wel een risico. Het betekent wél dat de gerechtsjurist sturing geeft aan het proces en de rechterlijke beslissing.

In de tweede plaats wordt door de gerechtsjurist invloed uitgeoefend doordat hij allerlei handelingen verricht waarmee hij partijen een bepaalde richting op kan sturen. Hij neemt initiatief. Zo nodig heeft hij contact met partijen en stelt hij in overleg met de bestuursrechter vragen over de feiten en/of legt partijen oplossingsrichtingen voor. De gerechtsjurist kiest daarvoor als eerste de bewoordingen. De bestuursrechter treedt vooral op als redacteur van die bewoordingen. Voor de zitting komt de gerechtsjurist verder soms met een panklaar behandelplan, en ook tijdens de zitting heeft hij zo nodig een actieve bijdrage. Hij loopt de bestuursrechter daarbij niet voor de voeten, maar is ook weer niet een figurant.

In de derde plaats is sprake van invloed doordat de gerechtsjurist de bestuursrechter in de richting van een bepaalde oplossing loodst.¹⁰³ De gerechtsjurist zal de bestuursrechter (proberen te) overtuigen.¹⁰⁴ Hij wijst in de instructie met het oog daarop niet alleen op de mogelijkheden om conflicten en problemen op te lossen, maar ook tijdens de zitting en eventuele schorsingen daarvan. En op door de bestuursrechter aangedragen oplossingsrichtingen zal de gerechtsjurist proactief reflecteren. Zo nodig biedt hij tegenspraak. De rol van gesprekspartner van de bestuursrechter vervult de gerechtsjurist bij conflict- en probleemoplossing dus niet pas in de raadkamer, maar juist in het stadium daarvoor. De mate waarin de bestuursrechter daarmee wordt beïnvloed, zal afhankelijk zijn van de overredingskracht van en de stelligheid waarmee de gerechtsjurist de wenselijkheid en geschiktheid van een oplossingsrichting benadrukt. En ook in hoeverre hij de bestuursrechter daarvoor concrete handvatten (zoals vragen voor de zitting) aanreikt. Anders gezegd: het hangt af van de mate waarin de gerechtsjurist de hiervoor besproken rollen serieus neemt en daaraan bij de vervulling van zijn taken, zoals bij het schrijven van de instructie, invulling geeft.¹⁰⁵ Het onderzoek laat overigens niet zien dat daarbij sprake is van een referentie-effect, waarin een voorstel van de gerechtsjurist als vertrekpunt wordt genomen en andere oplossings- en denkrichtingen automatisch terzijde worden geschoven, maar het is wel duidelijk geworden dat de gerechtsjurist de bestuursrechter enige richting kan bieden.

Wat nu te vinden van deze invloed? Dat is ook in het kader van conflict- en probleemoplossing een relevante vraag, aangezien slechts de bestuursrechter bevoegd is om recht te spreken en dus ook om uit dat recht voortvloeiende oplossingen voor conflicten en problemen te zoeken. Als anderen de rechter daarbij in de praktijk beïnvloeden, leidt dat tot spanning tussen het rechtsstatelijke perspectief en het (als zodanig door Holvast genoemde) *managerial* perspectief (waarin efficiëntie en effectiviteit de boventoon voeren).¹⁰⁶ Voor de individuele gerechtsjurist leidt dat tot ambigüiteit: hij moet balanceren tussen beide perspectieven.

103 Holvast 2017, p. 201-205 en de aldaar genoemde bronnen.

104 Bonica e.a. 2019, p. 5-6.

105 Holvast & Mascini 2020, p. 17.

106 Zie daarover wat betreft de reguliere zaaksbehandeling bij de rechtbanken Holvast 2017, p. 205-209 en wat betreft de bestuursrechtelijke appelcolleges Stoeperker 2024, p. 59-62.

Het is niet eenvoudig een pasklaar antwoord te geven op de vraag hoe daarmee het beste kan worden omgegaan. Denkbaar zijn drie scenario's.¹⁰⁷ Het eerste scenario is dat de gerechtsjurist sterk(er) wordt beperkt in de uitoefening van taken waarmee hij invloed uitoefent. Hij zal zich bijvoorbeeld moeten beperken tot het verrichten van hand-en-spandiensten en het maken van samenvattingen. Het derde scenario is daaraan tegenovergesteld en maakt juist mogelijk dat de gerechtsjurist veel meer taken naar zich toe trekt. In het tussenliggende tweede – en meest voor de hand liggende – scenario is dat de gerechtsjurist invloedrijke taken uitoefent om de bestuursrechter deswege te ondersteunen in zijn werk, maar stellen professionele standaarden daaraan grenzen. Zulke standaarden bieden de werkvloer handvatten en de samenleving inzicht.¹⁰⁸ Het beste van twee werelden: een beslissende bestuursrechter en een ondersteunende gerechtsjurist.

