

University of Groningen

Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures

Wever, Marc

DOI:
[10.33612/diss.145066501](https://doi.org/10.33612/diss.145066501)

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:
2020

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

Citation for published version (APA):

Wever, M. (2020). *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. University of Groningen. <https://doi.org/10.33612/diss.145066501>

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.

Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures

Marc Wever





rijksuniversiteit
 groningen

Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
 Rijksuniversiteit Groningen
 op gezag van de
 rector magnificus prof. dr. C. Wijmenga
 en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op
 donderdag 26 november 2020 om 16.15 uur

door

Marc Wever

geboren op 3 januari 1989
 te Groningen

isbn 978-94-6240-573-8

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprerecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© De Auteur

Promotor

Prof. mr. dr. A.T. Marseille

Copromotores

Mr. dr. H.D. Tolsma

Dr. J.F. Ybema

Beoordelingscommissie

Prof. mr. Y.E. Schuurmans

Prof. dr. C. van den Bos

Prof. dr. H.B. Winter

Voorwoord

Het schrijven van een proefschrift doe je grotendeels alleen. Maar om het proces tot een succes te maken, ben je afhankelijk van de hulp van anderen. Een vijftal mensen ben ik in het bijzonder dank verschuldigd. Zonder hen zou het schrijven van dit boek nooit zo plezierig (en voorspoedig) zijn verlopen. Allereerst Bert Marseille, omdat ik me geen betere begeleider had kunnen wensen. Daarnaast Hanna Tolsma en Jan Fekke Ybema. Hanna voor haar scherpe en kritische juridische blik en Jan Fekke voor alle hulp bij de opzet en uitvoering van het empirische deel van het onderzoek. Tot slot, Nica en Nolan, hoewel jullie bijdrage aan het proefschrift wat minder tastbaar was, zijn jullie voor mij onmisbaar.

Inhoudsopgave

Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures	1
Voorwoord	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	11
1.1 De bezwaarprocedure in theorie en praktijk	11
1.2 Onderzoeksvragen	16
1.3 Hoofdstukindeling	19
Hoofdstuk 2 De bezwaarprocedure in de Algemene wet bestuursrecht	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Het horen	22
2.3 De aard en omvang van de heroverweging	26
2.4 Het besluit op bezwaar	30
2.5 Conclusie	35
Hoofdstuk 3 Het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Tot 2000: op zoek naar de ideale inrichting van de procedure	38
3.2.1 De voorganger van de Awb-bezwaarprocedure	38
3.2.2 De wetsgeschiedenis van de Awb over de bezwaarprocedure	40
3.2.3 Kort na de invoering van de Awb: bestuurders waarschuwen voor juridisering	43
3.2.4 De bezwaarprocedure geëvalueerd: beschikkingenfabrieken en -ateliers	43
3.2.5 De inrichting van de procedure als verklaring voor het functioneren ervan?	47
3.3 Tussenconclusie	49
3.4 Vanaf 2000: gebruikers in beeld	52
3.4.1 Wat bepaalt de tevredenheid van bezwaarmakers?	52
3.4.2 Ervaringen van 'repeat players' met de Awb	53
3.4.3 Bezwaren beslechten met toepassing van mediation	55
3.4.4 <i>Best practices</i> voor de bezwaarschriftprocedure	57
3.4.5 Het belang van procedurele rechtvaardigheid	59

3.4.6	De externe bezwaaradviescommissie blijft populair bij bestuursorganen	60
3.4.7	De informele aanpak van bezwaren: Prettig Contact met de Overheid	61
3.4.8	Het belang van neutraliteit en betrouwbaarheid van bezwaarbehandelaren	65
3.4.9	Formeel of informeel: wat heeft wanneer de voorkeur?	67
3.4.10	De <i>Best Practices</i> bijgesteld	69
3.4.11	Hernieuwde waardering voor de externe commissie?	70
3.5	Conclusie	72
Hoofdstuk 4 De inrichting van de bezwaarprocedure in de praktijk		77
4.1	Inleiding	77
4.2	Onderzoeksopzet	79
4.3	Intern of extern horen	80
4.3.1	De praktijk anno 2016	81
4.3.2	Variatie in de inrichting bij bestuursorganen met externe bezwaaradviescommissies	83
4.3.3	Variatie in de inrichting bij bestuursorganen die ambtelijk horen	88
4.4	Tussenconclusie	91
4.5	De informele aanpak van bezwaren	92
4.5.1	De inrichting van de informele aanpak op papier	93
4.5.2	Welke informele instrumenten worden ingezet?	95
4.6	Conclusie	101
Hoofdstuk 5 De kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures		103
5.1	Inleiding	103
5.2	Normatieve en juridische perspectieven	104
5.2.1	Universele beginselen voor goede geschilbeslechtsprocedures	104
5.2.2	Rechtvaardige procedures leiden tot juiste uitkomsten	107
5.2.3	De kwaliteit van rechterlijke beslissingen	111
5.2.4	Beginselen van behoorlijke rechtspleging en bestuurlijke heroverweging	116
5.2.5	De bestuursrechter als geschilbeslechter: inspiratie voor de bezwaarprocedure	121
5.3	Kwaliteit van geschilbeslechting vanuit normatief en juridisch perspectief	122
5.4	Sociaalwetenschappelijke perspectieven op goede procedures	123
5.4.1	De rechtvaardigheid van overheidsbesluitvorming	124
5.4.2	Procedurele rechtvaardigheid vanuit sociaalpsychologisch perspectief	126
5.4.3	<i>Access to justice</i>	131

5.4.4	Wat mensen van geschilbeslechtsprocedures verwachten en hoe ze die ervaren	132
5.5	Kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures vanuit een sociaalwetenschappelijk perspectief	134
5.6	Conclusie	135

Hoofdstuk 6 Hypotheses, onderzoeksopzet en verkenning resultaten

6.1	Inleiding	137
6.2	De te verklaren variabele: de kwaliteit van bezwaarbehandeling	138
6.3	De verklarende variabele: de kenmerken van de procedure	141
6.4	De modererende variabele: de kenmerken van het geschil	142
6.5	Hypotheses: de 'fit' tussen procedure en geschil	143
6.6	Onderzoeksopzet	146
6.7	De respondenten	148
6.7.1	Kenmerken van respondenten	148
6.7.2	Eigen opvattingen respondenten over goede bezwaarbehandeling	150
6.7.3	Opvattingen van respondent van belang voor de ervaren kwaliteit?	154
6.8	Kenmerken van de procedure	155
6.8.1	Algemene kenmerken van de procedure	156
6.8.2	Intern of extern?	157
6.8.3	Formele of informele procedure?	160
6.8.4	Oplossingsgerichte werkwijze van de hoorder/gespreksleider?	164
6.9	Kenmerken van het geschil	167
6.9.1	Algemene kenmerken van het geschil	167
6.9.2	Gebonden of beleidsvrije bevoegdheid	172
6.9.3	Eenduidig juridisch geschil of conflict met veel aspecten	173
6.10	Conclusie	175

Hoofdstuk 7 De inrichting van de bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit

7.1	Inleiding	177
7.2	Een algemeen beeld van de kwaliteit van bezwaarbehandeling	179
7.3	Verschillen tussen interne en externe procedures	182
7.4	Verschillen tussen formele en informele procedures	184
7.5	Oplossingsgerichte werkwijze	185
7.6	Conclusie	191

Hoofdstuk 8 De effecten van de kwaliteit van bezwaarbehandeling

8.1	Inleiding	195
8.2	Uitkomsten en frequentie waarmee in beroep is gegaan	197
8.3	De ervaren distributieve rechtvaardigheid	199

8.4	Verklaringen voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid	200
8.5	In beroep?	205
8.6	Conclusie	205
Hoofdstuk 9 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen		207
9.1	Inleiding	207
9.2	Onderzoek naar functioneren bezwaarprocedure in de praktijk	208
9.3	Variatie in de inrichting van de bezwaarprocedure	209
9.4	Invulling kwaliteit van bezwaarbehandeling en hypothesen	211
9.5	De ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling	213
9.6	Handvatten om kwaliteit van bezwaarbehandeling te vergroten?	215
9.7	Betekenis van het onderzoek voor andere procedures?	220
9.8	Aanleiding voor wijziging van de Awb?	222
9.9	Evaluatie van dit onderzoek	225
9.10	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek?	226
Literatuur		229
Jurisprudentie		233
Bijlage 1. Regressies: ‘fit’ tussen procedure en geschil		235
Bijlage 2: Logistische regressie: in beroep?		244
Bijlage 3. Verslag verkrijgen respondenten kwantitatieve onderzoek		245
Bijlage 4: Vragenlijst		254
English summary		295
Over de auteur		303

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 De bezwaarprocedure in theorie en praktijk

Wie een probleem heeft met een besluit van de overheid kan bij de bestuursrechter terecht. Voordat hij zich tot de rechter kan wenden, dient de rechtzoekende eerst bezwaar te maken. Bezwaar is een verzoek tot heroverweging van een besluit, gericht aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.¹ Van de vele geschilbeslechtsprocedures die Nederland rijk is, wordt de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregelde bezwaarprocedure het meest frequent gebruikt. Jaarlijks behandelen bestuursorganen naar schatting ruim twee miljoen bezwaren.²

Bij de invoering van de verplichte bezwaarprocedure in 1994 had de wetgever een aantal doelen voor ogen. De mogelijkheid om door het indienen van bezwaar het bestuursorgaan te vragen zijn besluit te heroverwegen, biedt belanghebbenden allereerst *rechtsbescherming*. Omdat een bezwaarmaker zich moet wenden tot hetzelfde orgaan dat het besluit heeft genomen, wordt bezwaar door de wetgever gezien als een vorm van bestuur en niet van rechtspraak.³ Bezwaarbehandeling wordt dan ook vooral beschouwd als *verlengde besluitvorming*. Het bestuursorgaan is in reactie op een bezwaar verplicht zijn besluit ten volle te heroverwegen en om er zo nodig een ander besluit voor in de plaats te nemen. Het moet daarbij – anders dan de bestuursrechter – in beginsel ook rekening houden met nieuw gebleken feiten, gewijzigde omstandigheden en gewijzigd beleid en recht. Het bestuursorgaan mag zich niet beperken tot een beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit, maar dient ook de wijze waarop het de verschillende bij het besluit betrokken belangen heeft afgewogen, bij de heroverweging te betrekken.⁴

Naast deze twee hoofdfuncties wordt vaak een aantal afgeleide functies genoemd.⁵ De *leerfunctie*, omdat bestuursorganen, doordat ze hun eigen besluiten moeten

1 Zie art. 1:5 lid 1 Awb en art. 7:11 lid 1 Awb.

2 In veel publicaties wordt het getal 2,6 miljoen genoemd, zie bijvoorbeeld Herweijer & Luning 2011, p. 6.

3 Dat bezwaar een rechtsbeschermingsfunctie heeft, blijkt onder meer uit de plaatsing van de regeling in hoofdstuk 7 van de Awb, na de algemene bepalingen over bezwaar en beroep (hoofdstuk 6) en voor hoofdstuk 8 (beroep en hoger beroep).

4 Schlössels & Zijlstra 2014, p. 222.

5 Marseille & Tolsma 2019, p. 174 e.v.

heroverwegen, van hun eigen fouten kunnen leren. Verder de *filter- of zeeffunctie*, omdat het grootste gedeelte van de geschillen in bezwaar in die procedure wordt beslecht en daarom niet wordt voorgelegd aan de bestuursrechter. En tot slot, de *voorstructurering van geschillen* bij de bestuursrechter omdat, mocht het geschil na het doorlopen van de bezwaarfase bij de rechter terecht komen, duidelijker is geworden welke geschilpunten bestaan en er een dossier van de zaak is opgebouwd, waardoor de procedure bij de rechter efficiënter kan verlopen.

De wetgever heeft de bezwaarprocedure primair bedoeld als informele en oplossingsgerichte procedure, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de Awb.⁶ De procedure zou door het bestuur gebruikt moeten worden om naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken. Die oplossing kan bestaan uit het tegemoet komen aan het bezwaar, maar kan ook een ander karakter hebben. Zo kan de bezwaarmaker gewezen worden op een andere weg om het door hem beoogde resultaat te bereiken, of kan in gezamenlijk overleg een compromis worden gezocht.

In een aantal opzichten is de bezwaarprocedure een succes. Zo blijkt uit onderzoek dat in ongeveer acht van de tien bezwaarzaken na het doorlopen van de bezwaarprocedure geen beroep bij de bestuursrechter wordt ingesteld. Hierdoor wordt het aantal zaken dat ter beoordeling aan de bestuursrechter wordt voorgelegd, sterk beperkt (de filterwerking is met andere woorden behoorlijk hoog).⁷ Het succes van de bezwaarprocedure op dat punt neemt echter niet weg dat er het afgelopen decennium veel kritiek is geweest op de wijze waarop bestuursorganen bezwaren behandelen.

In de praktijk, zo blijkt uit de in de afgelopen jaren verschenen literatuur, verloopt de bezwaarbehandeling in veel gevallen op een heel andere manier dan de wetgever heeft bedoeld.⁸ Vaak wordt de bezwaarprocedure door gebruikers ervaren als een nogal formeel gebeuren, waarbij het bestuur met de hakken in het zand het ter discussie gestelde besluit verdedigt en er van het zoeken naar een praktische oplossing voor het probleem dat aanleiding was om bezwaar te maken weinig terecht komt. Ook beperkt het bestuur zich veelal tot een beoordeling van de rechtmatigheid van het door de bezwaarmaker aangevochten besluit, terwijl ook de doelmatigheid van het besluit in het kader van de ‘volledige heroverweging’ die artikel 7:11 Awb voorschrijft, bij de beoordeling van het bezwaar dient te worden betrokken.⁹

De kritiek op het functioneren van de bezwaarprocedure heeft tot allerlei initiatieven geleid die zich richten op het informaliseren van die procedure, om bestuursorganen zover te krijgen bij de behandeling van bezwaren meer aan te sluiten bij de bedoelingen van de wetgever. Zo initieerde in 2007 het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onder de benaming ‘Prettig Contact met de Overheid’,

6 Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 329 e.v.

7 Zie Van Erp & Klein-Haarhuis 2006.

8 Zie Schwartz 2010, De Waard e.a. 2011 en Wever 2016

9 Zie onder andere de Awb-evaluaties: Polak e.a. 1996 en Aalders e.a. 2001.

een landelijk project om de inzet van mediationvaardigheden in de bezwaarprocedure te vergroten, teneinde in zo veel mogelijk bezwaarzaken een oplossing te vinden voor het geschil dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.¹⁰

Kenmerken van bezwaargeschillen

Binnen de bezwaarprocedure kunnen zeer uiteenlopende geschillen worden behandeld. Bezwaarzaken kunnen op allerlei manieren van elkaar verschillen. Zo kunnen inhoudelijk zeer uiteenlopende besluiten aan de orde zijn, variërend van het opleggen van een bestuurlijke boete van enkele tonnen aan een multinational wegens overtreding van de Mededingingswet tot het verminderen van het aantal uren huishoudelijke hulp aan een alleenstaande bejaarde op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Ook op andere punten kan onderscheid worden gemaakt tussen bezwaarzaken. In de eerste plaats kan gedacht worden aan de mate waarin het besluit dat ter discussie staat berust op een gebonden of een beleidsvrije bevoegdheid. In het eerste geval geeft de wet de voorwaarden voor bevoegdheidsuitoefening en is het bestuur verplicht om – indien aan die voorwaarden wordt voldaan – een bepaald besluit te nemen. In andere gevallen kan juist aan het bestuur de ruimte zijn gelaten om in een concreet geval de bij het besluit betrokken belangen af te wegen, en biedt de wet het bestuur de vrijheid om op verschillende manieren gebruik te maken van zijn bevoegdheid of zelfs om van het gebruik van de bevoegdheid af te zien.

Een voorbeeld van een gebonden bevoegdheid betreft de verstrekking van een AOW-uitkering. Als iemand die rechtmatig in Nederland woont en verzekerd is voor volksverzekeringen de AOW gerechtigde leeftijd bereikt, dan verstrekt de Sociale Verzekeringsbank een AOW-uitkering.

Een voorbeeld van een beleidsvrije bevoegdheid betreft het verlenen van een evenementenvergunning op grond van een APV (Algemene Plaatselijke Verordening). Als een college van B&W moet beslissen op een aanvraag voor een vergunning voor een meerdaags dance-evenement, vindt het besluit omtrent de verlening ervan plaats na een afweging van de rechtstreeks bij dat besluit betrokken belangen: die van de aanvrager, omwonenden, de directe leefomgeving, de openbare orde, etc. Het bestuursorgaan kan dan bijvoorbeeld bepalen of het evenement überhaupt mag plaatsvinden, wanneer het mag plaatsvinden, hoe lang het evenement mag duren, hoe hard de muziek mag, hoeveel bezoekers mogen komen, wie verantwoordelijk is voor de schoonmaak na afloop van het evenement en ga zo maar door.

In de tweede plaats kan gedacht worden aan de mate waarin een geschil in bezwaar uitsluitend betrekking heeft op een of meerdere juridische punten waarover de bezwaarmaker met het bestuursorgaan van mening verschilt. Er kan ook meer spelen, bijvoorbeeld een langdurig conflict met het bestuursorgaan, een onbehoorlijke behandeling bij de totstandkoming van het primaire besluit of een conflict tussen

10 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010. Zie verder met name: Marseille, Tolsma & De Graaf 2011; Van den Bos & Van der Velden 2013.

de bezwaarmaker en diens buren. Met andere woorden, een zaak kan een eenduidig juridisch geschil betreffen of een conflict met veel aspecten.

Kenmerken van bezwaarprocedures

Niet alleen kunnen in de bezwaarprocedure allerlei soorten geschillen aan de orde zijn, ook de inrichting van de procedure waarmee deze geschillen worden behandeld, kan verschillen. Bijzonder aan de bezwaarprocedure is dat de wetgever bestuursorganen veel vrijheid heeft willen bieden bij de inrichting ervan. Zo zijn bestuursorganen vrij om te beslissen of ze de bezwaarbehandeling 'intern' of 'extern' organiseren. Het bestuur kan de bezwaarbehandeling volledig in eigen hand houden of er voor kiezen het horen van partijen (en eventueel het adviseren over de beslissing op het bezwaar) op te dragen aan een of meerdere voor het bestuursorgaan werkzame ambtenaren (art. 7:5 Awb). Een bestuursorgaan kan ook beslissen de behandeling van bezwaren op te dragen aan een commissie met in ieder geval een onafhankelijke buitenstaander als voorzitter (art. 7:13 Awb).¹¹

Naast de keuze voor een 'interne' (het bestuursorgaan hoort zelf of zet daar ambtenaren voor in) of 'externe' procedure (het bestuur maakt bij de behandeling van bezwaren gebruik van buitenstaanders), is het bestuur vrij om voorafgaand aan of gedurende de bezwaarprocedure interventies toe te passen die gericht zijn op het bereiken van overeenstemming met bezwaarmakers (de zogenoemde informele aanpak). Bestuursorganen kunnen te allen tijde proberen bezwaren naar tevredenheid van de bezwaarmaker op te lossen, ook zonder de in de Awb geregelde procedure te volgen. Om dat te bereiken kunnen ze op een informele manier contact zoeken met de bezwaarde(n) en eventuele andere belanghebbenden, bijvoorbeeld in de vorm van een telefoontje en/of een gesprek tussen de bezwaarmaker(s) en een of meerdere ambtenaren. Ook tijdens een formele hoorzitting kan een bestuursorgaan proberen er met een bezwaarmaker 'uit te komen'.

In de literatuur is allerm minst sprake van consensus over wat de informele aanpak van bezwaren precies behelst. Zo luidt de definitie uit Prettig Contact met de Overheid:

'Met de informele aanpak wordt bedoeld dat snel (liefst binnen een paar dagen), persoonlijk (telefonisch) contact wordt opgenomen met burgers wanneer het bestuursorgaan van plan is een negatief besluit te nemen, of naar aanleiding van een inspraakreactie, een klacht of een bezwaarschrift. Het doel van het eerste telefonische contact is om duidelijkheid te krijgen over wat er precies aan de hand is en om samen met de burger te bespreken op welke wijze zijn vraag of probleem het beste kan worden aangepakt.'

11 De ratio van deze bepalingen is het waarborgen van een onbevangen heroverweging van het besluit waar het bezwaar zich tegen richt. Personen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van dat besluit mogen geen doorslaggevende rol spelen bij de heroverweging. Zie Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 340.

De nadruk bij de definitie uit Prettig Contact met de Overheid ligt daarmee sterk op het telefoontje met (potentiële) bezwaarmakers. Herweijer & Luning kiezen voor een bredere definitie:

'De informele aanpak bestaat uit diverse momenten en mogelijkheden om het contact tussen bestuursorgaan en belanghebbende te laten plaatsvinden. Tot de mogelijkheden tot verbeterd contact behoren het toegankelijk maken van informatie via internet, brieven, vooraf contact opnemen bij een te verwachten negatief besluit (Zwolle), inloopavonden (Dordrecht), flitsbezwaren (Emmen), bellen na ontvangst van het bezwaar (meestal), keukentafelgesprekken, informeel overleg zonder of met een onafhankelijke gespreksleider, en - eventueel - mediation (Overijssel).'

Brenninkmeijer & Marseille zien de informele aanpak als werkwijze waar zoveel mogelijk maatwerk wordt geleverd door het bestuursorgaan en waar het bestuursorgaan tracht voor ieder bezwaar de behandeling te kiezen die daar het beste bij past:

'De informele aanpak houdt in dat het bestuur in reactie op bezwaren die bij hem binnenkomen niet als automatisme de formele in de Awb voorgeschreven procedure in gang zet, maar zich in plaats daarvan allereerst de volgende twee vragen stelt: welk probleem ligt aan het bezwaar ten grondslag? en: op welke manier kan dat probleem het beste worden benaderd? Ter beantwoording van die vragen wordt vervolgens een werkwijze gekozen waarvan te verwachten valt dat de kans op succes het grootst is.'

Ondanks deze verschillen bevatten bovenstaande definities voldoende gedeelde elementen die gebruikt kunnen worden voor het formuleren van een algemene definitie van de informele aanpak. Onder de informele aanpak wordt in dit onderzoek verstaan:

Het geheel van interventies van een bestuursorgaan die erop zijn gericht om een (potentieel) geschil met een (potentiële) bezwaarmaker over een besluit op te lossen door middel van overeenstemming: hetzij omdat de bezwaarmaker het primaire besluit alsnog accepteert zonder dat er iets aan is gewijzigd, hetzij omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan zijn bezwaren tegemoet is gekomen.

Al met al zijn, op basis van de wijze waarop het bestuursorgaan invulling geeft aan de keuzes die het moet maken bij de inrichting van de bezwaarprocedure, in de praktijk vier ideaaltypische bezwaarprocedures te onderscheiden: de interne procedure, de externe procedure, de formele procedure en de informele procedure. 'Intern' betekent dat geen onafhankelijke buitenstaanders bij de behandeling van bezwaren zijn betrokken, 'extern' betekent dat ten behoeve van het horen en adviseren gebruik wordt gemaakt van onafhankelijke buitenstaanders, 'formeel' betekent dat er niet of nauwelijks wordt gestreefd naar het zoeken van overeenstemming met de bezwaarmaker (niet gedurende de bezwaarprocedure en evenmin buiten het formele kader van de procedure om), 'informeel' betekent dat wordt gestreefd naar overeenstemming met de bezwaarmaker (hetzij buiten het formele kader van de bezwaarprocedure om, hetzij gedurende de procedure).