7 Afronding

In dit artikel zijn de rollen die de gerechtsjurist vervult bij conflict- en probleemoplossing in de bestuursrechtspraak besproken. In het verlengde daarvan is beschreven op welke wijze wordt samengewerkt met de bestuursrechter en welke invloed de gerechtsjurist heeft op de procedure en/of de uitkomst. Duidelijk is geworden dat het aandeel van de gerechtsjurist bij conflict- en probleemoplossing niet gering maar invloedrijk is, en dat vanuit de coulissen veelvuldig en intensief wordt samengewerkt met de bestuursrechter.

Referenties

- Allewijn, D., *Tussen partijen is in geschil... De bestuursrechter als geschilbeslechter* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.
- Allewijn, D., 'Op zoek naar het passende procesmodel', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 29-38.
- Allewijn, D., 'Als herstel van vertrouwen het doel is, is herstellbemiddeling het middel', *NJB* 2022/1073, p. 1364-1368.
- Barendrecht, M., K. van Beek & S. Muller, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burger?*, Den Haag: HiiL 2017.
- Barendrecht, M., 'Conflicten hanteerbaar maken. De rol van het recht versterken', *NJB* 2022/2238, p. 2562-2572.
- Bieri, P., 'Law Clerks In Switzerland - A Solution To Cope With The Caseload?', *International Journal for Court administration* 2016(2), p. 29-38.
- Bock, R.H. de, 'Grip op Kwaliteit', in: R.J.P.M. van Lochem, R.A.J. van Gestel & R.H. de Bock, *Kwaliteit als keuze* (Handelingen NJV 2015-1), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 27-140.
- Bonica, A., A. Chilton, J. Goldin, K. Rozema & M. Sen, 'Legal Rasputins? Law Clerk Influence on Voting at the U.S. Supreme Court', *Journal of Law, Economics, & Organization* 2019-35(1), p. 1-36.

107 Stoeper 2023, p. 35-38.

108 Holvast 2017, p. 217 e.v.; Holvast & Stoeper 2022, p. 484-486; Stoeper 2024, p. 61-62.

Giel Stoepker

- Combrink, L., A. Klijn, M. Pel & S. Verberk, *Op maat beslecht. Mediation naast rechtspraak 1999-2009* (research memoranda 2009-2), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2009.
- Consultative Council of European Judges, Opinion no. 22 on the role of judicial assistants, Straatsburg 2019.
- Domselaar, I. van, 'Moral Quality in Adjudication: On Judicial Virtues and Civic Friendship', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2014-44(1), p. 24-46.
- Domselaar, I. van, *Recht ethiek en de schreeuw van Filoktetes. Wat juristen burgers verschuldigd zijn* (oratie UvA), Den Haag: Boom Juridisch 2024.
- Doornbos, N. & R. Hanoeman, *De persoon achter het dossier* (research memoranda 2021-3), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2021.
- Geffen, M. van, 'Is oplossen beter dan rechtspreken?', in: D. de Wolff (red.), *Toegang tot recht*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 45-55.
- Giebels, M.C. & E. Euwema, 'Conflict, belangen, (de-)escalatie en partijen in de rechtszaal: een psychologisch perspectief', in: M. Pel & J. Emaus (red.), *Het belang van belangen, invalshoeken en visies* (Mediationreeks, deel 7), Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, p. 21-33.
- Giebels, M.C. & E. Euwema, *Conflictmanagement en mediation*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2017.
- Grendstad, G., W.R. Schaffer, J. Øyrehagen Sunde & E.N. Waltenburg, 'From Backlogs to Quality Assurance. The Development of the Law Clerk Unit at Norwegian Courts', *International Journal for Court administration* 2020a(3), p. 1-17.
- Grendstad, G., W.R. Schaffer, J. Øyrehagen Sunde & E.N. Waltenburg, *Proactive and powerful. Law clerks and the institutionalization of the Norwegian Supreme Court*, Den Haag: Eleven International Publishing 2020b.
- Groot, G. de, *Rechtspraak met hart voor de zaak* (oratie VU Amsterdam), Amsterdam: Vrije Universiteit 2012.
- Hartendorp, R.C., *Naar m(e)er rechtspraak?* (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2020a.
- Hartendorp, R.C., 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak: een synthese', *Recht der Werkelijkheid* 2020b-41(2), p. 61-66.
- Holvast, N.L., *In the shadow of the judge: The involvement of judicial assistants in Dutch district courts* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Eleven International Publishing 2017.
- Holvast, N.L., 'Het belang van onderzoek naar de betrokkenheid en invloed van juridische ondersteuning', *Rechtstreeks* 2023(2), p. 49-54.
- Holvast, N.L. & P. Mascini, 'Is the Judge or the Clerk Making the Decision? Measuring the Influence of Judicial Assistants via an Experimental Survey among Dutch District Court Judges', *International Journal for Court administration* 2020(3), p. 1-19.
- Holvast, N.L. & G.J. Stoepker, 'Professionele standaarden voor juridisch medewerkers Een belangrijke stap in het professionaliseren van de rechtspraak', *NJB* 2022/406, p. 480-486.
- Kraats, K.G.F. van der, 'It's a bird, it's a plane, it's a judge! De rechter als Super(wo)man', *Rechtstreeks* 2022(1), p. 21-31.
- Marseille, A.T., 'Hoe succesvol zijn de experimenten ter realisering van maatschappelijk effectieve rechtspraak?', *Rechtstreeks* 2022(3), p. 32-47.
- Marseille, A.T., B.W.N. de Waard, A. Tollenaar, P. Laskewitz & C. Boxum, *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.
- Mascini, P. & N.L. Holvast, 'Explaining Judicial Assistants' Influence on Adjudication with Principal-Agent Theory and Contextual Factors', *International Journal for Court administration* 2020(3), p. 1-18.