In de literatuur wordt een interne, informele bezwaarprocedure inmiddels als ‘best practice’ beschouwd.¹² Dat is begrijpelijk, gezien de positieve effecten die aan de informele aanpak worden toegedicht. Niet alleen wordt vaker een minnelijke oplossing voor het probleem gevonden (en worden als gevolg daarvan bezwaren vaker ingetrokken en komt het minder vaak tot een procedure bij de bestuursrechter), maar ook verloopt de bezwaarprocedure sneller, tegen lagere kosten voor het bestuursorgaan en tot grotere tevredenheid van bezwaarmakers, ook als ze geen succes hebben geboekt.

Tegelijkertijd is onderzoek naar de effectiviteit van de informele aanpak buiten de context van het Prettig Contact-project tamelijk schaars en bovendien niet onverdeeld positief over de informele aanpak.¹³ Een andere lacune in het beschikbare onderzoek naar de effectiviteit van de informele aanpak is dat tot nu toe geen systematisch onderzoek naar de verschillen tussen de op diverse manieren ingerichte bezwaarprocedures heeft plaatsgevonden. Het gebrek aan kennis vormt de aanleiding voor dit onderzoek, waarin deze onderwerpen uitdrukkelijk aan de orde komen.

Resumerend, bestuursorganen hebben veel vrijheid bij de inrichting van hun bezwaarprocedure: zowel wat betreft de keuze om buitenstaanders bij bezwaarbehandeling te betrekken als wat betreft de keuze om te proberen overeenstemming met een bezwaarmaker te bereiken. Ze behandelen ook bezwaarzaken in allerlei soorten en maten. Dit onderzoek is gericht op de vraag welke verbanden er zijn er te vinden tussen enerzijds de kenmerken van de bezwaarprocedure en van de bezwaarzaak die daarin aan de orde is, en anderzijds de kwaliteit van bezwaarbehandeling.

Inzicht in deze verbanden kan bestuursorganen in staat stellen effectiever gebruik te maken van de in de Awb geboden vrijheid om hun bezwaarprocedure naar eigen keuze in te richten en daarmee de kwaliteit van bezwaarbehandeling te vergroten. Omdat in het onderzoek in meer algemene zin de invloed van de kenmerken van geschillen op het functioneren van geschilbeslechtsprocedures centraal staat, kan de opgedane kennis ook relevant zijn voor andere (buiten)gerechtelijke geschilbeslechtsprocedures, zowel binnen als buiten het bestuursrecht.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Welke wijze van inrichten van de bezwaarprocedure levert de hoogste kwaliteit van bezwaarbehandeling op, en in hoeverre zijn de kenmerken van het geschil dat aan de orde is daarop van invloed?

¹² Zie: Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010 en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

¹³ De Waard e.a. 2011.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig een viertal stappen te zetten. Ten eerste breng ik in kaart hoe de bezwaarprocedure sinds de invoering van de procedure in 1994 heeft gefunctioneerd en of zich in die periode een voorkeur voor een bepaalde wijze van bezwaarbehandeling heeft ontwikkeld. Deze twee vragen worden in hoofdstuk 3 beantwoord op basis van de resultaten van literatuurstudie, waarbij wordt gekeken naar onderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk. Een overzicht van de literatuur is om twee redenen van belang. Ten eerste biedt het zicht op hoe de bezwaarprocedure in de praktijk functioneert. Daarnaast komt aan de orde hoe bestuursorganen van de ruimte om hun bezwaarprocedure naar eigen inzicht in te richten in het verleden gebruik maakten.

Vervolgens ga ik in hoofdstuk 4 na welke keuze voor welke wijze van bezwaarbehandeling bestuursorganen op dit moment maken. Om daar een beeld van te krijgen, is onderzoek gedaan bij 50 willekeurig gekozen bestuursorganen. De informatie over de wijze waarop deze bestuursorganen hun bezwaarprocedure inrichten, is afkomstig van de websites van de onderzochte bestuursorganen, algemene jaarverslagen, jaarverslagen van bezwaaradviescommissies en bezwaarverordeningen. Om de verhouding tussen de door de bestuursorganen beschreven werkwijze en de werkwijze in de praktijk te onderzoeken, zijn bij 25 van de 50 bestuursorganen interviews gehouden met ambtenaren die betrokken zijn bij de behandeling van bezwaren.

De derde stap van het onderzoek – terug te vinden in hoofdstuk 5 – betreft de invulling van het normatief kader dat wordt gebruikt om de kwaliteit van bezwaarbehandeling te onderzoeken. Dit vraagt om een invulling van het begrip ‘kwaliteit’ in het kader van het functioneren van de bezwaarprocedure. Hiertoe is literatuuronderzoek gedaan naar de inrichting en het functioneren van verschillende procedures van geschilbeslechting. Het betreft zowel literatuur over het functioneren van geschilbeslechtsprocedures in het algemeen als literatuur die specifiek ziet op het functioneren van de bezwaarprocedure.

De literatuur over het functioneren van geschilbeslechtsprocedures in het algemeen omvat allereerst verschillende normatieve kwaliteitsmodellen. Deze literatuur ziet veelal niet op de wijze waarop procedures in de praktijk functioneren, maar biedt wel indicatoren aan de hand waarvan de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures kan worden vastgesteld. De vraag die in die publicaties centraal staat, is: welke kenmerken maken van een besluitvormings- of geschilbeslechtsprocedure een kwalitatief goede procedure?

Daarnaast is geput uit kwaliteitsmodellen die zijn gebaseerd op empirisch onderzoek naar het functioneren van geschilbeslechtsprocedures in de praktijk. De nadruk in deze literatuur ligt juist wel op de wijze waarop procedures in de praktijk functioneren en de verklaringen daarvoor. Zo is in de afgelopen decennia zeer veel onderzoek gedaan naar factoren die van invloed zijn op de mate van ervaren pro-

cedurele rechtvaardigheid door deelnemers aan geschilbeslechtsprocedures.¹⁴ In dit verband is ook gebruik gemaakt van onderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure.¹⁵

De vierde stap in het onderzoek houdt in dat de wijze waarop de bezwaarprocedure in de praktijk functioneert, wordt getoetst aan de aan de literatuur ontleende criteria en indicatoren voor kwaliteit. Daarbij ben ik niet alleen geïnteresseerd in de vraag welke wijze van inrichting in het algemeen de hoogste kwaliteit oplevert, maar ook in de vraag welke inrichting van de procedure bij welk soort zaken de hoogste kwaliteit oplevert.

De regeling van de bezwaarprocedure in de Awb staat mede in het teken van het zoveel mogelijk faciliteren van keuzevrijheid voor het bestuur. Volgens de regering zou de beslissing om een bezwaarprocedure op een bepaalde manier vorm te geven, gezien het uiteenlopende karakter van de verschillende categorieën besluiten die daar ter discussie kunnen staan, het beste per type besluit kunnen worden genomen.¹⁶ Dit onderzoek is primair gericht op de vraag of het inderdaad zo is dat procedures die op een bepaalde manier zijn ingericht, beter of minder goed functioneren bij bepaalde soorten bezwaarzaken.

Om die vraag te kunnen beantwoorden is allereerst van belang dat voldoende inzicht wordt verkregen in de kenmerken van de procedure die is gevoerd, de kenmerken van het geschil dat aan de orde was en de mate waarin wordt voldaan aan de verschillende elementen van de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Dit kan op verschillende manieren gebeuren.¹⁷ In dit onderzoek is er voor gekozen de ervaringen van professionele rechtsbijstandverleners in kaart te brengen. Professionele gemachtigden van bezwaarmakers zijn in een web-enquête bevraagd over de kenmerken van een bezwaarprocedure die zij hebben meegemaakt, de aard van de zaak die daar aan de orde was en hun waardering van de verschillende elementen van de bezwaarbehandeling.¹⁸

De reden om het onderzoek primair te richten op de ervaringen en waardering van professionele rechtshulpverleners en niet op de bezwaarmakers zelf, is dat professionele gemachtigden vaak beter op de hoogte zijn van de kenmerken van de bezwaarprocedures waar zij bij betrokken zijn geweest dan de bezwaarmakers die

14 Zie bijvoorbeeld onderzoek van Thibaut & Walker 1974, Leventhal 1980, Tyler 1988 & 2007, Van den Bos 2013 uit de bijgevoegde literatuurlijst voor onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid in de brede zin des woords.

15 Waaronder: Breeuwsma e.a. 1984 & 1986; Polak 1996; Sanders 1998; Van Montfort & Tromp 2000; Aalders e.a. 2004; De Graaf, Marseille & Herweijer 2006; Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, Marseille, Tolsma & Graaf 2011; Van den Bos & Van der Velden 2013; Schwartz 2010, De Waard 2011, Herweijer & Lunsing 2011 en De Graaf, Marseille & Tolsma 2016.

16 MvT bij art. 7:13 Awb in Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 353.

17 Te denken valt aan observaties, bronnenonderzoek en interviews met personen die betrokken zijn bij de bezwaarprocedure.

18 Voor de wijze waarop respondenten zijn verkregen, zie bijlage 3.

zij vertegenwoordigen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vraag in hoeverre er bij de bezwaarbehandeling onafhankelijke buitenstaanders betrokken waren. Bezwaarmakers zelf blijken dit vaak niet te weten.¹⁹ Professionele gemachtigden hebben daarnaast meer zicht op de kenmerken van de bezwaarzaak die aan de orde is. Denk hierbij aan de mate waarin het bestuur beleidsvrijheid geniet. Ook zijn gemachtigden naar verwachting beter in staat om een waardering te geven van de verschillende elementen van het kwaliteitsmodel. Uit gesprekken met bezwaarmakers in de aanloop van dit onderzoek is gebleken dat de mogelijkheden om een ‘gemiddelde’ bezwaarmaker te bevragen naar aspecten van de door hem doorlopen bezwaarprocedure die geen verband houden met hoe hij zijn ervaringen waardeert (zoals het gevoel met respect behandeld te zijn), relatief beperkt zijn.²⁰ Verder is in de afgelopen jaren al veel onderzoek verricht waarbij juist de ervaringen van bezwaarmakers zelf in kaart zijn gebracht.²¹ Onderzoek waarin de ervaringen van gemachtigden centraal staan, biedt een waardevolle aanvulling op eerder onderzoek.

Voor zover bekend is dit onderzoek het eerste waarin de kwaliteit van de behandeling van bezwaren bij een groot aantal verschillende bestuursorganen in kaart wordt gebracht. Bovendien hebben de bestuursorganen waarover de professionele gemachtigden de webenquête hebben ingevuld er niet zelf voor gekozen ‘mee te doen’ aan het onderzoek.²² Door deze onderzoeksofzet kunnen beter uitspraken worden gedaan over het verband tussen de inrichting van de procedure en de kwaliteit daarvan, zonder dat het risico bestaat dat effecten worden toegedicht aan kenmerken van de procedure, terwijl de verklaring moet worden gezocht in ‘kenmerken’ van het bestuursorgaan (bijvoorbeeld of een bestuursorgaan beschikt over goede of slechte bezwaarbehandelaren). Dit risico bestaat in sterkere mate indien bij een klein aantal bestuursorganen de behandeling van een groot aantal bezwaarzaken zou worden onderzocht.

1.3 Hoofdstukindeling

Hoofdstuk 2 van het onderzoek staat in het teken van de regeling van de bezwaarprocedure in de Awb. In hoofdstuk 3 geef ik een overzicht van de bevindingen uit onderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure. In hoofdstuk 4 ga ik in op variatie in de wijze waarop bestuursorganen hun bezwaarprocedure in de praktijk inrichten. Vervolgens doe ik in hoofdstuk 5 verslag van mijn literatuurstudie naar perspectieven op de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures. Daarna zal ik in hoofdstuk 6 mijn theoretisch kader, hypotheses en onderzoeksmethode uiteenzetten. In hoofdstuk 7 toets ik vervolgens mijn hypotheses. In hoofdstuk 8 ga ik

19 Tromp & Van Montfoort 2000, De Waard e.a. 2011.

20 Marseille, De Waard & Wever 2017.

21 Dat geldt in feite voor al het mij bekende empirische onderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure dat na 2007 is verschenen.

22 Anders dan bij de Prettig contact met de Overheid reeks en De Waard e.a. 2011 het geval was.

in op de mogelijke effecten van de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Ik eindig met een conclusie in hoofdstuk 9.

Hoofdstuk 2

De bezwaarprocedure in de Algemene wet bestuursrecht

2.1 Inleiding

Een van de uitgangspunten van het bestuursprocesrecht sinds de invoering van de Awb is dat een belanghebbende zijn geschil met een bestuursorgaan over een besluit niet direct aan de bestuursrechter kan voorleggen. Voorafgaand daaraan dient een bestuurlijke voorprocedure te zijn gevolgd. De Awb kent er drie: bezwaar, administratief beroep en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.²³ De bezwaarprocedure is in de praktijk, wat betreft het aantal zaken en de verscheidenheid aan soorten besluiten waarvoor die als voorprocedure geldt, veruit de belangrijkste.

Wordt een belanghebbende geconfronteerd met een besluit waarmee hij het niet eens is, dan heeft hij in beginsel tot zes weken nadat dat besluit bekend is gemaakt (art. 6:7 Awb) de tijd om schriftelijk bezwaar in te dienen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (art. 6:4 lid 1 Awb). Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van het bezwaar (art. 6:14 Awb). Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats (art. 7:11 Awb). In het kader van de heroverweging stelt het bestuursorgaan de belanghebbenden in de gelegenheid om te worden gehoord (art. 7:2 Awb), alvorens op het bezwaar te beslissen. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit (art. 7:11 Awb).

Aan de verplichting de bezwaarprocedure te volgen, kan alleen worden ontkomen als de indiener het bestuursorgaan verzoekt in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter en de bestuursrechter daarmee akkoord gaat (art. 7:1a Awb). Onderzoek leert echter dat van deze mogelijkheid zelden gebruik wordt gemaakt.²⁴

Hierna bespreek ik de voor dit onderzoek meest relevante onderdelen van de bezwaarprocedure meer in detail. Allereerst betreft dat de verplichting om belanghebbenden in de gelegenheid te stellen te worden gehoord alvorens het bestuurs-

²³ De figuur van goedkeuring wordt soms ook als bestuurlijke voorprocedure genoemd, zie: Wenders 2010.

²⁴ Uit Marseille & Wever 2019 blijkt dat in 2018 in minder dan 1% van de beroepszaken de bezwaarfase was overgeslagen met toepassing van art. 7:1a Awb.

orgaan op het bezwaar beslist. Aan de orde komen de functies van het horen, wie moeten worden gehoord, door wie mag worden gehoord en tot slot wanneer van horen mag worden afgezien (par. 2.2). Vervolgens bespreek ik de aard en omvang van de heroverweging die het bestuursorgaan in reactie op een bezwaarschrift dient te maken (par. 2.3). Tot slot ga ik in op de eisen die worden gesteld aan de beslissing op bezwaar (par. 2.4).²⁵

2.2 Het horen

Voordat op een bezwaar mag worden beslist, dient het bestuursorgaan belanghebbenden de mogelijkheid te bieden te worden gehoord (art. 7:2 Awb). De hoorzitting in bezwaar heeft volgens de wetgever een aantal functies, kernachtig samengevat in onderstaande overweging uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

‘Het horen dient als waarborg voor het bestuursorgaan en belanghebbenden om tot een zorgvuldige en zo mogelijk oplossingsgerichte heroverweging van de besluitvorming te komen, teneinde tijdrovende procedures bij de bestuursrechter te voorkomen. (...) Het horen is erop gericht om nadere informatie te verkrijgen, zodat het bestuursorgaan over alle feiten en omstandigheden beschikt teneinde een volledige heroverweging van het bestreden besluit te kunnen verrichten.’²⁶

Aldus biedt de hoorzitting de bezwaarmaker de kans mondeling het bezwaarschrift toe te lichten en biedt het horen het bestuursorganen de mogelijkheid om voor de besluitvorming op het bezwaar relevante informatie boven tafel te krijgen. Daarnaast kan tijdens de hoorzitting worden gekeken of een oplossing gevonden kan worden voor het geschil dat de aanleiding was voor het bezwaar en kan het horen bijdragen aan de acceptatie van het bestreden besluit en de beslissing op bezwaar.

Wie moeten worden gehoord?

Het bestuursorgaan stelt in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift en de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht op de hoogte van de te houden hoorzitting (art. 7:2 lid 2 Awb). Het bestuursorgaan moet hen in beginsel schriftelijk op de hoogte stellen van de mogelijkheid te worden gehoord. Indien er naast de personen die in ieder geval op de hoogte moeten worden gesteld (mogelijk) nog meer belanghebbenden zijn, moet breder bekendheid aan de hoorzitting worden gegeven, bijvoorbeeld door een mededeling van de hoorzitting in een publicatieblad.²⁷

Bezwaarmakers en andere belanghebbenden kunnen zich laten bijstaan of vertegenwoordigen door een gemachtigde. Ingevolge art. 2:1 lid 1 Awb kan eenieder

²⁵ De overige bepalingen uit hoofdstuk 7 van de Awb bespreek ik niet.

²⁶ ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1365.

²⁷ MvT bij art 7:2 Awb, zie Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 330.

‘zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen’. In het bestuursprocesrecht is het inschakelen van professionele rechtsbijstand niet verplicht. Bezwaarmakers hoeven zich dus niet te laten vertegenwoordigen of bijstaan door een advocaat.²⁸

Gezien de eerdergenoemde functies van de hoorzitting verbaast het niet dat de wetgever ervoor heeft gekozen dat belanghebbenden in beginsel in elkaars aanwezigheid worden gehoord (art. 7:6 lid 1 Awb). Alleen indien aannemelijk is dat gezamenlijk horen een zorgvuldige behandeling van het bezwaar zal belemmeren of dat tijdens het horen feiten of omstandigheden bekend zullen worden waarvan geheimhouding om gewichtige redenen is geboden, mag van dat uitgangspunt worden afgeweken (art. 7:6 lid 2 Awb). Het bestuursorgaan (of wanneer een externe hoor- en adviescommissie in de zin van art. 7:13 Awb is ingesteld: de commissie), kan in die gevallen ambtshalve of op verzoek beslissen dat belanghebbenden afzonderlijk van elkaar worden gehoord. Wanneer belanghebbenden afzonderlijk zijn gehoord, stelt het bestuursorgaan ieder van hen op de hoogte van wat er tijdens het horen buiten zijn aanwezigheid aan de orde is gekomen.

Door wie kan worden gehoord?

De Awb biedt bestuursorganen legio mogelijkheden wat betreft de vraag wie bezwaarmaker(s) en de eventuele andere bij de procedure betrokken belanghebbenden mogen horen. Zo mag het bestuursorgaan zelf het horen voor zijn rekening nemen. Het werd bij de invoering van de Awb in het algemeen zelfs wenselijk geacht dat het bestuursorgaan waar mogelijk zelf de hoorzitting zou leiden of – bij bestuursorganen bestaande uit meerdere leden – het horen zou opdragen aan een of meer van zijn leden. Wel werd erkend dat dit niet altijd haalbaar zou zijn.²⁹ Ook kan het bestuursorgaan ervoor kiezen het horen over te laten aan een of meer ambtenaren. Daarnaast kan het bestuursorgaan het horen opdragen aan een of meerdere personen die niet werkzaam zijn voor het bestuursorgaan, en hen vragen advies uit te brengen over de te nemen beslissing op het bezwaar. Maar ook allerlei tussenvormen zijn denkbaar.

Al met al zijn er vele mogelijkheden voor de inrichting van de hoorzitting. De twee uitersten zijn een geheel interne procedure (dat wil zeggen dat het horen wordt opgedragen aan het bestuursorgaan zelf en/of aan één of meerdere van diens amb-

²⁸ Wanneer is sprake van een professionele rechtshulpverlener? Daarvoor is de jurisprudentie over het vergoeden van de proceskosten voor beroepsmatige verleende rechtshulp relevant. Wordt een bezwaarmaker bijgestaan door een advocaat, dan mag ervan worden uitgegaan dat dit op beroepsmatige basis gebeurt. In andere gevallen is het nodig dat het verlenen van rechtsbijstand voor de gemachtigde in kwestie een vast onderdeel vormt van een duurzame, op inkomensvergarig gerichte taakuitoefening. Zie CRvB 27 december 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BC1727.

²⁹ Dat blijkt uit de MvT bij art. 7:5 Awb Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 340 e.v.

tenaren) of een geheel externe procedure (dat wil zeggen dat een commissie is ingesteld waarvan noch de voorzitter, noch de leden werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan). Tussen die twee uitersten bestaan allerlei verschillende varianten. Zo kan een bestuursorgaan kiezen voor een commissie met een interne voorzitter en één of twee externe leden, of voor een commissie met een externe voorzitter en één of twee interne leden. Ook kan ervoor gekozen worden om (een lid van) het bestuursorgaan (bijvoorbeeld een wethouder) bezwaarmakers te laten horen, of kan het horen worden opgedragen aan een ambtenaar of aan een van de leden van de externe bezwaarcommissie.

De keuze voor het instellen van een externe adviescommissie (dat wil zeggen een commissie met drie leden waarvan tenminste de voorzitter een buitenstaander is) heeft een aantal implicaties, die in art. 7:13 Awb zijn geregeld. Zo is de adviescommissie verplicht een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan uit te nodigen voor de hoorzitting om een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven (art. 7:13 lid 5 Awb). Daarnaast verplicht art. 7:13 Awb de commissie om een schriftelijk advies te geven over het te nemen besluit op bezwaar. Tot slot is van belang dat de beslistermijn (art. 7:10 Awb) langer is indien het horen en adviseren gebeurt door een externe adviescommissie (binnen 12 in plaats van 6 weken nadat de termijn voor het indienen van een bezwaar is verstreken, dient op het bezwaar te zijn beslist).³⁰

Ongeacht de keuze voor een van deze twee modaliteiten van het horen (veelal aangeduid als 'intern' of 'extern'), geldt als uitgangspunt dat de personen die betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het in bezwaar bestreden besluit niet te veel de gang van zaken bij het horen tijdens de bezwaarfase mogen bepalen.³¹ Het is niet uitgesloten dat zij betrokken worden bij het horen, maar de meerderheid van de hoorders mag niet betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit. Ook mogen ambtenaren die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het bestreden besluit tijdens een hoorzitting niet de rol van voorzitter op zich nemen (art. 7:5 lid 1 onder b Awb).

Telefonisch horen

In tweepartijengeschillen – met andere woorden: in geschillen waar geen andere belanghebbenden dan de bezwaarmaker bij betrokken zijn – is telefonisch horen in beginsel toegestaan, mits dat voldoende zorgvuldig gebeurt. Wel moet de

³⁰ Art. 7:13 Awb biedt de adviescommissie de mogelijkheid om belanghebbenden door één of enkele van haar leden te laten horen. Dan geldt de eis dat het lid of de leden aan wie het horen wordt opgedragen, niet voor of onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzaam is. Is dat wel het geval, dan geldt art. 7:5 Awb onverkort. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat de beslistermijn dan in beginsel 6 in plaats van 12 weken is. Zie ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4246.

³¹ Wanneer het bestuursorgaan zelf hoort, of een lid ervan laat horen, geldt die verplichting niet.

bezwaarmaker met het telefonische horen instemmen.³² Het is ook mogelijk dat een bezwaarmaker zelf verzoekt om telefonisch te worden gehoord (bijvoorbeeld vanwege de grote afstand tot het bestuursorgaan). Een bestuursorgaan mag een verzoek om telefonisch te horen niet zonder meer naast zich neerleggen. Dat mag alleen indien een telefonische hoorzitting in het concrete geval onvoldoende zorgvuldig zou kunnen geschieden.³³

Wanneer hoeft niet gehoord te worden?

De Awb kent slechts een beperkt aantal uitzonderingen op de plicht een belanghebbende in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord. Deze zijn limitatief opgesomd in art. 7:3 Awb. Deze bepaling is uitdrukkelijk geformuleerd als een bevoegdheid: doet een van de in de bepaling genoemde situaties zich voor, dan mag worden afgezien van het horen, maar dat is geen verplichting.

Van het horen mag worden afgezien indien het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is of als het bezwaar kennelijk ongegrond is (art. 7:3 onder a en onder b Awb), of wanneer aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad (art. 7:3 onder e Awb). Van het horen mag verder worden afgezien als een belanghebbende zelf heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Twee situaties kunnen zich voordoen. Allereerst mag een bestuursorgaan een belanghebbende vragen of deze prijs stelt op een hoorzitting (de zogeheten antwoordkaartmethode, art. 7:3 onder d Awb). Indien de belanghebbende in reactie op die vraag niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord, mag van horen worden afgezien.³⁴ Ook kan een belanghebbende uit eigen beweging verklaren af te zien van het recht te worden gehoord (art. 7:3 onder c Awb).

Het bestuursorgaan mag niet lichtvaardig gebruik maken van de bevoegdheid om niet te horen. Uit jurisprudentie blijkt bijvoorbeeld dat niet snel mag worden aangenomen dat een belanghebbende heeft verklaard dat hij geen gebruik wil maken van zijn recht om te worden gehoord (de uitzonderingsgrond van art. 7:3 onder c Awb). Die verklaring moet uitdrukkelijk, ondubbelzinnig en op basis van volledige en juiste informatie zijn gegeven. Wanneer er bij het bestuursorgaan ook maar de geringste twijfel bestaat of de bezwaarmaker heeft verklaard af te zien van een hoorzitting, zal moeten worden gehoord.³⁵

³² CRvB 4 juli 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AI1113.

³³ Zie de noot van Wever bij HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2306, AB 2019/97 en Nationale ombudsman 30 september 2005, ECLI:NL:XX:2005:AX7129, AB 2006/197 m.nt. J.B.J.M. ten Berge.

³⁴ Zie de noot van M. Wever bij CRvB 31 januari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:371, AB 2017/103.

³⁵ Zie o.a. Cbb 22 april 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ9960, AB 2013/271 m.nt. L.M. Koenraad.

(Informeel) overleg in plaats van een hoorzitting?

De in de Awb opgenomen bepalingen vormen slechts de minimumeisen waar de behandeling van een bezwaarschrift aan moet voldoen. Het staat bestuursorganen vrij te proberen bezwaren naar tevredenheid van de bezwaarmaker op te lossen, zonder de in de Awb geregelde procedure te volgen. Bestuursorganen kunnen bijvoorbeeld een of meerdere informele contactmomenten met burgers organiseren, in de vorm van een telefoontje en/of een gesprek of overleg tussen ambtenaren van het bestuursorgaan en de bezwaarde(n) en eventuele andere belanghebbenden. Deze zogeheten informele aanpak kan vele vormen aannemen, maar omvat in brede zin alle interventies die er op gericht zijn om het conflict met een bezwaarmaker op te lossen door middel van het bereiken van overeenstemming.³⁶

Het behandelen van bezwaarschriften buiten de formele procedure – bijvoorbeeld door in plaats van een hoorzitting een overleg te organiseren – is op geen enkele wijze in strijd met de in de Awb geregelde bezwaarprocedure, maar kan alleen gebeuren met instemming van belanghebbenden. Wenst een belanghebbende een reguliere hoorzitting (in overeenstemming met art. 7:5 en/of 7:13 Awb) in plaats van een informeel overleg of ondanks dat met hem al informeel overleg is gevoerd naar aanleiding van zijn bezwaar, dan moet het bestuursorgaan aan die wens gehoor geven. Enkel in de gevallen omschreven in art. 7:3 Awb mag immers van een hoorzitting worden afgezien.

2.3 De aard en omvang van de heroverweging

Art. 7:11 Awb bepaalt de aard en omvang van de heroverweging in bezwaar en vormt daarmee het hart van de bezwaarprocedure. In bezwaar dient op grondslag van het bezwaarschrift een heroverweging van het bestreden besluit plaats te vinden (art. 7:11 lid 1 Awb). Omdat daarbij niet alleen de rechtmatigheid maar ook de doelmatigheid van een besluit moet worden beoordeeld, wordt wel gesproken van de plicht tot een *volledige* heroverweging.

Volledige heroverweging op grondslag van het bezwaar

Een bestuursorgaan is niet alleen gehouden de rechtmatigheid van een in bezwaar bestreden besluit te beoordelen, maar dient zich – indien daar reden toe bestaat – ook uit te laten over doelmatigheid van dat besluit. Rechtmatigheid ziet op strijd met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel (vgl. art. 8:77 lid 2 Awb). Doelmatigheid ziet op kwesties van beleid. Is aan het nemen van een besluit een belangenafweging voorafgegaan, dan dient het bestuursorgaan de belangenafweging tegen het licht te houden en – met inachtneming van wat er tijdens de bezwaarfase aan de orde is geweest – deze opnieuw te maken.³⁷

³⁶ Zie ook paragraaf 1.1 van dit onderzoek.

³⁷ Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 347.

Een eerste vraag die opkomt is in hoeverre een bestuursorgaan zich bij de heroverweging mag laten leiden door – of moet beperken tot – hetgeen bezwaarmakers in hun bezwaarschrift (of op de hoorzitting) aan de orde hebben gesteld.

In de memorie van toelichting bij art. 7:11 Awb wordt daarover uitdrukkelijk opgemerkt dat de heroverweging niet is gebonden aan de argumenten of omstandigheden die in het bezwaarschrift naar voren zijn gebracht.³⁸ Het bestuursorgaan dient:

‘in ieder geval aandacht te schenken aan hetgeen in het bezwaarschrift aan de orde is gesteld, doch het behoort eveneens na te gaan of er andere feiten of omstandigheden bekend zijn die tot een wijziging ten gunste van de indiener van het bezwaarschrift nopen.’³⁹

De ondergrens is hiermee voldoende duidelijk: een bestuursorgaan moet op zijn minst hetgeen in het bezwaarschrift aan de orde is gesteld bij de heroverweging betrekken. Het bestuursorgaan zal daarbij de naar voren gebrachte bezwaren voldoende ruim naar hun strekking moeten opvatten. Indien bijvoorbeeld tijdens de hoorzitting blijkt dat de bezwaren, ondanks een beperkte omschrijving in het bezwaarschrift, ruimer bedoeld zijn, dan zal daarmee rekening gehouden moeten worden.⁴⁰ Dat betekent overigens niet dat het bestuursorgaan ook met alles wat in een bezwaarschrift naar voren wordt gebracht rekening moet houden. Wat aan de orde is gesteld moet wel in enig verband staan met het bestreden besluit.⁴¹

Een bestuursorgaan is derhalve niet gehouden zich te beperken tot de gronden die door de bezwaarmaker(s) naar voren zijn gebracht. Bestaat er voor het bestuursorgaan ook een verplichting verder dan die bezwaargronden te kijken?⁴² Aangenomen wordt dat die verplichting inderdaad bestaat. Op grond van art. 3:2 Awb is een bestuursorgaan gehouden om (uit eigen beweging) kennis te vergaren omtrent alle voor het besluit relevante feiten en af te wegen belangen.⁴³

³⁸ Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 347.

³⁹ Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 347.

⁴⁰ Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 347.

⁴¹ Een concreet voorbeeld: een volledige heroverweging van een besluit inhoudende de terugvordering van een ten onrechte ontvangen uitkering verplicht een bestuursorgaan niet om in te gaan op een verzoek van de bezwaarmaker om uitstel van betaling en het treffen van een betalingsregeling. Zie ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2015.

⁴² Het bestuursorgaan dient zich bij de heroverweging van een besluit te beperken tot de in het bezwaar aan de orde gestelde besluitonderdelen, zo volgt uit art. 6:13 Awb. Voorbeelden van besluiten die wel uit onderdelen bestaan zijn tamelijk schaars. In de meeste gevallen zal deze regel de omvang van de heroverweging derhalve niet beperken. Een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wabo kan betrekking hebben op een project dat bestaat uit verschillende activiteiten (zie art. 2.1 en 2.2 Wabo). Is dat het geval dan wordt elk van de in die artikelen bedoelde toestemmingen of activiteiten als besluitonderdeel beschouwd. Heeft een bezwaarmaker tegen een besluitonderdeel geen bezwaren aangevoerd, dan mag een bestuursorgaan dat besluitonderdeel niet bij de heroverweging betrekken. Zie ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7155, AB 2011/130 m.nt. A.B. Blomberg & M.A. Grapperhaus.

⁴³ Een weinig verhelderende nuancering van die verplichting volgt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Alleen indien, gelet op de in geding zijnde belangen, geen klemmende redenen bestaan voor een verderstreckende heroverweging, mag het bestuursorgaan zich be-

Geen reformatio in peius

Een beperking van de omvang van de heroverweging betreft de regel dat de indiener van een bezwaar niet slechter mag worden van zijn eigen bezwaar (het verbod van *reformatio in peius*). Dat betekent dat het resultaat van de besluitvorming in bezwaar niet nadeliger mag zijn voor de bezwaarmaker dan mogelijk zou zijn zonder dat hij bezwaar had gemaakt. Het verbod van *reformatio in peius* betekent overigens niet dat het besluit op bezwaar voor de bezwaarmaker nooit ongunstiger kan zijn dan het primaire besluit waar zijn bezwaar zich tegen richtte. Als het bestuursorgaan ook los van het ingediende bezwaar de bevoegdheid heeft om een voor de bezwaarmaker ongunstiger besluit te nemen, staat het verbod van *reformatio in peius* niet in de weg aan een wijziging van het primaire besluit ten nadele van de bezwaarmaker.⁴⁴ Betreft de bezwaarzaak een driepartijengeschil, dan sluit het verbod van *reformatio in peius* niet uit dat één van de bezwaarmakers wegens een door een of meerdere van de andere bezwaarmaker(s) ingediende bezwaren slechter af raakt, zelfs niet als het besluit niet vanwege een door een van die bezwaarmakers aangevoerde grond maar op andere gronden wordt herroepen.

Beoordelingsmoment

Een andere kwestie betreft het beoordelingsmoment dat voor de heroverweging van belang is. Met andere woorden: welke feiten, welk beleid en welk recht is voor de besluitvorming in bezwaar relevant?⁴⁵

Ten aanzien van mogelijke beoordelingsmomenten moet onderscheid worden gemaakt tussen een beoordeling *ex tunc* (naar toen) en een beoordeling *ex nunc* (naar nu). Bij een *ex nunc* beoordeling dient het bestuursorgaan uit te gaan van de feiten, het beleid en het recht op het moment van het nemen van het besluit op het bezwaar. Bij een *ex tunc* beoordeling is niet het moment van beslissen bepalend, maar moet worden gekeken naar een specifiek tijdstip (bijvoorbeeld een peildatum of het moment van de aanvraag) of tijdvak (bijvoorbeeld een kalenderjaar).

Een uitgangspunt van de heroverweging in bezwaar is dat deze naar nu (*ex nunc*) gebeurt. Maar het ligt eigenlijk iets gecompliceerder: als voor het nemen van een primair besluit een *ex tunc* beoordeling plaatsvond (naar toen, bijvoorbeeld een bepaalde datum in het verleden of het tijdstip van de aanvraag), dient dat bij de heroverweging in bezwaar ook te gebeuren. Vond bij de primaire besluitvorming een *ex nunc* beoordeling plaats, dan moet dat bij de heroverweging van dat besluit in bezwaar ook gebeuren.⁴⁶

Een duidelijk voorbeeld van een *ex nunc* beoordeling is de besluitvorming over het verlenen van een evenementenvergunning. In dat kader moet onder meer worden beoordeeld of het evenement een (onaanvaardbare) inbreuk op het belang van openbare orde of openbare veiligheid zal maken. Bij de primaire besluitvorming vindt die beoordeling *ex nunc* plaats: de vraag is of op het moment van beslissen (verwacht wordt dat) het evenement een onaanvaardbare inbreuk op de openbare orde zal maken of niet. Wordt de aanvraag afgewezen en wordt tegen dat besluit door de aanvrager bezwaar gemaakt, dan dient de hele zaak opnieuw *ex nunc* te worden beoordeeld en zijn de omstandigheden ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar relevant. Het college van B&W moet dan met eventuele in de tussentijd gewijzigde feiten, beleid en/of recht rekening houden.

Een duidelijk voorbeeld van een *ex tunc* beoordeling betreft de beslissing op een aanvraag om studiefinanciering. In art. 1:2 van de Wet Studiefinanciering staat dat voor de toepassing van de wet 'de toestand op de eerste dag van de maand in beginsel bepalend is'. Bij de primaire beoordeling van een aanvraag voor studiefinanciering (en dus bij het nemen van een primair besluit) vindt derhalve een *ex tunc* beoordeling plaats: de situatie op eerste dag van de maand is bepalend voor de beoordeling van de aanvraag en dus ook voor het nemen van het primaire besluit.⁴⁷ Als een aanvrager op dat moment staat ingeschreven als voltijdstudent, maar een dag later niet meer, zal het bestuursorgaan de aanvraag om studiefinanciering voor die maand moeten beoordelen alsof hij als voltijd student staat ingeschreven. Niet de situatie op het moment van beslissen geeft de doorslag, maar de situatie op de in het wettelijk voorschrift gegeven tijdstip. Bij de beoordeling van het bezwaar geldt hetzelfde. Niet de situatie op het tijdstip dat op het bezwaar wordt beslist is relevant, maar de situatie op de in het wettelijk voorschrift gegeven moment. In dit voorbeeld is dat dezelfde datum als die relevant was voor het primaire besluit.

Bij de heroverweging dient een bestuursorgaan altijd rekening te houden met gewijzigde jurisprudentie.⁴⁸ Met veranderde wetgeving en beleid ligt dat soms iets genuanceerder. De hoofdregel is dat het bestuur uitgaat van wetgeving en beleid zoals dat geldt ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar (dat is immers de hoofdregel), tenzij uit de wettelijke regeling of het beleid zelf anders volgt (bijvoorbeeld doordat is voorzien in overgangsrecht/beleid voor *oude* gevallen).⁴⁹

Heel af en toe wordt op de hoofdregel dat in bezwaar *ex nunc* moet worden beoordeeld een uitzondering gemaakt op grond van het rechtszekerheidsbeginsel. Dit kan zich voordoen indien een belanghebbende op grond van de oude wettelijke regels en/of het oude beleid zo goed als zeker aanspraak had kunnen maken op het door hem gewenste besluit, maar dat op basis van het nieuwe beleid/de nieuwe wetgeving niet meer het geval is. Bij uitzondering moeten dan het oude beleid en/

perken tot de in het bezwaarschrift aangevoerde gronden. Zie (met een kritische noot) ABRvS 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1034, AB 2013/39 m.nt. L.M. Koenraad.

44 Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 347. Zie voorts: CRvB 17 oktober 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3377, AB 2015/86 m.nt. C.B. Modderman. Er bestaat wel discussie over of dat altijd zo is of niet; ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH9259, AB 2009/262 m.nt. A.T. Marseille.

45 Verheij 2003, p. 28.

46 Verheij 2003, p. 28.

47 Tenzij dat toevallig op dezelfde dag is uiteraard.

48 Verheij 2003, p. 27.

49 Zie verder uitgebreid de hiervoor aangehaalde publicatie van de hand van Verheij. Een bijzonder regime geldt wanneer een bestraffende sanctie (bijvoorbeeld het opleggen van een bestuurlijke boete) ter discussie staat. In dat geval is het bestuur op grond van het *lex mitior* beginsel gehouden de voor de overtreder meest gunstige (straf)regels aan te houden bij de heroverweging, ongeacht of dit de oude of nieuwe regels zijn.

of de oude wettelijke regels worden gebruikt bij de heroverweging in bezwaar.⁵⁰ Overigens wordt niet snel aangenomen dat van deze uitzondering sprake is. De enkele omstandigheid dat een belanghebbende door toepassing van nieuw recht of beleid in een ongunstiger positie komt, is onvoldoende.⁵¹ Bij gewijzigde wetgeving of beleid is immers vrijwel ondenkbaar dat niemand er op achteruitgaat.

2.4 Het besluit op bezwaar

Nadat een bestuursorgaan belanghebbenden in de gelegenheid heeft gesteld om te worden gehoord en het in bezwaar bestreden besluit volledig heeft heroverwogen, dient het op het bezwaar te beslissen. Art. 7:11 Awb regelt niet alleen de aard en omvang van de heroverweging, maar ook de eisen die worden gesteld aan de beslissing op het bezwaar. Art. 7:11 lid 2 Awb bepaalt daarover dat voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, het bestuursorgaan het bestreden besluit herroept en voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit neemt.

Wanneer geen besluit op bezwaar?

Een bezwaarprocedure eindigt niet met het nemen van een besluit op bezwaar als een bezwaarmaker hangende de bezwaarprocedure zijn bezwaarschrift intrekt (zie art. 6:21 Awb). De beslissing van de bezwaarmaker om zijn bezwaar in te trekken gebeurt regelmatig in reactie op de beslissing van het bestuursorgaan om in plaats van een besluit op bezwaar een nieuw primair besluit te nemen. Heeft een bestuursorgaan de bevoegdheid een besluit dat het heeft genomen in te trekken of te wijzigen, dan mag het ook van die bevoegdheid gebruikmaken als tegen een besluit bezwaar is gemaakt (art. 6:19 Awb). Maakt het van die bevoegdheid gebruik tijdens de bezwaarprocedure, dan is sprake van een nieuw primair besluit. Soms is dat voor een bestuursorgaan efficiënter dan het nemen van een besluit op een bezwaar. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als na binnenkomst van een bezwaar vrij snel blijkt dat het bestreden besluit niet deugt. Het bestuursorgaan kan dan een nieuw primair besluit nemen, waarna het bezwaarschrift in de regel zal worden ingetrokken.⁵²

50 ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3381, AB 2013/182 m.nt. L.M. Koenraad, en ter illustratie: ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2518, JB 2013/77.

51 Zie ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2518. In de uitspraak had het bestuursorgaan een aangevraagde ontheffing *niet mogen* weigeren (maar dat wel gedaan). Vervolgens had het de beleidsregels gewijzigd en zich in de beslissing op bezwaar op het standpunt gesteld dat, toetsend aan de nieuwe beleidsregels, de aanvraag *moest* worden geweigerd. Met die redenering ging de Afdeling niet akkoord. Het bestuursorgaan moest bij de beoordeling van het bezwaar ditmaal uitgaan van het oude beleid.

52 Wordt het bezwaarschrift in dergelijke gevallen niet ingetrokken, dan eindigt de procedure doorgaans in een niet-ontvankelijkverklaring, omdat het (proces)belang van de bezwaarmaker verloren is gegaan. Hij heeft immers gekregen waar hij voor kwam. Wel kan het zo zijn dat de bezwaarmaker nog een belang heeft bij herroeping van het bestreden besluit, bijvoorbeeld

De intrekking van het bezwaar kan ook de uitkomst zijn van een geslaagde poging van het bestuursorgaan om met een bezwaarmaker een minnelijke oplossing voor het geschil te bereiken. Wordt tussen een bezwaarmaker en het bestuur overeenstemming bereikt over een nieuw primair besluit waar de bezwaarmaker wel mee kan leven, dan kan worden afgesproken dat het bestuursorgaan gebruik maakt van zijn bevoegdheid ex art. 6:19 Awb om hangende de bezwaarprocedure het primaire besluit te wijzigen, waarna de bezwaarmaker vervolgens zijn bezwaar kan intrekken.⁵³

De consequentie van een intrekking van een bezwaarschrift is dat het besluit waartegen het bezwaar zich richtte rechtens onaantastbaar wordt. Degene die zijn bezwaar heeft ingetrokken, kan tegen dat besluit geen beroep instellen. Er volgt dan geen verdere inhoudelijke beoordeling meer van het bezwaar, tenzij ook door anderen bezwaar is gemaakt.⁵⁴

Dicta van het besluit op bezwaar

De uitspraak op het beroep bij de bestuursrechter kent vier mogelijke dicta: de bestuursrechter verklaart zich onbevoegd, of hij verklaart het beroep niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond. In art. 7:11 Awb wordt van geen van deze *dicta* gesproken, maar alleen over het al dan niet herroepen van het bestreden besluit. Uit jurisprudentie blijkt dat ingevolge art. 7:11 Awb niet wordt gesproken van een 'gegrond' of 'ongegrond' bezwaar, hoewel dat in de praktijk veelal wel gebeurt.⁵⁵ Dat kan verwarring veroorzaken. Zo kan een bezwaar gegrond zijn vanwege een gebrekkige motivering, terwijl het primaire besluit waartegen het bezwaar zich richt *niet* wordt herroepen, bijvoorbeeld als het motiveringsgebrek bij de beslissing op bezwaar is hersteld. Een bestuursorgaan kan ook een bezwaar ongegrond verklaren, maar het besluit waartegen het bezwaar zich richt toch herroepen en eventueel een nieuw besluit nemen, bijvoorbeeld wegens nieuw gebleken feiten, gewijzigde omstandigheden of vanwege het bezwaar van een andere bezwaarmaker.⁵⁶

doordat hij schade heeft geleden. In dat geval staat de intrekking van het besluit niet in de weg aan de vernietiging ervan (zie art. 6:19 lid 6 Awb).

53 Hoe gaat dat in zijn werk? Om onzekerheid over de vraag of wel of niet sprake is van een intrekking zo veel mogelijk te voorkomen, moet een bezwaarschrift schriftelijk worden ingetrokken. Tijdens het horen kan een bezwaar ook mondeling worden ingetrokken. Dat geldt ook voor tijdens een telefonische hoorzitting. Wel is dan vereist dat de intrekking voldoende komt vast te staan door vermelding ervan in het verslag van de hoorzitting. Zie ook: Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 312.

54 Uiteraard wordt een besluit pas rechtens onaantastbaar als de bezwaartermijn is verstreken. Zolang dat nog niet het geval is, kan door het indienen van een nieuw bezwaar van een eerdere intrekking worden teruggekomen.

55 Het besluit hoeft bezwaar hoeft in beginsel geen oordeel over de (on)gegrondheid van het bezwaar te bevatten, zo blijkt uit ABRvS 4 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF149, JB 2003/36, m.nt. A.M.L. Jansen.

56 Zie Winter 2014, p. 291 e.v.

Kortom, met de constatering dat een bezwaar (on)gegrond is, heeft het bestuursorgaan nog niet voldaan aan de opdracht van art. 7:11 Awb. Het is noodzakelijk dat het bestuursorgaan een beslissing neemt over de houdbaarheid van het bestreden besluit. Waar het om gaat is of dat besluit in stand wordt gelaten, dan wel geheel of gedeeltelijk wordt herroepen, en in dat laatste geval of er een nieuw besluit voor in de plaats wordt genomen.⁵⁷ De enkele gegrondverklaring van een bezwaar, zonder dat het primaire besluit wordt herroepen of daarvoor een nieuw besluit in de plaats wordt gesteld, kan niet worden aangemerkt als een besluit op bezwaar.⁵⁸

Soms is onduidelijk of het bestuursorgaan een nieuw primair besluit heeft genomen of een besluit op bezwaar. Als een bestuursorgaan naar aanleiding van een bezwaar een gewijzigd besluit neemt, tot wanneer kan dat besluit dan nog worden beschouwd als het resultaat van de heroverweging (en dus als een besluit op bezwaar) en wanneer is sprake van een nieuw primair besluit? Uit de jurisprudentie volgt de eis dat het nieuwe besluit nog wel moet zijn te beschouwen als het resultaat van de heroverweging in bezwaar. Bestuursorganen genieten wel de nodige speelruimte. Dat aan dat nieuwe besluit andere overwegingen, een ander feitencomplex⁵⁹ of een gewijzigde wettelijke grondslag⁶⁰ ten grondslag wordt gelegd, wil niet zeggen dat het daarmee niet meer het resultaat is van de heroverweging.⁶¹

Wie mag de beslissing op bezwaar nemen?