- Maxwell, J.A., *Qualitative Research Design, an interactive approach*, Londen: Sage Publications 2012.
- Ortlep, R., *Redelijkheid en billijkheid in het bestuursrecht* (oratie OU), Deventer: Wolters Kluwer 2020.
- Ortlep, R., 'Wat behoort de rechter naar zijn beste vermogen te doen?', in: R.J.B. Schutgens e.a. (red.), *Toetsingsintensiteit*, Deventer: Kluwer 2022, p. 3-30.
- Outhuijse, A. & D. van der Kraan, 'De procedure bij de bestuursrechter: toernooi- of overlegmodel?', *JBplus* 2023/3, p. 46-57.
- Pel, M. & J. Emaus (red.), *Het belang van belangen, invalshoeken en visies* (Mediationreeks, deel 7). Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.
- Praagman, S. & N. Doornbos, 'De "vierde macht" binnen de gerechten', *Trema* 2012(2), p. 42-46.
- Prein, H., *Beroepsvaardigheden en interventietechnieken van de mediator*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2020.
- Sanders, A., 'Judicial Assistants in Europe - A Comparative Analysis', *International Journal for Court administration* 2020(3), p. 1-18.
- Schueler, B.J., *Vernietigen en opnieuw voorzien* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.
- Simon Thomas, M., 'Complexiteit van multiproblematiek en het probleemoplossend vermogen van de rechter', *Recht der Werkelijkheid* 2022-43(2), p. 56-73.
- Steenberghe, H., 'De mondelinge behandeling en de schikking', in: G. de Groot & H.M.M. Steenberghe (red.), *De mondelinge behandeling in civiele zaken*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 363-471.
- Stoepker, G.J., 'Rechterlijke stadsmuzikanten', *Rechtstreeks* 2023(2), p. 26-41.
- Stoepker, G.J., 'Schipperen tussen Scylla en Charybdis', *JBplus* 2024/3, p. 43-62.
- Stoepker, G.J. & F.M.E. Schulmer, 'Experimenteren met het vooronderzoek', in: G.J. Stoepker, F.M.E. Schulmer, C.H.R. Mattheussens & C.A. Blankenstein, *Experimenten in het bestuursrecht* (Jonge VAR-reeks 19), Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 7-52.
- Stoepker, G.J. & F.M.E. Schulmer, 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak bij de CRvB. Ervaringen met probleemoplossende bestuursrechtspraak in hoger beroep', *NJB* 2023/115, p. 134-138.
- Swanson, R.A. & S.L. Wasby, 'Good Stewards: Law Clerk Influence in State High Courts', *The Justice System Journal* 2008-29(1), p. 24-46.
- Verberk, S., 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak: probleemoplossing door de rechter?', in: A.J. Akkermans, G. de Groot & A.T. Marseille, *Het probleemoplossend vermogen van het rechtssysteem*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 33-40.
- Verberk, S., 'Terugkijken en vooruit kijken. De ontwikkeling naar een meer maatschappelijk effectieve en responsieve rechtspraak', *Rechtstreeks* 2022(3), p. 59-68.
- Verburg, D.A., *Bestuursrechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2019.
- Verkruisen, Y. & N. Doornbos, 'De rechter als regisseur', *Recht der Werkelijkheid* 2014-35(1), p. 59-83.
- Verschoof, R.J., *Waar gaat het over?* (oratie Utrecht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.
- Verschoof, R.J., 'Het onderliggende conflict: afblijven of uitdiepen?', *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging* 2019(2), p. 76-87.
- Verschoof, R.J. & W.M. van Rossum, *Geschied of niet geschikt? Schikkingsgedrag van de civiele rechter en de invloed daarvan op partijen* (Montaigne-reeks, nr. 7), Den Haag: Boom juridisch 2018.
- Vranken, J.B.M. & M.V.R. Snel, 'De civiele rechter in Nederland op de schopstoel', *NJB* 2019/687, p. 858-866.

Giel Stoepker

Ward, A. & D.L. Weiden, *Sorcerers' Apprentices: 100 Years of Law Clerks at the United States Supreme Court*, New York: New York University Press 2006.