In beginsel moeten bestuursorganen zelf beslissen op de tegen hun besluiten gerichte bezwaarschriften. Het is niet mogelijk de bevoegdheid om op een bezwaar te beslissen te delegeren, tenzij daar in een wet in formele zin een uitdrukkelijk

57 ABRvS 6 juni 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1681, AB 1995/416 m.nt. C.P.J. Goorden.

58 CBb 24 mei 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA6981, AB 2007/214 m.nt. I. Sewandono.

59 CRvB 25 juni 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AI0054, AB 2003/395 m.nt. H.E. Bröring. Zie voor een voorbeeld waar dat wel het geval was: CRvB 24 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY9362: 'In de bezwaarfase is door het dagelijks bestuur in navolging van de Commissie Bezwaarschriften onderkend dat appellant niet het oog had op herroeping van zijn ontslag, maar dat het hem te doen was om een beslissing over de door hem ingeroepen arbeidsongeschiktheid in en door de dienst. Het dagelijks bestuur heeft daarom in het bestreden besluit een standpunt ter zake ingenomen. Daarmee heeft dat besluit zich in zoverre geheel losgezongen van het ontslagbesluit van 3 december 2009, zodat onmiskenbaar sprake is van een nieuw primair besluit waartegen, op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), bezwaar had moeten worden gemaakt alvorens daartegen beroep kon worden ingesteld.'

60 ABRvS 4 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2240.

61 Wanneer is dan wel sprake van een nieuw primair besluit? In een voorbeeld waar dat het geval was, was bezwaar gemaakt tegen een ontslagbesluit, maar werd in het besluit op bezwaar een standpunt ingenomen ten aanzien van de mate van arbeidsongeschiktheid van de belanghebbende. De Centrale Raad oordeelt dat 'het besluit op bezwaar zich in zoverre geheel heeft losgezongen van het ontslagbesluit, zodat onmiskenbaar sprake is van een nieuw primair besluit waartegen, op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), bezwaar had moeten worden gemaakt alvorens daartegen beroep kon worden ingesteld'. Zie: CRvB 24 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY9362.

van de Awb afwijkende grondslag voor is geschapen.⁶² Ook het mandateren van de bevoegdheid op een bezwaar te beslissen is niet altijd toegestaan. Van belang is de vraag of het bestuursorgaan zelf het bestreden besluit heeft genomen, of dat het bestreden besluit namens het bestuursorgaan door een ambtenaar is genomen. Heeft het bestuursorgaan het bestreden besluit zelf genomen, dan is het niet is toegestaan dat een ambtenaar – zelfs niet de hoogste ambtenaar van een bestuursorgaan – in mandaat beslist op een bezwaar tegen dat besluit.⁶³ Het is ook niet toegestaan dat een lid van een collegiaal bestuursorgaan (bijvoorbeeld het college van B&W) het besluit op bezwaar in mandaat neemt, terwijl het bestuursorgaan zelf het primaire besluit heeft genomen.⁶⁴ Is het primaire besluit namens het bestuursorgaan genomen door een ambtenaar, dan is het in beginsel wel mogelijk de bevoegdheid op een bezwaar te beslissen te mandateren aan een voor het bestuursorgaan werkzame ambtenaar. Maar ook die mogelijkheid is niet onbegrensd. Allereerst mag de voor het nemen van het besluit op bezwaar gemandateerde ambtenaar niet dezelfde ambtenaar zijn als die het bestreden besluit in mandaat heeft genomen (art. 10:3 lid 3 Awb). De mandaathouder voor de beslissing op bezwaar mag ook niet de ondergeschikte zijn van degene die het primaire besluit heeft genomen.⁶⁵ De bevoegdheid om op bezwaar te beslissen mag in geen geval aan een onafhankelijke bezwaaradviescommissie (art. 7:13 Awb) worden gemandateerd.⁶⁶

De motiveringsplicht

Art. 7:12 Awb verplicht bestuursorganen om een besluit op bezwaar te voorzien van een deugdelijke motivering die bij de bekendmaking van het besluit wordt vermeld. In de literatuur is aan het begrip 'deugdelijk' nader invulling gegeven. Vier elementen worden daarbij vaak genoemd: een deugdelijke feitelijke grondslag, een juiste interpretatie van de toepasselijke regel(s), een juiste kwalificatie van de feiten en een deugdelijke redenering.⁶⁷

De uitkomst van de bezwaarprocedure is van belang voor de concrete inhoud van de motivering van de beslissing op bezwaar. Een bestuursorgaan kan een primair besluit bij de beslissing op bezwaar in stand laten dan wel geheel of gedeeltelijk herroepen. Indien het bestuursorgaan het bestreden besluit niet (geheel) in stand laat, zal het een deugdelijke motivering moeten geven voor het (gedeeltelijk) herroepen én voor het eventueel nieuwe in de plaats daarvan genomen besluit. Wordt

62 ABRvS 6 januari 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AH6433, AB 1997/86 m.nt. F.C.M.A. Michiels. Ik ken daarvan overigens geen voorbeelden.

63 ABRvS van 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2322.

64 ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8743; AB 2005/168 m.nt. H.E. Bröring.

65 CRvB 21 maart 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AE1344. Zie ook CRvB 5 december 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AF2871, CBb 19 juli 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AU1268 en ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2322.

66 Ik heb dankbaar gebruik gemaakt van de zeer instructieve overzichtsnot van R.J.M.H. de Greef bij CRvB 19 december 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4473, Gst. 2018/42.

67 Zie uitgebreid: Wenders 2010, p. 380.

het primaire besluit gehandhaafd, dan zal het bestuursorgaan primair moeten aangeven om welke reden de bezwaren niet gehonoreerd zijn, met andere woorden: waarom het geen aanleiding heeft gezien het bestreden besluit te herroepen.

In de toelichting op art. 7:12 Awb is expliciet aangegeven dat voor het bestuursorgaan dat bij de beslissing op bewaar een primaire beslissing handhaaft, een zwaardere motiveringsplicht geldt: een belanghebbende moet uit de motivering kunnen opmaken waarom niet aan zijn bezwaren tegemoet is gekomen. Dit is van belang zodat beter bepaald kan worden of het zinvol is beroep tegen de beslissing op bezwaar in te stellen. Volgt een bestuursorgaan de bezwaarmaker wel in zijn standpunten (met andere woorden: krijgt de bezwaarmaker waar hij voor komt), dan is het belang van een uitgebreide motivering volgens de wetgever minder groot. Het bestuursorgaan kan dan in de regel volstaan met een verwijzing naar de bezwaargronden van de bezwaarmaker. Dan zal immers voldoende duidelijk zijn waarom het besluit op bezwaar zo luidt, aldus de wetgever.⁶⁸

Maakt een bestuursorgaan gebruik van een externe bezwaaradviescommissie in de zin van art. 7:13 Awb, dan heeft dat gevolgen voor de motiveringsplicht. Indien de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie, moet het bestuursorgaan ingevolge art. 7:13 lid 7 Awb in de beslissing de reden voor die afwijking vermelden (en het advies met het besluit op bezwaar meezenden).

Beslistermijn

In art. 7:10 lid 1 Awb is bepaald dat een bestuursorgaan op een bezwaarschrift dient te beslissen binnen zes weken of, wanneer een externe bezwaaradviescommissie in de zin van art. 7:13 Awb is ingesteld, binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag nadat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken.⁶⁹ Kan een bestuursorgaan niet binnen de termijn uit art. 7:10 lid 1 Awb op een bezwaar beslissen, dan kan het de beslissing op bezwaar voor ten hoogste zes weken verdagen (art. 7:10 lid 3 Awb). Uit jurisprudentie blijkt dat de rechter bestuursorganen bij de keuze om de beslistermijn te verdagen volledig vrij laat. Daarnaast hoeft het bestuursorgaan de beslissing om te verdagen niet te motiveren.⁷⁰ Naast de mogelijkheid om te verdagen, biedt de Awb bestuursorganen ook de mogelijkheid om de beslistermijn verder te verlengen (art. 7:10 lid 4 Awb). Zo kan in het kader van een informele behandeling van een bezwaar worden afgesproken dat de beslistermijn

⁶⁸ Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 351.

⁶⁹ Het tweede lid van art. 7:10 Awb regelt de gevallen waarin de behandeling van een bezwaar nog niet kan beginnen in verband met een verzuim van de kant van de indiener van het bezwaarschrift. De termijn waarbinnen het bestuursorgaan op het bezwaar moet beslissen, wordt opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop de indiener van het bezwaarschrift is verzocht een verzuim als bedoeld in art. 6:6 Awb te herstellen, tot de dag waarop dat is gebeurd of de dag waarop de daarvoor geboden termijn ongebruikt is verstreken.

⁷⁰ Zelfs de structurele, onmiddellijke en ongemotiveerde verdaging van de beslissing op bezwaar wordt rechtmatig geacht. Zie CRvB 15 april 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1459.

mijn wordt opgeschort zolang partijen met elkaar in overleg zijn over een minnelijke oplossing voor het bezwaar. Het uitstellen van de beslissing op het bezwaar kan alleen gebeuren met instemming van de bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden,⁷¹ of indien nader uitstel van het besluit op bezwaar nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.⁷²

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de voor dit onderzoek meest relevante onderdelen van bezwaarprocedure uiteengezet. Hierbij besprak ik de regels over het horen, de aard en omvang van de heroverweging en de eisen die aan de beslissing op het bezwaar gesteld worden. De Awb laat bestuursorganen veel vrijheid om bezwaren naar eigen inzicht te behandelen. Zo kan het bestuursorgaan kiezen voor een interne, externe of gemengde procedure. Ook geeft de Awb bestuursorganen de vrijheid om bezwaren informeel af te doen. Zo kan het de (formele) behandeling van een bezwaar opschorten zolang partijen met elkaar in overleg zijn over een minnelijke oplossing voor het geschil. Wordt een dergelijke oplossing gevonden, dan kan het bestuursorgaan hangende de bezwaarprocedure in beginsel een nieuw primair besluit nemen waarna het bezwaar kan worden ingetrokken (art. 6:19 Awb). In het volgende hoofdstuk bespreek ik het functioneren van de bezwaarprocedure aan de hand van sinds de invoering van de Awb daarover verschenen literatuur.

⁷¹ Tenzij die andere belanghebbenden niet in hun belang kunnen worden geschaad. Dan is instemming van de bezwaarmaker voldoende.

⁷² Dit laatste doet zich bijvoorbeeld voor indien het doorlopen van de openbare voorbereidingsprocedure in de wet verplicht is gesteld. Een ander voorbeeld betreft de situatie dat art. 31 van de wet Bibob van toepassing is. Zie ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2923, en ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1311.

Hoofdstuk 3

Het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de voor dit onderzoek meest relevante onderdelen van de bezwaarprocedure uiteengezet. Hierbij besprak ik de regels over het horen, de aard en omvang van de heroverweging en de eisen die aan de beslissing op het bezwaar gesteld worden. In dit hoofdstuk bespreek ik het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk aan de hand van de wetsgeschiedenis en op basis van onderzoek dat daarnaar de afgelopen vier decennia is gedaan en de beschouwingen die daarover zijn gegeven.

In dit hoofdstuk komen vier vragen aan de orde. Wat wordt in deze literatuur verstaan onder goede bezwaarbehandeling? Hoe functioneert de procedure in de praktijk? Wordt aan een bepaalde wijze van inrichten van de procedure de voorkeur gegeven? Wordt ook gesproken over het afdoen van bezwaren buiten de formele procedure om?

Een antwoord op de vraag wat in de literatuur wordt verstaan onder goede bezwaarbehandeling biedt aanknopingspunten voor het formuleren van het normatieve kader aan de hand waarvan ik het functioneren van de bezwaarprocedure kan onderzoeken. Inzicht in het functioneren van de bezwaarprocedure, een eventuele voorkeur voor een bepaalde wijze van inrichten van de procedure en de vraag of ook al in een verder verleden sprake was van informele bezwaarbehandeling is van belang omdat de antwoorden op deze vragen inzicht verschaffen in wat er in de praktijk van bezwaarbehandeling fout ging of gaat, waarom dat het geval is en hoe het beter zou kunnen. De antwoorden op deze vragen kan ik vervolgens gebruiken bij het formuleren van hypothesen over het verband tussen de inrichting van de bezwaarprocedure en de kwaliteit daarvan, en of en welke invloed de aard van het geschil heeft op dat verband.

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt onderzoek besproken dat is verschenen in de periode 1982-1999. Daarin is het functioneren van de bezwaarprocedure primair vanuit een organisatorisch perspectief is bestudeerd (par. 3.2). Dat wil zeggen dat vooral naar de feitelijke inrichting van de procedure wordt gekeken en naar de

gevolgen van de inrichting van de procedure voor wijze waarop bezwaren inhoudelijk worden behandeld. In dit onderzoek speelt bijvoorbeeld de vraag wat de verwachte of waargenomen effecten zijn van het betrekken van buitenstaanders bij de behandeling van bezwaren. Nadat ik de bevindingen uit deze literatuur in verband heb gebracht met de vier onderzoeksvragen (par. 3.3), bespreek ik het onderzoek dat is verschenen vanaf 2000. In deze literatuur neemt het perspectief van de burger op de bezwaarprocedure (en diens ervaringen met die procedure) een centrale plek in (par.3.4). Ik eindig het hoofdstuk met een korte conclusie waarin ik wederom inga op de vier hiervoor genoemde onderzoeksvragen (par. 3.5).

3.2 Tot 2000: op zoek naar de ideale inrichting van de procedure

3.2.1 De voorganger van de Awb-bezwaarprocedure

De Awb-bezwaarprocedure is de opvolger van een andere bestuurlijke voorprocedure: de Arob-bezwaarprocedure.⁷³ De Wet Arob, die gold vanaf 1976, stelde tegen (bijna) alle overheidsbeschikkingen die niet onder een ander stelsel van rechtsbescherming vielen, beroep open. Voor sommige besluiten moest voordat beroep kon worden ingesteld, bezwaar worden gemaakt.

In 1982 en in 1984 is in opdracht van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie tweemaal onderzoek verricht naar het functioneren van de bezwaarprocedure ingevolge de Wet Arob. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen.⁷⁴

De aanleiding voor het onderzoek was de tegenvallende filterwerking (dat wil zeggen: het percentage geschillen dat na het doorlopen van de bezwaarprocedure eindigt) van de Arob-bezwaarprocedure. Doordat ook na het doorlopen van die procedure nog een groot deel van de zaken bij de bestuursrechter terecht kwam, bestond daar onvoldoende capaciteit om alle binnengekomen beroepszaken tijdig te kunnen afdoen.⁷⁵ Het eerste onderzoek (1982) betrof een verkenning van het gebruik van de Arob-bezwaarprocedure bij gemeenten en provincies en het in kaart brengen van de variatie in de inrichting van de procedure. In het tweede onderzoek (1984) is bij een kleiner aantal gemeenten onderzocht welke factoren van invloed zijn op de omvang, het verloop, de spreiding en de uitkomsten van de bezwaarschriftprocedure.

Zelf horen of door een commissie?

Net als bij de Awb-bezwaarprocedure hadden bestuursorganen ingevolge de Arob-bezwaarprocedure een aantal opties voor het horen van bezwaarmakers. Heel anders dan gebruikelijk (zou worden) bij de Awb-bezwaarprocedure, koos bijna 70%

⁷³ Schoor 1992.

⁷⁴ Breeuwsma e.a. 1982 en Breeuwsma e.a. 1984.

⁷⁵ Breeuwsma e.a. 1982, p. 11.

van de onderzochte gemeenten ervoor het horen over te laten aan het bestuursorgaan zelf (het college van B&W, de burgemeester of de gemeenteraad) of aan een lid daarvan, eventueel met ondersteuning van een of meerdere ambtenaren. In slechts 30% van de gemeenten werd het horen opgedragen aan een in- of externe hoor- en adviescommissie.⁷⁶

De filterwerking bleek groter bij gemeenten die gebruik maakten van een adviescommissie. De onderzoekers (hierna: Breeuwsma e.a.) spraken vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, uniformiteit en doelmatigheid een voorkeur uit voor de behandeling van bezwaren door een commissie. Het instellen van een commissie bood volgens hen daarnaast 'de beste kansen' voor de volledige heroverweging van het bestreden besluit. Ook zou het probleemoplossend vermogen van de bezwaarprocedure groter zijn wanneer de behandeling van bezwaren wordt opgedragen aan een commissie.⁷⁷

Samenstelling commissie van belang

Voor het behalen van de voordelen van het gebruik van een adviescommissie stellen de auteurs dat de samenstelling van de commissie van belang is. Een commissie met uitsluitend buitenstaanders zou eerder geneigd zijn te zoeken naar een compromis met de bezwaarmaker dan een commissie met ambtenaren of bestuurders. Een geheel externe commissie heeft echter niet de mogelijkheid om eventuele compromissen vast te leggen in besluiten. Wanneer ambtenaren en/of bestuurdersorganen zelf bezwaarmakers horen, geldt het omgekeerde. Zij hebben wel de mogelijkheid tot het sluiten van compromissen, maar daar staat tegenover, aldus Breeuwsma e.a., dat ze eerder geneigd zijn vast te houden aan eerder ingenomen standpunten. Gezien de voor- en nadelen van beide opties pleiten de onderzoekers er voor om bezwaarschriften te laten behandelen door een gemengde commissie. In deze commissie zouden het bestuur(sorgaan), de afdeling die het besluit heeft voorbereid én een onafhankelijke derde vertegenwoordigd moeten zijn.⁷⁸

Ook verloop van de hoorzitting van belang

Breeuwsma e.a. stellen dat bezwaarmakers veel waarde hechten aan de hoorzitting. Het verloop van de zitting is volgens hen dan ook van invloed op de filterwerking van de bezwaarprocedure. Zo blijkt dat indieners van beroepschriften veel vaker sceptisch zijn over de invloed van wat zij tijdens de bezwaarhoorzitting naar voren hebben gebracht op het verloop van hun zaak, dan degenen die niet in beroep zijn gegaan. Bezwaarmakers die het verloop van de hoorzitting die ze hebben meegeemaakt uitsluitend als 'aanhoren' karakteriseren, gaan vaker in beroep dan personen bij wie de hoorzitting meer het karakter had van een gesprek. Breeuwsma e.a. constateren dat met name bij grote gemeenten de hoorzitting neerkomt op het alleen maar aanhoren van bezwaarmakers. Volgens hen is de hoorzitting juist bedoeld om

⁷⁶ Breeuwsma e.a. 1982, p. 77.

⁷⁷ Breeuwsma e.a. 1984, p. 347.

⁷⁸ Breeuwsma e.a. 1984, p. 326.

onderling standpunten uit te wisselen en op die manier wederzijds begrip te creëren.⁷⁹

De ‘andere’ aanpak

Uit het onderzoek van Breeuwsma e.a. blijkt dat sommige bestuursorganen ook ten tijde van de Arob-bezwaarprocedure al buiten de formele procedure om op een informele manier contact zochten met bezwaarmakers. Bij sommige gemeenten bestond zelfs al een praktijk om bezwaren ‘anders af te doen’. Hiermee wordt bedoeld dat bestuursorganen met partijen in gesprek gaan om te proberen een aanvaardbare oplossing voor het probleem of geschil te vinden, zonder daarbij al te veel aandacht te besteden aan de vraag of sprake is van een gegrond of ongegrond bezwaar. Breeuwsma e.a. concluderen dat het informeel afdoen van bezwaren een snelle en (kosten)effectieve wijze is om bezwaren te behandelen. Daar staat wel tegenover dat de controleerbaarheid van het bestuurlijk optreden afneemt en de kans op ‘handjeklap’ toeneemt.⁸⁰

De onderzoekers stellen verder dat commissies met zowel externe leden (of commissies met in ieder geval met een externe voorzitter) als ambtenaren van de algemene juridische afdeling, eerder geneigd zijn om bezwaren op een formele manier af te handelen dan ambtenaren van de vakafdelingen. Volgens Breeuwsma e.a. ligt in het op een formele wijze afdoen van bezwaren immers een deel van de bestaansreden van de juridische afdelingen en de externe bezwaarcommissie.⁸¹ Hiermee wordt bedoeld dat externe leden en juristen sterker de neiging zullen hebben om te doen waarvoor ze zijn aangesteld, namelijk bezwaarmakers horen en een advies op stellen.

3.2.2 De wetsgeschiedenis van de Awb over de bezwaarprocedure

Gezien de bevindingen van het onderzoek van Breeuwsma e.a. is het niet verwonderlijk dat bij de totstandkoming van de Awb-bezwaarprocedure de vraag speelde in hoeverre het instellen van een geheel of gedeeltelijk externe adviescommissie voor de behandeling van bezwaarschriften verplicht zou moeten worden gesteld. Hier zijn volgens de regering – die daarbij onder andere wees op de uitkomsten van de onderzoeken van Breeuwsma e.a. – onder omstandigheden sterke argumenten voor aan te voeren.⁸² Het instellen van een commissie bood volgens Breeuwsma e.a. immers ‘de beste kansen’ voor de volledige heroverweging van het bestreden besluit, zou het probleemoplossend vermogen van de bezwaarprocedure vergroten en de filterwerking versterken.

⁷⁹ Breeuwsma e.a. 1984, p. 338.

⁸⁰ Breeuwsma e.a. 1984, p. 183 t/m 188.

⁸¹ Breeuwsma e.a. 1984, p. 183 t/m 188.

⁸² MvT bij art. 7:13 Awb, zie Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 353.

Primair flexibiliteit

Uiteindelijk is er niet voor gekozen een adviescommissie verplicht te stellen. Gesteld kan worden dat de uiteindelijke regeling van de bezwaarprocedure in de Awb primair in het teken staat van het zoveel mogelijk faciliteren van keuzevrijheid van het bestuur. Een voorbeeld: volgens de memorie van toelichting kan de beslissing om een (externe) commissie in te schakelen het beste per bezwaarschriftprocedure worden genomen, gezien het uiteenlopende karakter van de verschillende categorieën besluiten die in bezwaar aan de orde kunnen zijn.⁸³ Over de vraag bij welk type bezwaarschrift een adviescommissie meer of minder op zijn plek zou zijn, laat de regering zich verder niet uit.

In navolging van Breeuwsma e.a. benadrukt ook de regering het belang van het probleemoplossend vermogen van de bezwaarprocedure. Zo heeft het horen van bezwaarmakers volgens de memorie van toelichting onder meer als doel om

‘meer in het algemeen naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken. Die oplossing kan bestaan uit het tegemoet komen aan het bezwaar maar kan ook een ander karakter hebben. Zo kan de betrokkene gewezen worden op een andere weg om het door hem beoogde resultaat te bereiken, of kan in gezamenlijk overleg een compromis tot stand worden gebracht dat zonder hoorzitting wellicht niet bereikt zou zijn.’⁸⁴

De hoorzitting

In de opvatting van de regering kunnen de doelstellingen van de bezwaarprocedure het beste worden bereikt met een enigszins informele – dat wil zeggen: niet uitvoerig in de wet geregelde – procedure. Door de procedure, waaronder de gang van zaken tijdens het horen, niet uitvoerig vast te leggen kon, zo was de gedachte, beter worden ingespeeld op de verschillende typen bezwaarschriften waar bestuursorganen mee te maken kunnen krijgen. Wel werd het in het algemeen wenselijk geacht dat de ambtenaar die het bestreden besluit had voorbereid aanwezig zou zijn bij de hoorzitting, omdat dit van meerwaarde zou zijn voor de kwaliteit van de gedachtewisseling met de bezwaarmaker. Wie verder met het horen zouden moeten worden belast en hoe de gang van zaken tijdens de hoorzitting er verder uit zou moeten zien, zijn volgens de regering onderwerpen die zich beter lenen voor nadere regelgeving door bestuursorganen.⁸⁵

Informeel contact

In de memorie van antwoord wijst de regering op de mogelijkheid om buiten de formele hoorzitting om telefonisch in contact te treden met bezwaarmakers. Het werd aanvankelijk niet in overeenstemming met de Awb geacht om bezwaarmakers telefonisch te horen, maar ‘het is echter mogelijk dat alvorens een uitnodiging [voor de hoorzitting] wordt verzonden, telefonisch contact met de indiener van het

⁸³ MvT bij art 7:13 Awb, zie Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 353.

⁸⁴ MvT bij art. 7:2 Awb, zie Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 329.

⁸⁵ MvT bij art. 7:13 Awb, Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 353.

bezwaarschrift wordt gezocht om een en ander te vragen en verduidelijkt te krijgen. Het is goed voorstelbaar dat de indiener van het bezwaarschrift in dat gesprek laat weten geen behoefte meer te hebben aan het horen, bij voorbeeld omdat misverstanden over de inhoud van het besluit uit de weg zijn geruimd.⁸⁶

Telefonisch contact wordt bij uitstek nuttig geacht indien het bezwaar kennelijk ongegrond is en de hoorplicht daardoor komt te vervallen. In dergelijke gevallen kan het telefoongesprek gebruikt worden om de burger uitleg te geven over het besluit en hem zijn mening daar over te laten ventileren. Volgens de wetgever kunnen zo enkele van de doeleinden van het horen bereikt worden, ook al zou het horen zelf in dat geval niet leiden tot een verandering van het bestreden besluit.

Twijfels bij de Raad van State

Uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de regering over het wetsvoorstel blijkt dat daar twijfels bestonden over de vraag of de door de regering voorgestane functies van de bezwaarprocedure en de hoorzitting in de praktijk wel altijd zouden worden vervuld. Daarom geeft de Raad van State in overweging de in de memorie van toelichting genoemde functies in de wettekst tot uitdrukking te brengen:

‘Een deugdelijke bezwaarschriftprocedure moge mede in het belang van het bestuursorgaan zijn, dat wordt zeker niet altijd zo gezien. De ervaring wijst uit dat de behandeling van bezwaarschriften in een aantal gevallen minimalistisch plaatsvindt. Er wordt dan met louter horen volstaan. (...). Met name moet worden betwijfeld of de hoorzitting in de bedoelde gevallen wordt gebruikt om naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken. Daarom geeft de Raad in overweging deze in de toelichting genoemde functies in de wettekst tot uitdrukking te brengen.’

⁸⁷

De suggestie van de Raad van State is niet door de regering overgenomen. Gezien het belang dat de regering hecht aan het zoeken naar compromissen in de bezwaarprocedure, is het ietwat bevreemdend dat noch in de parlementaire geschiedenis van de Awb, noch in de Awb zelf, aandacht wordt besteed aan manieren om te bevorderen dat bestuursorganen bij de behandeling van bezwaarschriften gericht zijn op overleg en compromis. Aanleiding hiervoor bestond er wel degelijk. In het onderzoek van Breeuwsma e.a. werd immers om precies die reden gepleit voor het instellen van bezwaaradviescommissies waarin het bestuur, de afdeling waar het besluit tot stand was gekomen en een onafhankelijke derde een plek zouden hebben. De regering lijkt er daarentegen van uit te zijn gegaan dat bestuursorganen intrinsiek gericht zouden zijn op het bereiken van overeenstemming met bezwaarmakers en dat een expliciete wettelijke opdracht hiertoe maar beperkt van nut zou zijn. Daarnaast was het streven om de regeling van bezwaar in de Awb zo beknopt

⁸⁶ Telefonisch horen is inmiddels, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, wel toegestaan. Zie paragraaf 2.2 van dit onderzoek.

⁸⁷ Advies RvS bij Inleidende bepalingen (art. 6:1-6:3), Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 277.

mogelijk te houden. De Awb bevat daarom uitsluitend een aantal minimumregels en biedt veel vrijheid voor het bestuursorgaan om de procedure naar eigen inzicht vorm te geven.⁸⁸

3.2.3 Kort na de invoering van de Awb: bestuurders waarschuwen voor juridisering

Twee jaar na de invoering van de Awb verscheen het rapport Bestuur in Geding van de werkgroep Van Kemenade, waarin een aantal bestuurders hun zorgen uitspreken over de in hun ogen toenemende juridisering in het openbaar bestuur.⁸⁹ In het rapport wordt betoogd dat de door de Raad van State geuite vrees grotendeels terecht was: de bezwaarprocedure – en in het bijzonder de hoorzitting – zou, aldus de werkgroep, in de regel niet worden gebruikt om naar een minnelijke oplossing voor het gerezen geschil te zoeken. Ook externe bezwaaradviescommissies vatten hun taak nogal eens te eenzijdig op. Zij zouden vaak uitsluitend naar de rechtmatigheid van de primaire besluiten kijken. Dit terwijl zij wel degelijk bevoegd zijn tot bemiddeling tussen bestuursorgaan en bezwaarmaker, en tot het adviseren over meer bestuurlijke oplossingen voor een geschil.⁹⁰ Om de onnodige juridisering van de verhouding tussen burger en bestuur te voorkomen, zou de behandeling van bezwaarschriften niet verengd moeten worden tot een toetsing van de rechtmatigheid van het primaire besluit. De bezwaarprocedure zou, net als door de wetgever was beoogd, in het teken moeten staan van het door overleg en bemiddeling zoeken naar bestuurlijke oplossingen voor gerezen verschillen van inzicht.⁹¹

3.2.4 De bezwaarprocedure geëvalueerd: beschikkingenfabrieken en -ateliers

Een soortgelijke boodschap als die in het rapport Bestuur in Geding wordt verkondigd, komt terug in het naar aanleiding van de eerste evaluatie van de Awb verschenen rapport van de commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht onder voorzitterschap van J.M. Polak. Het deelonderzoek naar (onder meer) het functioneren van de Awb-bezwaarprocedure werd uitgevoerd door de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en is getiteld Aspecten van financiële beschikkingsverlening.⁹²

In het Groningse onderzoek wordt betoogd dat de bezwaarprocedure op verschillende deelterreinen van het bestuursrecht een ander karakter heeft. Voor het beoordelen van het functioneren van de bezwaarprocedure is volgens de onderzoekers van belang om onderscheid te maken tussen zogenoemde beschikkingenfabrieken en beschikkingenateliers.

⁸⁸ Marseille, Tolsma & De Graaf 2011, p. 13.

⁸⁹ Van Kemenade 1997. Zie voor een bespreking van de belangrijkste onderdelen van het rapport: *Kamerstukken II*, 1998/99, 26360, nr. 1.

⁹⁰ *Kamerstukken II*, 1998/99, 26360, nr. 1, p. 21.

⁹¹ Zie voor een beknopte uiteenzetting van de overwegingen van de werkgroep *Kamerstukken II* 1998/99, 26360, nr. 1, p. 21 e.v.

⁹² Beerten e.a. 1996.

De beschikkingenfabriek

Uit de evaluatie blijkt dat de bezwaarprocedure bij zogenaamde beschikkingenfabrieken – dat wil zeggen: bij bestuursorganen die grote aantallen, sterk gebonden en grotendeels geautomatiseerde (vaak financiële) besluiten nemen – primair functioneert als correctiemechanisme. Dit betekent dat de bezwaarprocedure er toe dient om door het bestuursorgaan (of de burger) gemaakte fouten en vergissingen te herstellen. Omdat de procedure primair wordt gebruikt voor het herstellen van fouten, worden bezwaren relatief vaak gegrond verklaard en volgt er na het doorlopen van de bezwaarprocedure vrijwel nooit een procedure bij de rechter. Omdat de meeste besluiten van beschikkingenfabrieken worden genomen op grond van bevoegdheden met een sterk gebonden karakter, spelen beleidsmatige aspecten nauwelijks of zelfs helemaal geen rol bij de heroverweging van het bestreden besluit. Beschikkingenfabrieken maken zelden gebruik van externe bezwaaraadviescommissies.⁹³

Hoewel de bezwaarprocedure in de context van de beschikkingenfabriek als onmisbaar correctiemechanisme wordt gezien, vragen de onderzoekers zich wel af of de procedure niet onnodig zwaar is opgetuigd om deze functie te kunnen vervullen.⁹⁴ De commissie pleit er dan ook voor om dit soort bezwaarschriften waar mogelijk informeel af te doen, zodat een snelle correctie van (evident) onjuiste beschikkingen kan plaatsvinden.

Het beschikkingenatelier

Waar de besluitvorming een veel minder gestandaardiseerd karakter heeft en waar over het algemeen veel minder besluiten worden genomen, spreken de onderzoekers van beschikkingenateliers. In deze context is de bezwaarprocedure beduidend anders ingericht en vervult deze een andere functie dan bij beschikkingenfabrieken het geval is.

In het ruimtelijk bestuursrecht, waar volgens de onderzoekers vaak bij uitstek sprake is van beschikkingenateliers, zijn bijvoorbeeld (al heel anders dan ten tijde van het verschijnen van het onderzoek van Breeuwsma e.a, maar wel in overeenstemming met de voorkeuren uit dat onderzoek) bij verreweg de meeste gemeenten externe bezwaaraadviescommissies ingesteld.⁹⁵ Uit de evaluatie blijkt overigens niet in hoeverre de samenstelling van deze commissies overeenkomt met de voorkeur van Breeuwsma e.a., te weten dat het bestuursorgaan, de afdeling waar het besluit tot stand is gekomen en een onafhankelijk derde in de commissie vertegenwoordigd zijn.

93 Polak e.a. 1996, p. 45 en 46.

94 Polak e.a. 1996, p. 53.

95 Polak e.a. 1996, p. 45.

Contradictoir in plaats van compromisgericht

Uit het onderzoek blijkt verder dat de bezwaarprocedure bij beschikkingenateliers, anders dan door de wetgever was bedoeld, een sterk contradictoir karakter heeft. De standpunten van zowel de burger als het bestuursorgaan liggen volgens de onderzoekers doorgaans bij de start van de bezwaarprocedure al grotendeels vast. Omdat in het ruimtelijk bestuursrecht vaak informeel vooroverleg met belanghebbenden plaatsvindt voordat een besluit genomen wordt, komen in de bezwaarfase zelden nieuwe feiten of gezichtspunten op tafel.⁹⁶

Net als in 'Bestuur in geding' werd betoogd, blijkt uit de eerste evaluatie van de Awb dat het bestreden besluit slechts zelden volledig wordt heroverwogen. Vaak is er alleen aandacht voor de rechtmatigheid van het primaire besluit en wordt op de doelmatigheid van dit besluit niet of in ieder geval niet voldoende acht geslagen. Overigens is er ook bij geschillen over het gebruik van bevoegdheden met beleidsvrijheid (zoals bij beschikkingenateliers relatief vaak het geval is), vaak geen of weinig aandacht voor een beleidsmatige (her)overweging, aldus de onderzoekers. Het gebruik van externe bezwaaraadviescommissies zou dit probleem verergeren. Bezwaaraadviescommissies hebben volgens de onderzoekers – sterker dan bijvoorbeeld ambtenaren dat hebben – de neiging zich te beperken tot een rechtmatigheidstoetsing, omdat zij, in de woorden van de commissie Polak, niet de beleidsverantwoordelijkheid dragen.⁹⁷

Nadruk op overleg, bemiddeling en flexibilisering

Teneinde de geconstateerde problemen te verhelpen formuleert de commissie Polak een aantal aan het Groningse deelonderzoek ontleende aanbevelingen. Allereerst wordt in het kader van het vergroten van de mogelijkheden om een compromis met een bezwaarmaker te vinden, aanbevolen dat bestuursorganen er voor zorgen dat de personen die het bestuursorgaan in de bezwaarprocedure vertegenwoordigen over een ruim mandaat beschikken, zodat deze vertegenwoordigers bevoegd zijn om een minnelijke oplossing met de bezwaarmaker overeen te komen.⁹⁸

Om een onbevangen heroverweging van het primaire besluit te bevorderen wordt daarnaast aanbevolen om waar mogelijk een personele scheiding aan te brengen tussen personen die bij het primaire besluit betrokken waren en personen die bij de bezwaarbehandeling betrokken zijn. De commissie beveelt aan dat degenen die bij de primaire besluitvorming betrokken zijn geweest geen enkele formele of informele rol hebben bij de behandeling van bezwaarschriften. Dit zou niet alleen moeten gelden voor in de formele Awb-bezwaarprocedure beschreven momenten, zoals de hoorzitting, maar ook daarbuiten.⁹⁹ De commissie doet geen (expliciete)

96 Polak e.a. 1996, p. 45.

97 Polak e.a. 1996, p. 46 en 47.

98 Deze aanbeveling geldt in bezwaar en beroep. Zie Polak 1996, p. 98.

99 Polak e.a. 1996, p. 47.

uitspraken betreffende een voorkeur voor de samenstelling van de bezwaaradviescommissie, of meer in het algemeen voor het al dan niet betrekken van buitenstaanders bij de behandeling van bezwaren.

De commissie Polak stelt ook dat het in sommige gevallen zinvol is de mogelijkheid te bieden om de bezwaarprocedure achterwege te laten, bijvoorbeeld als de kans groot is dat het doorlopen van die procedure als een onnodige herhaling van zetten zal worden gezien. Ook vindt de commissie dat als de indiener van een bezwaarschrift de enige belanghebbende is, hij ook telefonisch zou moeten kunnen worden gehoord, mits hij daarmee instemt.¹⁰⁰

Kabinetsreactie naar aanleiding van de eerste evaluatie van de Awb (1998)

Het kabinet stelt in zijn reactie op de evaluatie 'dat de bezwaarschriftprocedure meer dan thans het geval is, moet worden benut om door middel van overleg en bemiddeling tot een oplossing van het geschil te komen'.¹⁰¹ Het kabinet noemt het overigens wel 'begrijpelijk dat externe bezwaarschriftcommissies een zekere neiging hebben om zich tot rechtmatigheidstoetsing te beperken en niet teveel in te grijpen in beleid waarvoor anderen de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid dragen'.¹⁰² Om te voorkomen dat het betrekken van buitenstaanders bij de behandeling van bezwaren het conflictoplossend vermogen van de bezwaarfase onnodig beperkt, is het – net als door de commissie Polak werd betoogd – van belang dat 'bij zaken die zich daartoe lenen het bestuursorgaan wordt vertegenwoordigd door een persoon met voldoende mandaat om ook op andere dan juridische gronden wijzigingen in het bestreden besluit voor te stellen of daarmee in te stemmen'. Om een meer oplossingsgerichte werkwijze bij bestuursorganen te bevorderen, zal het kabinet opdracht geven een handreiking te schrijven waarin de *best practices* voor bestuursorganen te vinden zullen zijn.¹⁰³

Differentiatie tussen bezwaarschriften

Zoals eerder in dit onderzoek al aan de orde kwam, draait (lang) niet elk bezwaarschrift om een verschil van mening over een juridisch geschilpunt. Soms dient een burger een bezwaarschrift in omdat hij het besluit niet begrijpt of om een door hem of het bestuursorgaan gemaakte fout te herstellen. In het rapport van de commissie Polak kwam naar voren dat de bezwaarprocedure bij beschikkingenfabrieken primair dient voor herstel van door het bestuursorgaan of de burger gemaakte fouten. Ook het kabinet benadrukt in zijn reactie op de eerste Awb-evaluatie het belang van het toespitsen van de bezwaarprocedure op het concrete geschil tussen de overheid en de burger. Het kabinet stelt:

100 Polak e.a. 1996, p. 90.

101 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 360, nr. 1, p. 21.

102 *Kamerstukken II 1997/98*, 25 600 VI, nr. 46, p. 28.

103 *Kamerstukken II 1997/98*, 25 600 VI, nr. 46, p. 28 en 29.

'De wet biedt in beginsel de ruimte om de wijze van behandeling van een bezwaarschrift toe te snijden op de aard van het geschil. Behandeling door een 7:13-commissie heeft belangrijke voordelen indien er wezenlijke belangentegenstellingen of ingewikkelde juridische vragen spelen, maar is onnodig zwaar en tijdrovend indien het om het herstel van een vergissing gaat.'¹⁰⁴

3.2.5 De inrichting van de procedure als verklaring voor het functioneren ervan?

Uit de hiervoor besproken literatuur blijkt dat de bezwaarprocedure gedurende de eerste jaren na de invoering in 1994 niet of – op zijn zachtst gezegd: te weinig – op de door de wetgever bedoelde wijze werd gebruikt door bestuursorganen. Waar in eerder onderzoek werd volstaan met het beschrijven van de wijze waarop de bezwaarprocedure functioneert, probeert Sanders in zijn proefschrift te achterhalen in hoeverre de inrichting van de procedure van invloed is op de wijze waarop deze feitelijk functioneert. Hiertoe doet Sanders onderzoek bij acht bestuursorganen, waarbij hij een onderscheid maakt tussen de bezwaarprocedures van zogeheten beschikkingenateliers en die van beschikkingenfabrieken. Het onderzoek betreft bezwaarschriften op het gebied van vrijstelling van militaire dienst, machtiging tot voorlopig verblijf, kinderbijslag, studiefinanciering, de Natuurbeschermingswet, de Monumentenwet, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet voorzieningen gehandicapten.¹⁰⁵

Sanders stelt dat er met name tussen beschikkingenateliers vrij grote onderlinge verschillen bestaan in de wijze waarop de bezwaarprocedure wordt ingericht. Echter, ondanks de in eerdere onderzoeken genoemde nadelen van het instellen van externe bezwaaradviescommissies, met name vanwege de nadruk die deze commissies leggen op de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit, kiest de grote meerderheid van de bestuursorganen ten tijde van zijn onderzoek voor het inschakelen van externe bezwaaradviescommissies.¹⁰⁶

Differentiatie

Net als in de kabinetsreactie op de eerste evaluatie van de Awb werd benadrukt, stelt ook Sanders dat het van belang is om 'elk bezwaar precies de aandacht geven die het nodig heeft, maar zeker niet meer'.¹⁰⁷ Bestuursorganen moeten volgens hem daarom waar mogelijk differentiëren tussen bezwaarschriften. Hij stelt voor dat bestuursorganen onderscheid maken tussen bezwaren waar wel een verschil van mening tussen bezwaarmaker en bestuursorgaan aan ten grondslag ligt en bezwaren waar eigenlijk geen onenigheid bestaat over de juistheid van het bestreden besluit. Zo min mogelijk capaciteit zou moeten worden verspild aan het behandelen van bezwaarschriften die niet voortkomen uit een verschil van mening over

104 *Kamerstukken II 1997/98*, 25 600 VI, nr. 46, p. 28.

105 Sanders 1999, p. 26 e.v.

106 Sanders 1999, p. 218.

107 Sanders 1999, p. 218.

het betreffende besluit. Deze ‘gladde gevallen’ kunnen in Sanders’ optiek het beste worden afgedaan door de afdeling die ook verantwoordelijk was voor het primaire besluit, om de bezwaarbehandelaren zoveel mogelijk te ontlasten.¹⁰⁸

Voor de gevallen waar wél sprake is van een verschil van mening moeten bestuursorganen zich realiseren dat de Awb zeer veel flexibiliteit biedt wat de inrichting van het horen betreft. Het horen van bezwaarmakers is volgens Sanders in het algemeen belangrijk omdat het bezwaarmakers de gelegenheid geeft hun bezwaren mondeling toe te lichten. Daarnaast draagt het horen bij aan het nemen van een deugdelijke beslissing op het bezwaar. Maar Sanders stelt wel dat bestuursorganen beter gebruik moeten maken van de mogelijkheden die de Awb biedt om van het horen van bezwaarmakers af te zien en van de mogelijkheden om telefonisch te horen.¹⁰⁹

In het algemeen signaleert Sanders nog een tweetal problemen die ook in het rapport van de commissie Polak aan de orde waren. Allereerst laat de beslissing op een bezwaarschrift bij veel bestuursorganen veel te lang op zich wachten. De in de Awb gestelde termijnen waarbinnen op het bezwaar moet worden beslist, worden slechts in een klein percentage van de bezwaarzaken gehaald.¹¹⁰ Daarnaast stelt Sanders dat bestuursorganen nauwelijks iets lijken te leren van tegen hun besluiten gerichte bezwaren. De kwaliteit van (toekomstige) bestuurlijke besluitvorming lijkt nauwelijks te verbeteren door de bezwaarprocedure, bijvoorbeeld doordat niet tweemaal dezelfde fout wordt gemaakt. Het leereffect, dat ook door de wetgever en in de literatuur als doelstelling van de bezwaarprocedure wordt genoemd, lijkt met andere woorden grotendeels te ontbreken.¹¹¹

De andere aanpak

Ook onder een aantal van de door Sanders onderzochte bestuursorganen was al sprake van een andere aanpak van bezwaren. Zo was de Directie Dienstplichtzaken in 1994 begonnen met het voorafgaand aan de hoorzitting proactief benaderen van bezwaarden. Het was daar gangbaar dat indien onmiddellijk na binnenkomst van het bezwaar of na het telefonisch inwinnen van informatie bleek dat het bezwaar gegrond verklaard zou moeten worden, er direct een advies naar de vakafdeling gestuurd werd om de vrijstelling alsnog middels een nieuwe primaire beschikking te verlenen. Ook door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) werd, zo blijkt uit Sanders’ onderzoek, al telefonisch contact opgenomen met bezwaarden. Dit telefoongesprek diende primair om een datum voor een hoorzitting in te plannen. Het gesprek werd echter ook gebruikt om een toelichting op het bestreden besluit te geven. In veel gevallen zag de bezwaarde na het telefoontje af van het recht te worden gehoord.

¹⁰⁸ Sanders 1999, p. 218.

¹⁰⁹ Sanders verwijst naar Polak 1996, p. 52 en 53.

¹¹⁰ Sanders 1999, p. 228.

¹¹¹ Sanders 1999, p. 235.

In 10% van de door Sanders onderzochte gevallen werd het bezwaarschrift naar aanleiding van het telefoongesprek zelfs ingetrokken.¹¹²

Sanders concludeert dat het functioneren van de bezwaarprocedure slechts in zeer beperkte mate wordt beïnvloed door de wijze waarop de procedure is ingericht. De weinige verbanden die hij aantroef tussen de inrichting en het functioneren van de procedure waren tamelijk zwak. Bovendien concludeert Sanders dat het oordeel van bezwaarmakers over de beslissing op bezwaar vooral wordt beïnvloed door de uitkomst van de bezwaarprocedure (met andere woorden: of succes werd geboekt).¹¹³

3.3 Tussenconclusie

In de voorgaande paragrafen is een zestal publicaties over de bezwaarprocedure in de periode van 1982 tot en met 1999 besproken. In de hierna weergegeven tabel staat samengevat wat de bevindingen en/of aanbevelingen van de verschillende publicaties zijn. Daarnaast ga ik in op de antwoorden die in deze publicaties zijn te vinden op de vier vragen die ik aan het begin van dit hoofdstuk heb geformuleerd.

Wat wordt in deze literatuur verstaan onder goede bezwaarbehandeling?

Goede bezwaarbehandeling bestaat blijkens deze literatuur uit twee componenten. Ten eerste moeten bestuursorganen waar mogelijk het overleg zoeken en streven naar het bereiken van overeenstemming met bezwaarmakers. Ten tweede dienen bestuursorganen te differentiëren tussen bezwaarschriften. Dit betekent niet alleen dat voor elk type bezwaar de procedure moet worden gezocht die daar het beste bij past, maar ook dat bestuursorganen elk bezwaar de aandacht geven die het nodig heeft, maar – gezien vanuit de noodzaak van een efficiënte inzet van beperkte middelen – zeker niet meer.

Hoe ziet de ideale werkwijze er volgens de hiervoor behandelde literatuur uit? Allereerst zal het bestuursorgaan na binnenkomst van het bezwaar kijken of er daadwerkelijk sprake is van een verschil van mening over de juistheid van het besluit. Is er geen meningsverschil – wat zich bijvoorbeeld voordoet als het bestuursorgaan er achter komt dat het een fout heeft gemaakt of wanneer een bezwaarmaker het primaire besluit niet begrijpt en daarom bezwaar maakt – dan moet het bezwaar informeel worden afgedaan (bijvoorbeeld door een nieuw primair besluit te nemen zonder eerst de hele bezwaarprocedure te doorlopen). Door deze zogeheten niet-contentieuze bezwaren informeel af te doen, kunnen eventuele fouten snel hersteld worden en hoeft het bestuursorgaan geen overbodige inspanningen te leveren bij het afhandelen van bezwaren.

¹¹² Sanders 1999, p. 48.

¹¹³ Sanders 1999, p. 266.

Tabel 3.1

Publicatie	Bevindingen/aanbevelingen
De Arob-bezwaarschriftenprocedure (1982 en 1984)	Bevindingen: vanuit een oogpunt van rechtsbescherming, uniformiteit en doelmatigheid, het belang van een volledige heroverweging, het probleemoplossend vermogen en de filterwerking: voorkeur voor een adviescommissie waarin het bestuur, de afdeling die het besluit heeft voorbereid én een onafhankelijke derde vertegenwoordigd zijn. Bij een aantal bestuursorganen was al sprake van een andere aanpak van bezwaren. Aanbevelingen: Belang van bemiddeling en zoeken naar compromis moeten in de inrichting van de procedure tot uitdrukking komen.
Memorie van toelichting bij de Awb (1994)	Aanbevelingen: Procedure zo informeel mogelijk houden; differentiatie tussen verschillende categorieën bezwaren; overleg met de bezwaarmaker en zoeken naar compromis.
Bestuur in geding (1996)	Aanbevelingen: Volledige heroverweging i.p.v. uitsluitend toetsen rechtmatigheid; bezwaarprocedure kan bijdragen aan voorkomen onnodige juridisering, maar noodzakelijk daarvoor: nadruk op overleg en bemiddeling.
Eerste evaluatie van de Awb (1996)	Bevindingen: De functie van de bezwaarprocedure verschilt tussen beschikkingenateliers en -fabrieken (contradictoir vs. herstel van fouten). Aanbevelingen: Informeel bij herstel fouten; belang van volledige heroverweging, overleg en bemiddeling.
Kabinetsreactie naar aanleiding van de eerste evaluatie van de Awb (1998)	Aanbevelingen: Overleg en bemiddeling; oplossingsgericht, dat wil zeggen: open staan voor het op 'andere dan juridische gronden wijzigen van een besluit'; differentiatie tussen bezwaren, zware instrumenten (bijv. 7:13 Awb) alleen inzetten indien nodig.
De heroverweging getoetst (1999)	Bevindingen: Bezwaartermijnen worden zelden gehaald; leereffect van de bezwaarprocedure lijkt beperkt. Een beperkt aantal bestuursorganen hanteert al een informele aanpak van bezwaren. Aanbevelingen: Nadruk op belang van differentiatie. Zo min mogelijk capaciteit verspillen aan het behandelen van bezwaarschriften waar eigenlijk geen verschil van mening aan ten grondslag ligt.

De overgebleven capaciteit kan dan worden besteed waar dat het meest zinvol is: wanneer er wel een geschil (of verschil van mening) over de juistheid van het besluit bestaat. Is sprake van een geschil, dan is blijkens de hierboven besproken literatuur de formele bezwaarprocedure de aangewezen weg om het bezwaar te behandelen. De bezwaarprocedure – en in het bijzonder: het horen van bezwaarmakers – zal zo veel mogelijk in het teken moeten staan van het door middel van overleg en compromis zoeken van een oplossing voor het conflict. Om dit te faciliteren zal degene die het bestuursorgaan vertegenwoordigt (ter zitting) over voldoende mandaat moeten beschikken om wijzigingen aan het bestreden besluit voor te stellen of te accepteren.

Hoe functioneert de procedure in de praktijk?

Al met al is eigenlijk vrij weinig bekend over de gang van zaken in de praktijk op het punt van (in)formele bezwaarbehandeling en wijze van horen in de periode tot 2000. Empirisch onderzoek naar die vragen is beperkt gebleven tot een relatief klein aantal bestuursorganen, waardoor over de praktijk als geheel weinig algemene uitspraken kunnen worden gedaan.

Desondanks bestond er een grote mate van consensus in de kritiek op het functioneren van de bezwaarprocedure. De consensus was dat de praktijk van bezwaarbehandeling een heel eind verwijderd lag van het ideaal van de wetgever. De wijze waarop bezwaaradviescommissies hun taak opvatten was hier deels debet aan. Anders dan ten tijde van de Arob-bezwaarschriftenprocedure – toen bestuursorganen bezwaarmakers veelal zelf hoorden – schakelden de meeste bestuursorganen na de invoering van de Awb externe bezwaaradviescommissies in voor het horen van bezwaarmakers en het adviseren over bezwaarschriften. Het beeld was dat deze bezwaaradviescommissies zich te vaak uitsluitend op de rechtmatigheid van het bestreden besluit richtten. De beperking tot een beoordeling van de rechtmatigheid van een besluit werd wel als inherent nadeel van het inschakelen van externen gezien. Door hun afstand tot het bestuursorgaan werden zij minder goed in staat geacht een oordeel te geven over beleidsmatige keuzes van het bestuursorgaan.

Wordt aan een bepaalde wijze van inrichten van de procedure de voorkeur gegeven?

Gezien de kritiek op het functioneren van de externe bezwaaradviescommissies is het opvallend dat niet expliciet gepleit wordt voor het paal en perk stellen aan het inschakelen van buitenstaanders bij de bezwaarbehandeling. De oplossing voor de geconstateerde problemen werd in plaats daarvan – bijvoorbeeld door de commissie Polak – gezocht in het uitbreiden van de bevoegdheden van de persoon die het bestuursorgaan vertegenwoordigt in de bezwaarprocedure. Deze persoon diende over mandaat te beschikken om wijzigingen aan het bestreden besluit voor te stellen of deze te accepteren en op die manier het vinden van een compromis te faciliteren.

Afdoening van bezwaren buiten de formele procedure?

Al voor de invoering van de Awb bleek dat er bij sommige bestuursorganen sprake was van het informeel afdoen van bezwaren. Met name in de context van zogeheten beschikkingenfabrieken werden veel bezwaren informeel afgedaan, bijvoorbeeld wanneer bleek dat het bestuursorgaan een fout had gemaakt. Daarnaast bleek dat sommige bestuursorganen al proactief telefonisch contact zochten met bezwaarden.

3.4 Vanaf 2000: gebruikers in beeld

Het vanaf 2000 verrichte onderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure kiest overwegend een ander perspectief, namelijk dat van de gebruikers van de procedure: bezwaarmakers en professionals. Wat verwachten zij van de bezwaarprocedure? Wat bepaalt hun oordeel over die procedure? Ik bespreek de literatuur in chronologische volgorde.

3.4.1 Wat bepaalt de tevredenheid van bezwaarmakers?

In het in paragraaf 3.2 behandelde onderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure speelde het perspectief van bezwaarmakers niet of nauwelijks een rol. Een van de eerste studies waar de ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure centraal staan, is uitgevoerd door Van Montfort en Tromp (2000). Zij hebben de tevredenheid van burgers met de bezwaarprocedure in acht provincies onderzocht.

Uitkomst bepaalt tevredenheid

Uit het onderzoek blijkt dat het tevredenheidsoordeel van bezwaarmakers over de verschillende fases of onderdelen van de bezwaarprocedure kan variëren. Zo waren bezwaarmakers die Van Montfort en Tromp hebben geïnterviewd overwegend positief over het verloop van de hoorzitting en het advies van de bezwaarafviescommissie. Over de beslissing op het bezwaar en de lengte van de procedure waren zij daarentegen gemiddeld veel minder goed te spreken. Het eindoordeel van de bezwaarmakers blijkt in zeer belangrijke mate, sterker nog: vrijwel uitsluitend, afhankelijk van de uitkomst van de procedure. Bezwaarmakers aan wier bezwaar geheel of gedeeltelijk tegemoet was gekomen, waren aanmerkelijk tevredener dan degenen die zonder succes bezwaar hadden gemaakt.¹¹⁴

Intern of extern?

De onderzoekers verwachtten dat bezwaarmakers die te maken hadden gehad met een externe bezwaarafviescommissie, of in ieder geval met een bezwaarfcommissie met een externe voorzitter, tevredener zouden zijn dan bezwaarmakers wier bezwaar door een geheel of gedeeltelijk interne commissie was behandeld. De gedachte van de onderzoekers was dat de bezwaarmakers externen als onpartijdiger en als onafhankelijker ten opzichte van het bestuursorgaan zouden beschouwen en daarom tevredener zouden zijn met de wijze waarop hun bezwaar was behandeld.

Geheel tegen die verwachting in blijkt uit het onderzoek dat de samenstelling van de bezwaarafviescommissie geen enkele invloed heeft op de tevredenheid van bezwaarmakers. Dit zou volgens de onderzoekers overigens deels verklaard kunnen worden door het feit dat bezwaarmakers vaak in de veronderstelling verkeerden dat

114 Van Montfort & Tromp 2000, p. 344.

zij door een interne commissie waren gehoord, terwijl zij eigenlijk door een externe bezwaarafviescommissie waren gehoord.¹¹⁵

3.4.2 Ervaringen van 'repeat players' met de Awb

In de eerste evaluatie van de Awb is de werking van de bezwaarprocedure vooral bekeken vanuit het perspectief van bestuursorganen, ambtenaren en rechters. Een van de aanbevelingen van de commissie Polak was daarom om bij de tweede evaluatie aandacht te besteden aan de ervaringen van burgers met Awb-procedures. In een van de deelonderzoeken van de tweede evaluatie van de Awb, 'De burger en de Awb: ervaringen van 'repeat players' met Awb-procedures', is om die reden onderzoek gedaan naar de ervaringen van professionele *gemachtigden* van burgers. Het deelonderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksgroep van de Universiteit van Amsterdam onder leiding van Schueler en was (deels) gericht op de ervaringen met de bezwaarprocedure.¹¹⁶ Het onderzoek is gericht op professionele gemachtigden: personen die – doorgaans beroepshalve – optreden voor burgers, bedrijven of organisaties in Awb-procedures. Het onderzoek is beperkt tot ervaringen op het gebied van arbeidsongeschiktheidsgeschillen en het omgevingsrecht.¹¹⁷

Informeel en oplossingsgericht

Ook Schueler e.a. betogen dat de bezwaarprocedure is bedoeld om de burger en het bestuursorgaan de mogelijkheid te bieden om 'in een nog niet erg gepolariseerde verhouding en in een informele context in een eenvoudige procedure een praktische oplossing voor het probleem te vinden'.¹¹⁸ Uit het onderzoek blijkt dat de bezwaarprocedure positief door gemachtigden wordt gewaardeerd als de procedure op die wijze wordt benut. Net als in de eerder besproken onderzoeken veelal het geval was, concluderen ook Schueler e.a. dat de procedure zelden daadwerkelijk op deze manier wordt gebruikt. Echter, anders dan in eerdere onderzoeken, waar het gebrek aan probleemoplossend vermogen en compromisgerichtheid vooral aan de passieve opstelling van bezwaarafviescommissies werd geweten, wordt het gebrekkige functioneren van de bezwaarprocedure volgens Schueler e.a. met name verklaard door de opstelling (onwrikbare standpunten) en handelwijze (eenrichtingsverkeer) van het bestuursorgaan.¹¹⁹

Volgens Schueler e.a. is voor het functioneren van de bezwaarprocedure daarom ook van belang op welke wijze het bestuursorgaan op een hoorzitting is vertegenwoordigd. Bemiddeling en het zoeken naar minnelijke oplossingen is alleen mogelijk als de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan daartoe voldoende man-

115 Van Montfort & Tromp 2000, p. 355.

116 Aalders e.a. 2001.

117 Samenvatting van Aalders e.a. 2001, zie: https://www.wodc.nl/binaries/ewb01bur-samenvatting_tcm28-75008.pdf.

118 Aalders e.a. 2001, p. 96.

119 Aalders e.a. 2001, p. 96.

daat heeft en wanneer hij de mogelijkheid heeft om, als hij de aan hem door het bestuursorgaan geboden speelruimte zou overschrijden, bepaalde vragen terug te spelen aan het bestuursorgaan. In de woorden van de onderzoekers:

‘Een vertegenwoordiger die op de hoorzitting alleen kan herhalen wat het bestuursorgaan blijkt het primaire besluit beslist heeft, draagt niet bij aan de volledige heroverweging en al helemaal niet aan het vinden van een alternatieve oplossing.’¹²⁰

Naast de eisen die gelden voor vertegenwoordigers van het bestuursorgaan, formuleren de onderzoekers een viertal eisen waaraan de personen die verantwoordelijk zijn voor het horen van bezwaarmakers zouden moeten voldoen. Ten eerste mag de hoorder niet bij het bestreden besluit betrokken zijn geweest. Ook dient de hoorder zowel juridisch als inhoudelijk deskundig te zijn. Daarnaast moet hij voldoende onbevangen ten opzichte van het bestreden besluit staan en een zekere afstand tot het bestuursorgaan hebben. Tot slot moet deze persoon in staat zijn zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van het bestreden besluit te heroverwegen.¹²¹

Intern of extern?

Die vier eisen pleiten volgens de onderzoekers niet direct voor het instellen van een interne of een externe commissie. Beide hebben voor- en nadelen. Externe commissies hebben meer afstand tot het bestuursorgaan en zijn daardoor (althans in theorie) meer onbevangen en onafhankelijk, maar zijn minder goed in staat om ook beleidsmatige aspecten mee te nemen bij de beoordeling van een bezwaar. Wat betreft de vereiste deskundigheid en onbevangenheid is niet duidelijk sprake van een voorkeur voor een interne of externe commissie. Net als Breeuwsma e.a. bijna twintig jaar eerder deden, pleiten Schueler e.a. daarom voor gemengde commissies waar bijvoorbeeld naast een externe voorzitter ook twee leden zitting hebben die werken onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan:

‘In zo’n gemengde commissie zijn de banden met het ambtelijk apparaat en het bestuursorgaan aanwezig, zodat beleid en praktische oplossingen in de beraadslagingen van de commissie kunnen worden betrokken. Tegelijk zorgt de externe voorzitter voor een zekere distantie. Men mag verwachten dat een sterke externe voorzitter, eventueel versterkt met een extern commissielid, de binnen het bestuursorgaan en ambtelijk apparaat ingenomen standpunten kan loswrikken, zodat een daadwerkelijke heroverweging kan plaatsvinden.’¹²²

Ook stellen Schueler e.a. dat het van belang is het gebruik van vaardigheden en technieken voor bemiddeling te bevorderen. Hierbij kan volgens de onderzoekers aansluiting worden gezocht bij ervaringen die zijn opgedaan met vormen van alternatieve geschilbeslechting.¹²³

120 Aalders e.a. 2001, p. 123.

121 Aalders e.a. 2001, p. 122.

122 Aalders e.a. 2001, p. 122.

123 Aalders e.a. 2001, p. 119.

3.4.3 Bezwaren beslechten met toepassing van mediation

Het inzetten van mediation is een van de vormen van alternatieve geschilbeslechting waar Schueler e.a. op doelden. Overijssel was de eerste provincie in Nederland waar mediation als alternatief voor de reguliere bezwaarprocedure werd toegepast. In het kader van een experiment werd in een selectie van zaken aan bezwaarmakers de gelegenheid geboden om via mediation te proberen een oplossing te vinden voor hun geschil met de provincie. Het experiment is geëvalueerd door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen onder leiding van Herweijer. Onder mediation wordt in het evaluatieonderzoek verstaan: één of meerdere bijeenkomsten waarbij partijen (provincie, bezwaarmaker en eventuele derden) onder leiding van een mediator overleg voeren om te bezien of ze een oplossing kunnen bereiken voor hun geschil.¹²⁴

Beperkte toepassing

Uit het onderzoek blijkt dat mediation slechts in beperkte mate als alternatief werd toegepast voor de reguliere afhandeling van bezwaarschriften. Zo waren er in 2001 en 2002 in totaal 208 bezwaarzaken aanhangig gemaakt bij de provincie Overijssel. Bij 133 van die zaken moest de provincie een inhoudelijk oordeel vellen over het bezwaarschrift. In 27 van die 133 zaken is mediation serieus overwogen. Uiteindelijk is mediation slechts in 9 zaken aangeboden aan een bezwaarmaker. In 7 van die 9 bezwaarzaken is het daadwerkelijk tot mediation gekomen. Kortom, mediation bleek, aldus de onderzoekers, in minder dan 10% van de bezwaarzaken een serieus alternatief te zijn voor de reguliere afdoening van een bezwaarschrift.¹²⁵

De effecten van mediation

Gezien het geringe aantal zaken waarin mediation is toegepast, is het niet verwonderlijk dat de directe effecten ervan volgens de onderzoekers beperkt zijn. Voor zover mediation wel directe effecten heeft, valt op dat deze volgens de onderzoekers niet onverdeeld positief zijn. Zo is de doorlooptijd van een bezwaarschrift dat wordt afgedaan met behulp van mediation langer dan de doorlooptijd van bezwaren die op de ‘reguliere’ wijze worden afgedaan.¹²⁶ Ook zijn er volgens de onderzoeksresultaten geen aanwijzingen dat het behandelen van bezwaren middels het toepassen van mediation minder inspanning vergt dan de reguliere afhandeling van een bezwaarschrift.¹²⁷

124 De Graaf, Marseille & Herweijer 2003, p. 11.

125 De Graaf, Marseille & Herweijer 2003, p. 10.

126 De auteurs geven daarbij overigens wel aan dat mediation naar verwachting steeds minder tijd in beslag zal nemen naarmate de hoeveelheid ervaring die een organisatie ermee heeft toeneemt, zie De Graaf, Marseille & Herweijer 2003, p. 13.

127 Deze bevinding viel volgens hen overigens te verwachten aangezien mediation maatwerk vereist, terwijl de reguliere bezwaarprocedure veel meer routine-elementen kent, zie De Graaf, Marseille & Herweijer 2003, p. 14.

Positieve neveneffecten

Het toepassen van mediation in de bezwaarfase kent wel een aantal positieve – en in het licht van de bevindingen uit de eerder besproken onderzoeken: zeer positieve – neveneffecten. Het eerste positieve neveneffect is dat de mogelijkheden om bezwaren op een informele wijze af te doen in de organisatie onder de aandacht wordt gebracht.¹²⁸

Een tweede positief neveneffect is niet zozeer een effect van het toepassen van mediation zelf, maar van de daaraan voorafgaande fase: de pre-mediation. In deze fase wordt door een ambtenaar gekeken of een bezwaarzaak zich leent voor mediation. In het kader daarvan wordt contact gelegd met de voor het bestreden besluit verantwoordelijke afdeling. Dit contact kan voor die afdeling aanleiding vormen om zelf, zonder daarbij een externe mediator in te schakelen, tot onderhandelingen en mogelijk tot een schikking met een bezwaarmaker te komen.¹²⁹

Kortom, door de toepassing van mediation mogelijk te maken bij de behandeling van bezwaren is, aldus de onderzoekers, ‘de sensitiviteit voor de mogelijkheden om geschillen over het handelen van de provincie op andere wijze dan via de reguliere bezwaar- of klachtenprocedure te beslechten toegenomen’.¹³⁰ In een andere rapportage¹³¹ over hetzelfde project wordt gesteld dat in bijna de helft van de ingediende bezwaarschriften door de nieuwe aanpak alsnog in onderling overleg met de bezwaarmaker een oplossing voor het bezwaar wordt gevonden. Mede hierdoor heeft, aldus de auteur van dat rapport en tevens projectleider, De Koning, de provincie een menselijker en persoonlijker gezicht gekregen en is het wederzijdse begrip en de wederzijdse betrokkenheid tussen burgers en de provincie vergroot.¹³²

Waardering van bezwaarmakers

Bezwaarmakers bij wie mediation heeft geleid tot een verbetering van hun rechtpositie zijn overwegend tevredener over mediation dan bezwaarmakers waar de mediation slechts een klein onderdeel van het besluit betrof (zoals in het geval dat alleen overlegd kon worden over de datum waarop tot handhaving zou worden overgegaan). Interessant is echter dat niet zozeer de betrokkenheid van een onafhankelijke derde bij het geschil het meeste door bezwaarmakers werd gewaardeerd, maar de mogelijkheid om in direct contact te treden met de provincie. De bezwaarmakers waardeerden het vooral dat zij met de provincie om tafel konden om hun geschil te bespreken.¹³³

128 De Graaf, Marseille & Herweijer 2003, p. 15.

129 De Graaf, Marseille & Herweijer 2003, p. 15.

130 De Graaf, Marseille & Herweijer 2003, p. 16.

131 Het betreft een rapport van De Koning 2005.

132 De Koning 2005, p. 5.

133 De Graaf, Marseille & Herweijer 2003, p. 16.

3.4.4 Best practices voor de bezwaarschriftprocedure

In het kabinetstandpunt naar aanleiding van de eerste evaluatie van de Awb in 1996 stelde het kabinet een meer oplossingsgerichte werkwijze bij bestuursorganen te willen bevorderen.¹³⁴ Het kabinet gaf daarom opdracht om een handreiking te schrijven waarin de *best practices* voor bestuursorganen te vinden zouden zijn. Zes jaar na die toezegging verschijnt het resultaat van de kabinetsopdracht, getiteld: ‘Handreiking Bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht’. Het document is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bevat adviezen over de wijze waarop bezwaarschriften effectief en efficiënt kunnen worden behandeld. De handreiking biedt een stapsgewijs overzicht en een korte bespreking van de beslissingen die moeten worden genomen vanaf het moment dat een bezwaarschrift bij een bestuursorgaan binnenkomt tot aan het moment dat het is afgehandeld.¹³⁵

Belang van volledige heroverweging

Het behandelen van bezwaarschriften door louter externen of door van de primaire afdeling afgezonderde organisatieonderdelen houdt volgens de auteurs van de handreiking het risico in dat ‘de heroverweging verengd wordt tot een beoordeling van de juridische houdbaarheid van een besluit en dat de beleidsaspecten als een vaststaand gegeven worden beschouwd’.¹³⁶ In de handreiking wordt daarom benadrukt dat het voor het functioneren van de bezwaarprocedure van belang is dat de primaire afdeling (d.w.z. de afdeling die het bestreden besluit heeft voorbereid) en beleidsbepalers in voldoende mate betrokken worden bij de behandeling van bezwaarschriften. Zo kan voorkomen worden dat de heroverweging van het bestreden besluit beperkt blijft tot de beoordeling van de juridische juistheid ervan.¹³⁷

Onderscheid tussen gebonden en vrije bevoegdheden

Om te waarborgen dat beleidsmatige overwegingen voldoende aandacht krijgen bij de behandeling van het bezwaar, wordt ervoor gepleit om bij de inrichting van de bezwaarprocedure onderscheid te maken tussen verschillende soorten besluiten. Bestuursorganen zouden volgens de handreiking onderscheid moeten maken tussen (grotendeels) gebonden en (grotendeels) vrije bevoegdheden. De auteurs stellen dat hoe meer beslissingsvrijheid een bestuursorgaan geniet, des te groter de mogelijkheden zijn om een voor alle partijen aanvaardbare oplossing voor het bezwaar te vinden. Bij het heroverwegen van beslissingen met beslissingsvrijheid is het daarom van belang dat het bestuursorgaan in de procedure wordt vertegenwoordigd. De vertegenwoordiger van het bestuursorgaan zou bij voorkeur iemand moeten zijn met ‘voldoende mandaat en zeggenschap in de uitvoeringspraktijk’.¹³⁸ Er is volgens

134 Handreiking Bezwaarprocedure 2004.

135 Handreiking Bezwaarprocedure 2004, p. 4.

136 Handreiking Bezwaarprocedure 2004, p. 9.

137 Handreiking Bezwaarprocedure 2004, p. 9.

138 Handreiking Bezwaarprocedure 2004, p. 10.

de auteurs van de handreiking dan ook veel voor te zeggen om bij bezwaren tegen beslissingen met aanzienlijke beleidsvrijheid het horen te laten plaatsvinden door een of meer bestuurders of beleidsambtenaren.¹³⁹ Maar ook de (voorzitter van de) bezwaarcommissie zou volgens de auteurs een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het vinden van een voor alle betrokken partijen aanvaardbare uitkomst van het geschil dat in de bezwaarprocedure aan de orde is, bijvoorbeeld door tijdens de hoorzitting te bemiddelen tussen beide partijen.¹⁴⁰

Wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een gebonden beslissing is er volgens de auteurs minder aanleiding om de beleidsbepalers (of hun vertegenwoordigers) direct bij de behandeling van bezwaarschriften te betrekken. De heroverweging zal in die zaken uitsluitend op de beoordeling van de rechtmatigheid gericht zijn en kan daarmee ook op afstand van de beleidsverantwoordelijke afdeling of bestuurders gebeuren.¹⁴¹

Informeel contact met bezwaarmakers

Ook in de handreiking wordt gewezen op de mogelijkheid om informeel contact te zoeken met bezwaarmakers. Er wordt ingegaan op een drietal specifieke omstandigheden waarin het nuttig wordt geacht om telefonisch contact op te nemen met een bezwaarmaker.

Ten eerste is een telefoontje met een bezwaarmaker volgens de handreiking van meerwaarde wanneer het onduidelijk is of een binnengekomen brief een bezwaarschrift is of niet. Het ligt dan voor de hand telefonisch navraag te doen bij de indiener over diens bedoelingen.¹⁴² Datzelfde geldt voor de situatie dat het er op lijkt dat een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is. In het telefoongesprek kan dan uitleg worden gegeven over het bestreden besluit en op die manier kan mogelijk voorkomen worden dat een bezwaarmaker beslist naar de bestuursrechter te stappen. Bovendien kan uit het telefoongesprek blijken dat het bezwaar toch ontvankelijk is, bijvoorbeeld omdat duidelijk wordt dat sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding.¹⁴³ Tot slot kan een telefoontje blijkens de handreiking nuttig zijn indien het bezwaarschrift op het eerste oog kennelijk ongegrond moet worden verklaard. In het telefoongesprek kan dan achterhaald worden of het wellicht toch zinvol is om een hoorzitting te houden, bijvoorbeeld omdat in het telefoongesprek blijkt dat op een hoorzitting alsnog nieuwe informatie of argumenten naar voren zullen worden gebracht. Al met al wordt telefonisch contact met bezwaarmakers slechts in een beperkt aantal situaties van toegevoegde waarde geacht.

¹³⁹ Handreiking Bezwaarprocedure 2004, p. 39.

¹⁴⁰ Handreiking Bezwaarprocedure 2004, p. 39 en 40.

¹⁴¹ Handreiking Bezwaarprocedure 2004, p. 10.

¹⁴² Handreiking Bezwaarprocedure 2004, p. 13.

¹⁴³ Handreiking Bezwaarprocedure 2004, p. 18.

Intern of extern?

De auteurs formuleren geen expliciete voorkeur voor het al dan niet betrekken van buitenstaanders bij de bezwaarbehandeling. Het voordeel van de betrokkenheid van buitenstaanders is volgens door de auteurs bevestigde bestuursorganen dat deze onafhankelijk zijn ten opzichte van het bestuursorgaan en dat eventuele politieke belangen een minder grote rol spelen bij de heroverweging van het bestreden besluit. Maar het inschakelen van een externe bezwaaradviescommissie kent ook nadelen, zoals de neiging van dergelijke commissies om uitsluitend aandacht te besteden aan de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Daarnaast wordt als nadeel genoemd dat externe bezwaaradviescommissies (meer dan ambtenaren) de neiging hebben een formalistische houding aan te nemen tijdens de hoorzitting. Bezwaarmakers zouden daardoor het gevoel kunnen krijgen bij een soort rechtbank terecht te staan.¹⁴⁴

3.4.5 Het belang van procedurele rechtvaardigheid

In het kader van de eerder besproken tweede evaluatie van de Awb uit 2001, is door Schueler e.a. onderzoek verricht naar de ervaringen van repeat-players met Awb-procedures. Volgens de commissie Boukema, die het evaluatierapport schreef op basis van de verschillende evaluatieonderzoeken in het kader van de tweede Awb-evaluatie, blijkt uit rechtssociologische literatuur dat professionals meestal een positiever oordeel hebben over juridische procedures dan 'gewone' burgers. De commissie stelt daarom dat het voor het verkrijgen van een goed beeld van de ervaringen van burgers met de Awb nodig is om gericht onder die groep empirisch onderzoek te verrichten.¹⁴⁵ Bij de derde Awb-evaluatie is niet direct een begin gemaakt met onderzoek naar de ervaringen van burgers zelf met de Awb. In plaats daarvan is in het desbetreffende deelonderzoek, dat is uitgevoerd door Laemers, De Groot-van Leeuwen en Fredriks van de Radboud Universiteit Nijmegen, een algemene analyse gemaakt van relevante theorieën en eerder onderzoek naar ervaringen van burgers met juridische procedures (zowel rechterlijke als bestuurlijke procedures en ook procedures op andere terreinen dan het bestuursrecht).¹⁴⁶

Burgers willen informele procedures en persoonlijk contact

Laemers e.a. stellen dat een aantal bevindingen telkens weer naar voren komt in onderzoek naar de ervaringen van burgers met juridische procedures. Het rapport is het eerste waarin het functioneren van (bestuursrechtelijke) geschilbeslechtsingsprocedures worden gezien in het licht van de door deelnemers aan procedures ervaren 'procedurele rechtvaardigheid'.

Het onderzoek van Laemers e.a. bevat een weergave van wat uit onderzoek bekend is over de factoren die van invloed zijn op de door burgers ervaren 'procedurele

¹⁴⁴ Handreiking Bezwaarprocedure 2004, p. 39.

¹⁴⁵ Het onderzoek wordt besproken in: Commissie Evaluatie Awb III 2007, p.14.

¹⁴⁶ Laemers, De Groot van Leeuwen & Freriks 2007, p. 14.

rechtvaardigheid'. Ten eerste willen burgers werkelijk gehoord worden en hun verhaal kunnen doen. Dit wordt in de literatuur omschreven met het begrip 'voice'. Zij willen met andere woorden hun argumenten naar voren kunnen brengen ten overstaan van een luisterende rechter of andere instantie. Ten tweede willen ze invloed kunnen uitoefenen op het verloop van een juridische procedure (procescontrole), bijvoorbeeld door de mogelijkheid argumenten aan te voeren en bewijs in te brengen. Ten derde willen burgers geïnformeerd worden over het verloop van de procedure en over de redenen op grond waarvan de uiteindelijke beslissing is genomen. Tot slot willen ze eerlijk, open en met respect worden behandeld. Laemers e.a. schrijven dat het beste aan de behoeften van burgers tegemoet wordt gekomen in informele procedures met veel direct persoonlijk contact.¹⁴⁷

De theorie en praktijk van bezwaarbehandeling lopen uit elkaar

De auteurs gaan ook in op het – in het licht van de hiervoor besproken onderzoeksbevindingen – teleurstellende functioneren van de bezwaarprocedure. Juist de bezwaarprocedure is bedoeld om in de behoefte aan persoonlijk contact en een informele procedure te voorzien.

'De onderzoekers vragen zich af of de aandacht die er tegenwoordig is voor mediation in de bezwaarfase, gezien moet worden als een signaal dat de bezwaarprocedure op deze punten in de praktijk niet voldoet, en zij wijzen op het risico dat ook mediation weer geformaliseerd zal gaan worden.'¹⁴⁸

Laemers e.a. pleiten voor een herhaling van het onderzoek dat door Breeuwsma e.a. is gedaan naar het functioneren van de bezwaarprocedure onder de wet Arob, maar ditmaal naar het ontstaan, het verloop en de afloop van bezwaarprocedures onder de Awb.¹⁴⁹

3.4.6 De externe bezwaaradviescommissie blijft populair bij bestuursorganen

Hoe hebben bestuursorganen hun bezwaarprocedure georganiseerd, ten tijde van de derde evaluatie van de Awb? Het proefschrift van Schwartz biedt daar inzicht in. Uit haar onderzoek blijkt dat in 91% van de 443 gemeenten die Nederland op 1 januari 2007 telde, gebruik werd gemaakt van een bezwaaradviescommissie in de zin van art. 7:13 Awb. In 11% van die commissies hadden ook raadsleden en/of ambtenaren zitting. In de overige 89% hadden alleen externen zitting.¹⁵⁰ Het gebruik van externe bezwaaradviescommissies bleek sterk te zijn toegenomen in vergelijking met 30 jaar eerder. Uit cijfers uit het onderzoek van Breeuwsma e.a. (1982) blijkt dat ten tijde van dat onderzoek 29% van de gemeenten gebruik maakte van een adviescommissie.¹⁵¹

147 Laemers, De Groot van Leeuwen & Freriks 2007, p. 38.

148 Commissie Evaluatie Awb III 2007, p. 17.

149 Commissie Evaluatie Awb III 2007, p. 18.

150 Schwartz 2010, p. 57.

151 Breeuwsma 1982, p.77.

Informeel of formeel?

Uit het proefschrift van Schwartz blijkt ook dat ten tijde van haar onderzoek de informele aanpak een betrekkelijk zeldzaam verschijnsel is. Zij heeft alle gemeenten in Nederland aangeschreven met de vraag of zij bezwaarschriften 'min of meer structureel door middel van overleg afhandelen'. Hiermee bedoelt zij dat bestuursorganen het bezwaar niet direct na binnenkomst voorleggen aan een commissie of bezwaarden horen ex art. 7:5 Awb, maar eerst zelf proberen het conflict op te lossen.

18% van de gemeenten meldt meer of minder regelmatig de informele aanpak toe te passen. In de overige gemeenten worden bezwaren altijd direct doorgezonden naar de adviescommissie of wordt een ambtelijke hoorzitting ingepland. In gemeenten met gemengde commissies (commissies die bestaan uit zowel interne als externe leden) en gemeenten die bezwaren ambtelijk afdoen, worden bezwaren vaker middels overleg afgedaan dan in gemeenten waar bezwaren door een volledig externe adviescommissie worden behandeld (20% van die gemeenten zegt dat te doen, ten opzichte van 15% van de gemeenten met een geheel externe commissie).¹⁵² Ook handelen grote gemeenten vaker bezwaren door middel van overleg af dan kleine gemeenten dat doen (40% van de grote gemeenten doet dat, tegenover 15% van de kleine gemeenten). Schwartz veronderstelt dat het informeel afdoen van bezwaren positieve gevolgen heeft en daarom zoveel mogelijk zou moeten worden bevorderd. Zo is de doorlooptijd van een bezwaarschrift korter dan wanneer een bezwaaradviescommissie wordt ingeschakeld. Ook worden bezwaren relatief vaker ingetrokken, al dan niet na een geheel of gedeeltelijke herroeping van het primaire besluit. Schwartz betoogt daarnaast dat meer direct persoonlijk contact de wederkerige relatie tussen het bestuursorgaan en de burger verbetert. Een bezwaarmaker zal hierdoor meer het gevoel hebben dat hij serieus wordt genomen en snel en deskundig te zijn geholpen.¹⁵³

3.4.7 De informele aanpak van bezwaren: Prettig Contact met de Overheid

Geïnspireerd door de resultaten van het eerder beschreven project van de provincie Overijssel en een vergelijkbaar project van het UWV, is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eind 2007 een landelijk onderzoek gestart naar de mogelijkheden en effecten van de inzet van mediation-vaardigheden in onder andere de bezwaarprocedure.¹⁵⁴ Aanleiding voor het project was onder meer dat de formele wijze van behandeling van klachten en bezwaren al jarenlang slecht werd gewaardeerd door burgers. Als verklaring voor de onvrede werd gezien dat burgers bij conflicten met de overheid worden gedwongen deze te adresseren via formele, hoofdzakelijk schriftelijke en zeer juridische procedures. De relatie tussen burger en bestuur wordt door het karakter van de geschilbeslech-

152 Schwartz 2010, p. 98 en 99.

153 Schwartz 2010, p. 270 t/m 272.

154 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema en Marseille, Tolsma & De Graaf 2013.

tingsprocedures afstandelijk, sterk juridisch en procedureel ingekleurd. Hierdoor zouden de echte problemen van burgers niet aan bod komen.¹⁵⁵

In samenwerking met 21 bestuursorganen zijn onder andere op de bezwaarfase gerichte pioniersprojecten opgezet, waarbij werd gekeken naar de effecten van het inzetten van mediationvaardigheden op de tijdsbesteding, kosten, doorlooptijden, de mate waarin oplossingen werden gevonden, de aard van gevonden oplossingen en de beleving van de betrokken burger(s) en ambtenaren bij de behandeling van bezwaren.¹⁵⁶

De effecten

Op vrijwel alle bovengenoemde aspecten had de informele aanpak blijkens het in 2010 door Van der Velden e.a. uitgebrachte onderzoeksrapport positieve effecten. Zo trokken bezwaarmakers in 60% van de geanalyseerde bezwaarzaken door het inzetten van de informele aanpak hun bezwaarschrift in. Ook steeg de tevredenheid, zowel van burgers¹⁵⁷ als van ambtenaren die met bezwaarbehandeling zijn belast. Daarnaast lag de doorlooptijd van een bezwaar 21% lager dan in de reguliere bezwaarprocedure.¹⁵⁸

Van der Velden e.a. schrijven dat de tevredenheid van bezwaarmakers deels wordt bepaald door de mate waarin zij de procedure als rechtvaardig beoordelen, deels door de uitkomst die in de procedure is bereikt. In het rapport wordt onderscheid gemaakt tussen vier mogelijke uitkomsten van de informele aanpak: acceptatie van het besluit na het bieden van een luisterend oor en het geven van een toelichting op het besluit, een herziening of aanpassing van het besluit, een creatieve oplossing voor het geschil en tot slot (als geen van de voorgenoemde uitkomsten aan de orde was) de voortzetting van de behandeling van de zaak via de reguliere (formele) Awb-procedure.¹⁵⁹ Per onderscheiden uitkomst kijken de onderzoekers naar een aantal effecten, waaronder de tevredenheid over de uitkomst en de procedure. In figuur 3.1 is te zien in hoeverre die effecten verschillen voor de vier onderscheiden uitkomsten (uitgedrukt in een cijfer tussen 1 en 10).

155 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 14.

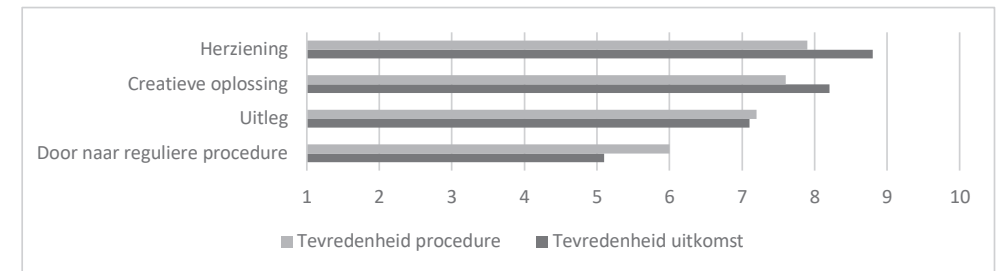
156 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 173.

157 Hoewel er geen sprake is van een deugdelijke nulmeting op basis waarvan die conclusie getrokken kan worden.

158 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 167.

159 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 129.

Figuur 3.1 Tevredenheid over procedure en uitkomst, voor verschillend verlopen procedures



In de figuur is te zien is dat bezwaarmakers zowel over de procedure als de uitkomst het minst tevreden zijn als de reguliere procedure is gevolgd en het meest tevreden als de informele aanpak heeft geleid tot een herziening van het bestreden besluit.¹⁶⁰ De waardering voor de informele aanpak is duidelijk hoger dan die voor de reguliere procedure.¹⁶¹

Wanneer werkt de informele aanpak?

De onderzoekers noemen een aantal mogelijke kenmerken van bezwaargeschillen die gelden als voorspellers voor het succes van een informele aanpak. De gedachte is dat hoe beter de kenmerken van een geschil passen bij de uitgangspunten van de informele aanpak, des effectiever de informele aanpak is en des te beter deze door bezwaarmakers zal worden gewaardeerd. De kans op succes is volgens de onderzoekers groter indien sprake is van 'bewegingsruimte', een doorlopende relatie, het geschil 'emotionele componenten' bevat, wanneer procederen geen goed alternatief biedt, er sprake is van een gebrekkige communicatie voorafgaand aan het bezwaar en als partijen snel een oplossing voor het geschil willen.¹⁶² De informele aanpak wordt juist minder kansrijk geacht als een bezwaarmaker zelf niet in staat is te zoeken naar een oplossing voor het geschil, er een relatie met het strafrecht is,¹⁶³ als sleutelfiguren niet willen meewerken aan de informele aanpak, als er een kans op precedentwerking bestaat, wanneer het om een principiële kwestie

160 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 134.

161 Marseille wijst er in zijn bespreking van de Prettig Contact literatuur op dat het onduidelijk is waarom dat het geval is. Uiteraard is het mogelijk dat bezwaarmakers een informele wijze van behandeling meer waarderen dan een reguliere procedure. Maar het is ook goed mogelijk dat meespeelt dat de meeste zaken die met de reguliere procedure zijn behandeld, naar die procedure zijn doorgeleid omdat de informele aanpak niet succesvol was. Voor deze groep bezwaarmakers geldt dan dat het verloop van de procedure niet is wat men ervan had verwacht, nu de informele aanpak geen succes was. Zo bezien verbaast het dan ook niet dat hun waardering voor de procedure relatief laag is. Zie Marseille 2016, p. 79 e.v.

162 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 45 e.v.

163 Ik vermoed dat daarmee wordt bedoeld dat het gaat om een punitieve sanctie zoals een bestuurlijke boete.

gaat waarover de rechter moet beslissen, wanneer er te veel partijen bij het geschil betrokken zijn die niet vertegenwoordigd zijn in de procedure, wanneer er geen bewegings- of onderhandelingsruimte is en, tot slot, wanneer de zaak politiek-bestuurlijk gevoelig ligt.¹⁶⁴

Als het geschil een of meer kenmerken heeft die goed bij de informele aanpak passen wordt vaker een oplossing voor het geschil bereikt, is de doorlooptijd van een bezwaar korter, zijn bezwaarmakers tevredener, hebben ze hogere verwachtingen van het contact met de gemeente in de toekomst en geven zij een hoger rapportcijfer voor de procedure als geheel (een 7,5 wanneer positieve indicatoren zijn aangemerkt, tegenover een 6,9 wanneer dat niet het geval was). Omgekeerd geldt dat indien door de ambtenaar contra-indicatoren zijn aangemerkt, er inderdaad minder vaak een oplossing voor het geschil wordt gevonden, de tevredenheid van de bezwaarmaker lager is, deze een minder positieve verwachting van het contact met de overheid in de toekomst heeft en een lager rapportcijfer geeft (een 7,0 als contra-indicatoren zijn aangemerkt, tegenover een 7,5 als geen contra-indicatoren zijn aangemerkt).¹⁶⁵

Waarom werkt de informele aanpak zo goed? Die vraag is aan de orde in het vierde deel van de serie 'Prettig contact met de overheid'. De hypothese die wordt getoetst om die vraag te beantwoorden is dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid in de interactie tussen ambtenaren en burgers het succes van de informele aanpak heeft bewerkstelligd.¹⁶⁶ Door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid is in het tweede deel van de Prettig Contact-serie gemeten door hun te vragen om een reactie op drie stellingen die betrekking hebben op hun interactie met de ambtenaar (of ambtenaren): "Ik ben op een beleefde manier behandeld", "Ik ben met respect behandeld" en "Ik kon mijn mening geven".¹⁶⁷

De auteurs betogen dat hun analyse duidelijk laat zien dat bezwaarmakers die te maken hadden gehad met de informele aanpak zich over het algemeen zeer procedureel rechtvaardig behandeld voelden, en dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid een aantal positieve effecten teweegbracht. Het voert te ver alle resultaten hier te bespreken. Ik volsta daarom met de bespreking van een van de meest relevante effecten van de ervaren procedurele rechtvaardigheid, namelijk het effect op de tevredenheid over de procedure. Omdat de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid over het algemeen hoog lag (4,39 op een schaal van 5), maken de onderzoekers in hun analyses van de effecten van procedurele rechtvaardigheid alleen onderscheid tussen 'goede' procedures en 'heel goede' procedures. Zij vonden bijvoorbeeld dat bezwaarmakers die een 'goede' procedure hadden ervaren (dat wil zeggen: bezwaarmakers met een *relatief* lage mate van ervaren procedu-

164 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 49 en 50.

165 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 52.

166 Van den Bos en Van der Velden 2013, p. 33.

167 Van den Bos en Van der Velden 2013, p. 73.

rele rechtvaardigheid, maar nog steeds een gemiddelde score van ongeveer 3,8 uit 5) de behandeling van hun zaak met een 6+ waardeerden. Burgers die een 'heel goede' procedure ervoeren (dat wil zeggen: bezwaarmakers met een *relatief* hoge mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid, een score van 5 uit 5) beoordeelde de behandeling van hun zaak met een 8-.¹⁶⁸

Concluderend, de informele aanpak wordt door bezwaarmakers als zeer procedureel rechtvaardig ervaren. Dat biedt volgens de onderzoekers een verklaring voor hun tevredenheid over de wijze waarop de procedure is verlopen en een verklaring voor hun tevredenheid met de uitkomst. Hoe goed de informele aanpak werkt, wordt overigens wel beïnvloed door kenmerken van het geschil dat aan de orde is. Helaas geeft het onderzoek geen inzicht in eventuele verschillen tussen de 'formele' en de 'informele aanpak'. Een gemis dat ook de auteurs zelf erkennen.¹⁶⁹

3.4.8 Het belang van neutraliteit en betrouwbaarheid van bezwaarbehandelaren

Ongeveer tegelijkertijd met het verschijnen van het tweede deelrapport uit de reeks Prettig contact met de Overheid (2010) deed de universiteit van Tilburg onderzoek naar ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure. Het onderzoek, dat is gepubliceerd onder de titel 'Ervaringen met bezwaar', volgt op de conclusie van de commissie IIsink¹⁷⁰ dat een ruim opgezet empirisch onderzoek naar de ervaringen van burgers met de reguliere bezwaarprocedure wenselijk zou zijn.

In het onderzoek brengen De Waard e.a. de ervaringen van burgers met de bezwaarbehandeling van een vijftal bestuursorganen in kaart: de gemeenten Enschede en Breda, het UWV, de Arbeidsinspectie en de SVB.¹⁷¹ Het betreft zowel een kwantitatief als een kwalitatief onderzoek. Ook in het onderzoek van De Waard e.a. neemt de door bezwaarmakers ervaren procedurele rechtvaardigheid een centrale plek in.

Een van de meest opvallende bevindingen van het onderzoek is dat bezwaarmakers zeer slecht te spreken zijn over de bezwaarprocedure. Bijna driekwart van de ondervraagden geeft een (zeer) negatief eindoordeel over de procedure.¹⁷² Het model van De Waard e.a. voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling kent vier kernelementen, ingegeven door onderzoek naar de factoren die van belang zijn voor de door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid: betrouwbaarheid ('er werd geluisterd en ik kon mijn standpunt duidelijk maken'), respectvolle bejegening ('ik ben tevreden over de manier waarop ik ben behandeld'), neutraliteit ('ik twijfel niet aan de onpartijdigheid') en voice/participatie ('er is voldoende tijd voor de hoorzitting genomen'). Voor het eindoordeel van bezwaarmakers over de procedure zijn

168 Van den Bos en Van der Velden 2013, p. 76.

169 Van den Bos en Van der Velden 2013, p. 116.

170 Zie Commissie Evaluatie Awb III 2007.

171 De Waard e.a. 2011.

172 De Waard e.a. 2011, p. 178.

‘betrouwbaarheid’ en ‘voice/participatie’ niet van belang, ‘neutraliteit’ en ‘respectvolle bejegening’ wel.¹⁷³ Een deel van de verklaring voor de negatieve beoordeling is gelegen in een slechte beoordeling op deze twee elementen.

Intern of extern?

De Waard e.a. geven geen uitsluitel over de vraag of het voor de waardering van de hoorzitting door bezwaarmakers uitmaakt of het horen plaatsvindt door één of meer ambtenaren of door een externe bezwaaradviescommissie. Veel bezwaarmakers blijken overigens een onjuist, of helemaal geen idee te hebben of ze zijn gehoord door een externe commissie of door ambtenaren. Zo dachten meerdere bezwaarmakers die bezwaar hadden gemaakt tegen een besluit van de SVB dat ze waren gehoord door een onafhankelijke commissie, terwijl daar bij alle bezwaren ambtelijk wordt gehoord. Een groot deel van de bezwaarmakers heeft daarnaast überhaupt geen idee.¹⁷⁴

Uit het onderzoek komt wel duidelijk naar voren dat bezwaarmakers veel belang hechten aan de neutraliteit en betrouwbaarheid van de persoon door wie ze zijn gehoord. Bezwaarmakers zijn wat dat betreft tamelijk negatief: 60% van de respondenten zegt te twifelen aan de neutraliteit van de hoorders. Bezwaarmakers vonden daarentegen overwegend wel dat ze op de hoorzitting met respect waren bejegend en dat ze hun standpunt voldoende naar voren hadden kunnen brengen.¹⁷⁵

Niet onverdeeld positief over informele aanpak

Met uitzondering van de Arbeidsinspectie gaven alle aan het onderzoek deelnemende bestuursorganen aan dat zij er naar streven om bezwaarschriften zoveel mogelijk informeel af te doen. In het kader van het kwantitatieve deelonderzoek is daarom aan bezwaarmakers gevraagd of het bestuursorgaan, nadat men het bezwaar had ingediend, contact met hen had opgenomen. Uit de gegevens van De Waard e.a. blijkt dat slechts in 18% van de gevallen telefonisch contact was opgenomen met de bezwaarmaker. In het licht van het hiervoor genoemde streven een betrekkelijk klein gedeelte. Daarnaast vallen de grote verschillen tussen de onderzochte bestuursorganen op. Zo werd door gemeenten (in zaken over bouwvergunningen) in maar 7% van de gevallen telefonisch contact opgenomen, terwijl de SVB dat in 44% van de gevallen deed.¹⁷⁶

De Waard e.a. constateren dat het informele telefonische contact vooral wordt gebruikt om de bezwaarmaker te informeren over het tijdstip van de hoorzitting. Slechts zelden wordt het telefoongesprek benut om informatie te verschaffen aan de bezwaarmaker (met andere woorden: het bieden van een luisterend oor en uitleg geven) of om te onderzoeken of de zaak buiten de bezwaarprocedure om

173 De Waard e.a. 2011, p. 128.

174 De Waard e.a. 2011, p. 76.

175 De Waard e.a. 2011, p. 73.

176 De Waard e.a. 2011, p. 71.

zou kunnen worden afgedaan. De Waard e.a. noemen deze bevinding opvallend, aangezien veel bestuursorganen (waaronder de aan het onderzoek deelnemende bestuursorganen) zeggen ernaar te streven bezwaren zoveel mogelijk informeel af te doen.

De onderzoekers noemen een aantal mogelijke verklaringen voor het feit dat maar weinig lijkt te worden gebeld met bezwaarmakers. Allereerst is het mogelijk dat het bestuursorgaan wel heeft onderzocht of een geschil informeel kan worden afgedaan, maar dat het zelf heeft ingeschat dat het geschil zich niet leent voor een informele aanpak. Ten tweede zou het kunnen zijn dat de bezwaarmaker het telefonisch contact met het bestuursorgaan niet als informele aanpak heeft herkend en dat bellen dus vaker voorkomt dan in het onderzoek wordt gerapporteerd. Ten derde is het mogelijk dat niet is gebeld omdat er geen telefoonnummer van de bezwaarmaker in het dossier aanwezig was.¹⁷⁷

Een andere opvallende bevinding uit het onderzoek is dat respondenten die te maken hebben gehad met een poging tot informele afdoening lang niet altijd positief zijn over deze informele aanpak en soms zelfs uitgesproken negatief.¹⁷⁸ Deels debet daaraan is volgens De Waard e.a. dat bestuursorganen onvoldoende duidelijk maken wat het doel van het informele contact is. Bezwaarmakers gaan er daarom soms ten onrechte vanuit dat er ‘iets onderhandeld kan worden’.¹⁷⁹ Dat neemt niet weg dat een meerderheid van de respondenten graag voorafgaand aan de bezwaarprocedure de mogelijkheid had gehad om te overleggen met de betrokken ambtenaar van het bestuursorgaan, om te proberen het probleem op te lossen.¹⁸⁰ Van de respondenten had 26% daar geen behoefte aan, maar 60% van de respondenten liet weten daar zeker behoefte aan te hebben gehad. Ook van de respondenten die geen bezwaar hadden gemaakt, maar waar het bezwaar van een ander was gericht tegen een aan hen verleende vergunning, gaf 41% aan behoefte te hebben gehad aan een dergelijk overleg.¹⁸¹

3.4.9 Formeel of informeel: wat heeft wanneer de voorkeur?

Het onderzoek dat in het kader van ‘Prettig contact met de overheid’ is gedaan en het onderzoek van De Waard zijn niet eensluidend over de meerwaarde van de informele aanpak. In hoeverre zouden bestuursorganen moeten inzetten op een informele aanpak bij de behandeling van bezwaarschriften? Herweijer en Lunsing pogen een antwoord op die vraag te vinden door drie onderzoeken naar de beleving door burgers van de bezwaarprocedure te vergelijken. Het betreft de hiervoor genoemde onderzoeken ‘Ervaringen met Bezwaar’ en ‘Prettig Contact met de Over-

177 De Waard e.a. 2011, p. 116 en 117.

178 De Waard e.a. 2011, p. 179.

179 Dat neemt niet weg dat respondenten met wie telefonisch contact was opgenomen wel vaker positief waren over de procedure als geheel. Zie: De Waard e.a. 2011, p. 97.

180 De Waard e.a. 2011, p. 67.

181 De Waard e.a. 2011, p. 67.

heid 2' en het in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerde onderzoek 'Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren'.¹⁸²

Op basis van een analyse van deze drie studies stellen Herweijer en Lunsing dat een groot deel van de bezwaarzaken die bestuursorganen behandelen zich leent voor het toepassen van de informele aanpak. Herweijer en Lunsing onderscheiden vijf redenen voor het maken van bezwaar. Bezwaar kan voortkomen uit een informatiebehoefte, het kan de reactie zijn op een administratieve fout, het kan een bejegeningkwestie betreffen, de reactie zijn op onvoldoende maatwerk of een principieel geschil betreffen. Alleen wanneer sprake is van een principieel geschil tussen een bezwaarmaker en het bestuursorgaan kan het bezwaar het beste met toepassing van de formele procedure worden behandeld. In de andere vier gevallen is het beter om het bezwaar op een informele manier te behandelen.¹⁸³

Uit alle drie onderzoeken blijkt volgens Herweijer en Lunsing dat een informele aanpak belangrijke voordelen biedt ten opzichte van een formele behandeling van een bezwaar. Zo zijn de doorlooptijden, de kosten en de administratieve lasten voor zowel bestuur als burger lager. Ook sluit een informele aanpak beter aan bij de verwachtingen van burgers. Tot slot is de uitkomst van de bezwaarprocedure vaker aanvaardbaar voor bezwaarmakers. Deze voordelen spelen met name in gevallen waar het bezwaarschrift een reactie is op een bejegeningkwestie, een administratieve fout of wanneer er volgens de bezwaarmaker onvoldoende maatwerk is geleverd in de primaire fase, bij de totstandkoming van het besluit. Een informele aanpak van het bezwaar zal volgens de auteurs vaker leiden tot acceptatie van de uitkomst van de procedure.¹⁸⁴

De categorieën van Herweijer en Lunsing bieden een mooi analysekader, maar in de praktijk zal niet bij elk bezwaar duidelijk zijn in welke van de categorieën het bezwaarschrift valt. Zo liggen de categorieën 'informatiebehoefte', 'administratieve fout' en 'principieel geschil' in elkaars verlengde. Een voorbeeld betreft een bezwaar tegen een besluit tot het toekennen van € 1000 subsidie.¹⁸⁵ Het bezwaar kan voortkomen uit een informatiebehoefte (bijvoorbeeld als terecht € 1000 is toegekend), maar ook de reactie zijn op een administratieve fout (als blijkt dat € 2000 had moeten worden toegekend). Blijven bezwaarmaker en bestuursorgaan het oneens over het juiste bedrag, dan is sprake een principieel geschil. Het zal niet altijd mogelijk om bij elke bezwaarzaak op voorhand te achterhalen wat de precieze aard van het geschil is, en daarmee of een informele aanpak op zijn plaats is of niet.¹⁸⁶

182 Herweijer & Lunsing 2011.

183 Herweijer & Lunsing 2011, p. 19 e.v.

184 Herweijer & Lunsing 2011, p. 38 en 39 e.v.

185 Voorbeeld ontleend aan Marseille 2016.

186 Marseille 2016, p. 88 en 89.

3.4.10 De Best Practices bijgesteld

In het kabinetstandpunt naar aanleiding van het onderzoek van De Waard e.a. wordt gesteld dat er in de praktijk een grote behoefte bestaat aan een hernieuwde, actuelere versie van de eerder in dit hoofdstuk behandelde Handreiking bezwaar uit 2004. De eerste Handreiking bezwaar ging volgens het kabinet nog onvoldoende in op de mogelijkheden van een informele aanpak van bezwaarschriften.¹⁸⁷ De nieuwe handreiking is in 2013 in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mede namens de minister van Veiligheid en Justitie opgesteld. In de nieuwe handreiking, met als titel 'Professioneel behandelen van bezwaarschriften', zijn inzichten uit de literatuur vertaald naar *best practices* voor bezwaarbehandeling.¹⁸⁸

De ideaaltypische bezwaarprocedure

De grondgedachte van deze handreiking is dat na de ontvangst van een bezwaarschrift in beginsel altijd contact wordt opgenomen met de indiener. Dit eerste informele telefoontje wordt vrijwel altijd zinvol geacht, zelfs wanneer er sprake is van een principieel geschil. Het persoonlijke contact kan in dat geval nuttig zijn om vast te stellen waarover overheid en bezwaarmaker het precies oneens zijn en ter toelichting van de verschillende mogelijkheden van de behandeling van het bezwaar.¹⁸⁹

Tijdens het eerste contact met de bezwaarmaker wordt deze als regel uitgenodigd voor een informeel gesprek waar behalve de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het behandelen van het bezwaar ook een vertegenwoordiger van de vakafdeling aanwezig is. Afhankelijk van de voorkeur van de bezwaarmaker en de mate van escalatie van het conflict, kan uit het eerste gesprek een vervolgspraak voortkomen, telefonisch, in persoon op kantoor bij de overheidsinstelling, aan de keukentafel, al dan niet in aanwezigheid van een onafhankelijk procesbegeleider of mediator.¹⁹⁰ De vertegenwoordiger van het bestuursorgaan bij deze gesprekken is bij voorkeur iemand die niet direct bij de totstandkoming van het besluit betrokken is geweest en die voldoende onderhandelingsmandaat heeft.

Het doel van het informele gesprek is om het bezwaar naar tevredenheid van de bezwaarmaker op te lossen. Lukt dit niet, dan wordt formele behandeling van het bezwaarschrift voortgezet.¹⁹¹ Een professionele behandeling van een bezwaarschrift kan volgens de in de handreiking beschreven werkwijze ook betekenen dat partijen 'agree to disagree'. Het kan dan in bepaalde gevallen wenselijk zijn om de bezwaarfase over te slaan.¹⁹²

187 Kamerstukken II 2010/11, 29 279, nr. 123, p. 3.

188 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, hierna: Handleiding bezwaarprocedure 2013.

189 Handleiding bezwaarprocedure 2013, p. 27.

190 Handleiding bezwaarprocedure 2013, p. 27.

191 Handleiding bezwaarprocedure 2013, p. 60 t/m 70.

192 Handleiding bezwaarprocedure 2013, p. 27.

Al met al zijn de door de overheid voorgestane uitgangspunten voor het professioneel behandelen van bezwaarschriften anno 2013: informeel als het kan, formeel alleen als het moet en altijd zoveel mogelijk gericht op vinden van een minnelijke oplossing voor het geschil.

3.4.11 Hernieuwde waardering voor de externe commissie?

Een voorbeeld van een gemeente waar de in de handreiking voorgestelde werkwijze anno 2017 nog maar beperkt voet aan de grond had gekregen, betreft de gemeente Tilburg. In Tilburg werd het horen van bezwaarmakers anno 2017 volledig ambtelijk georganiseerd.¹⁹³ Een discussie in de gemeenteraad over de (ervaren) partijdigheid van bezwaarbehandelaren was aanleiding voor een onderzoek naar de wenselijkheid van deze wijze van bezwaarbehandeling, dat is uitgevoerd door Marseille, De Waard en Wever.¹⁹⁴

De vraag die in het onderzoek centraal staat, is in hoe de behandeling van bij de gemeente ingediende bezwaarschriften wordt ervaren door degenen die erbij betrokken zijn en welke wensen er leven over de wijze van behandelen van het bezwaar. De onderzoekers hebben meer dan 100 hoorzittingen bijgewoond en na afloop van de zitting met bezwaarmakers interviews gehouden en vragenlijsten afgenomen.¹⁹⁵ In ongeveer een derde van de bijgewoonde zittingen werd een bezwaarmaker bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener. Ook met hen is na afloop van de zitting gesproken.

Twee procedures

Tilburg maakt onderscheid tussen 'sociale' en 'overige' bezwaarzaken. Bij 'sociale' bezwaarzaken (veelal gaat het om besluiten in het kader van de sociale zekerheid zoals de Wmo of de Participatiewet) wordt door één ambtenaar gehoord. Deze ambtenaar stelt een verslag van de hoorzitting op en brengt advies uit over de te nemen beslissing op bezwaar.¹⁹⁶ In de 'overige' bezwaarzaken (het gaat dan bijvoorbeeld om besluiten in het ruimtelijk domein) wordt gehoord door een commissie van drie ambtenaren. De voorzitter en de secretaris zijn afkomstig van de afdeling Juridische Zaken, waar de behandeling van bezwaarschriften wordt gecoördineerd. Het derde lid is een ambtenaar van de afdeling waar het bestreden besluit is voor-

193 In deze beknopte weergave van de bevindingen laat ik de procedure voor bezwaar tegen raadsbesluiten en bezwaren tegen WOZ besluiten buiten beschouwing.

194 Marseille, De Waard & Wever 2017.

195 In het kader van het onderzoek is ook uitgebreid gesproken met medewerkers van de gemeente, maar over de daaruit volgende bevindingen zeg ik hier vanwege de relevantie voor mijn onderzoek verder niets. In dit hoofdstuk staan immers de ervaringen van gebruikers van de bezwaarprocedure centraal.

196 Het verslag en het advies worden in de meeste gevallen voorgelegd aan een zogenaamde *toetscommissie*. Deze commissie bestaat uit een voorzitter en een secretaris (beide ambtenaren van de gemeente) en drie externe leden. De procedure bij de *toetscommissie* is uitsluitend schriftelijk.

bereid. Dat kan degene zijn die zelf direct betrokken was bij de voorbereiding van dat besluit.

Informele aanpak?

Op papier is het beleid van de gemeente om voorafgaand aan de hoorzitting met bezwaarmakers te bellen. Uit het onderzoek blijkt echter dat bezwaarmakers en hun gemachtigden nauwelijks worden gebeld in de periode tussen het indienen van het bezwaarschrift en de hoorzitting. Soms wordt telefonisch contact niet opportuun geacht omdat er 'niet valt te onderhandelen'. Maar ook werkachterstanden worden als reden genoemd om geen contact op te nemen met bezwaarmakers.¹⁹⁷

Ook tijdens de formele bezwaarprocedure is in beperkte mate sprake van een informele aanpak. Schikkingen of intrekkingen van bezwaren op de hoorzitting komen nauwelijks voor. In 2% van de 114 bijgewoonde zittingen resulteerde de hoorzitting in overeenstemming tussen het bestuursorgaan en de bezwaarmaker, in 3% in de intrekking van het bezwaar.¹⁹⁸ Kenmerkend voor het verloop van de hoorzitting is dat in de meeste gevallen sprake is van het louter aanhoren van bezwaarmakers. Dat wil zeggen dat bezwaarmakers wel ruim de gelegenheid krijgen hun kijk op de zaak te geven en hun standpunt over het door hen bestreden besluit naar voren te brengen, maar dat er lang niet altijd sprake is van een gesprek of een uitwisseling van informatie en standpunten.¹⁹⁹

Intern of extern?

Gevraagd naar hun voorkeur voor ambtelijk horen of horen door een externe commissie, kiest een ruime meerderheid van de bezwaarmakers voor die laatste optie. Bij de 'overige' bezwaren geldt zelfs dat twee van de drie bezwaarmakers (en hun gemachtigden) een voorkeur hebben voor een externe commissie. Hoe kan die voorkeur verklaard worden? Over het algemeen zijn bezwaarmakers tevreden over de hoorzitting. Ze vinden met name dat ze goed hun verhaal hebben kunnen doen en dat ze met respect zijn behandeld. Op het punt van onpartijdigheid en inlevingsvermogen zijn ze echter minder tevreden.

Interessant is dat bezwaarmakers in de categorie 'sociaal' die de ambtelijke hoorzitting van hun eigen bezwaar als minder procedureel rechtvaardig ervoeren, vaker een voorkeur voor een externe commissie hadden dan bezwaarmakers in die categorie die een hogere mate van procedurele rechtvaardigheid hadden ervaren, maar dat dit voor bezwaarmakers in de categorie 'overig' niet gold.²⁰⁰ Daar werd geen verband gevonden tussen de ervaren procedurele rechtvaardigheid en de voorkeur voor een bepaalde wijze van bezwaarbehandeling. Dat wijst er op dat de voorkeur van bezwaarmakers in de categorie 'overig' niet in significante mate samenhangt

197 Marseille, De Waard & Wever 2017, p. 63.

198 Marseille, De Waard & Wever 2017, p. 45.

199 Marseille, De Waard & Wever 2017, p. 62.

200 Marseille, De Waard & Wever 2017, p. 58 en 62.

met hoe procedureel rechtvaardig ze de door hen meegemaakte procedure ervaren. De opvattingen van de bevroagde gemachtigden van bezwaarmakers verschillen niet noemenswaardig van die van de bezwaarmakers.

Voorkeur inrichting bezwaarprocedure?

De onderzoekers doen enkele aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van de bezwaarprocedure van de gemeente Tilburg die ook een meer algemene gelding hebben. De eerste is dat zo snel mogelijk na binnenkomst van een bezwaarschrift met de bezwaarmaker wordt gebeld, om te melden dat het bezwaar is ontvangen, te vragen naar de reden dat bezwaar is gemaakt en afspraken te maken over het vervolg van de procedure. De tweede aanbeveling is dat een ambtenaar van de vakafdeling in geen geval wordt betrokken bij het horen en adviseren over bezwaarschriften. De derde aanbeveling is dat altijd de mogelijkheid wordt opgehouden dat het horen en adviseren over een bezwaar plaatsvindt met betrokkenheid van een buitenstaander. Bij complexe zaken, zaken die politiek gevoelig liggen en zaken waar het bestuursorgaan zelf een belang heeft bij de uitkomst, wordt aanbevolen te allen tijde buitenstaanders bij de behandeling van het bezwaar te betrekken.²⁰¹

3.5 Conclusie

In het tweede deel van dit hoofdstuk besprak ik een aantal na het jaar 2000 verschenen publicaties over de inrichting en het functioneren van de bezwaarprocedure. Deels betreft het empirisch onderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure, deels betreft het een meer normatieve visie op de ideale inrichting van die procedure. Kenmerkend voor dit onderzoek in vergelijking met het onderzoek gedaan voor 2000 is dat veelal het perspectief van de gebruiker als uitgangspunt genomen wordt. In de tabel hieronder vat ik kort de belangrijkste bevindingen (dat wil zeggen: uitkomsten van het empirisch onderzoek) en de (eventueel) daaruit volgende aanbevelingen samen.

201 Marseille, De Waard & Wever 2017, p. 107.

Tabel 3.2: Overzicht bevindingen en aanbevelingen literatuur

Publicatie	Bevindingen/aanbevelingen
Alleen tevreden met resultaat?	Bevindingen: Bezwaarmakers zijn slecht op de hoogte van door wie ze gehoord zijn. Bezwaarmakers laten hun oordeel over de bezwaarprocedure vooral afhangen van het behaalde resultaat.
De burger en de Awb: ervaringen van 'repeat players' met de Awb	Bevindingen: Professionals waarderen informele en oplossingsgerichte procedures. Aanbevelingen: Geen duidelijke voorkeur voor intern/extern horen, beide hebben voor- en nadelen. Belangrijker: deskundigheid en onbevangenheid.
Mediation in bezwaar: Evaluatie Mediationproject Provincie Overijssel	Bevindingen: Mediation zelden van toegevoegde waarde, telefonisch contact bijna altijd wel. Bezwaarmakers waarderen persoonlijk contact en de mogelijkheid met het bestuursorgaan in gesprek te gaan over hun bezwaar. Aanbevelingen: Neem aan het begin van de procedure telefonisch contact op met de bezwaarmaker.
Handreiking Bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht	Aanbevelingen: Differentiatie tussen bezwaren belangrijk, bijvoorbeeld op grond van onderscheid tussen gebonden en beleidsvrije bevoegdheden.
Derde evaluatie Algemene wet bestuursrecht: Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger	Bevindingen: Burgers willen persoonlijk contact en informele procedures. Aanbevelingen: Ervaringen van burgers moeten een belangrijke plek innemen in onderzoek naar functioneren geschilbeslechtsingsprocedures.
Prettig Contact met de Overheid	Bevindingen: Informele aanpak heeft positieve effecten op kosten, doorlooptijden, ervaren procedurele rechtvaardigheid, tevredenheid en acceptatie van de uitkomst van de procedure. Aanbevelingen: inzetten op informaliteit.
De adviescommissie in bezwaar: de inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten	Bevindingen: De externe bezwaaradviescommissie is bij gemeenten veel populairder dan ambtelijk horen. Aanbevelingen: Van bezwaaradviescommissies moet spaarzaam gebruik worden gemaakt.
Ervaringen met bezwaar: onderzoek naar de ervaringen met de bezwaarschriftenprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht	Bevindingen: Bezwaarmakers vinden neutraliteit belangrijk, maar op dat punt geen verschil in waardering tussen intern en extern. Ook hebben ze vaak een verkeerd beeld van door wie ze gehoord zijn. Ook over de informele aanpak zijn burgers soms negatief. Aanbevelingen: Maak bij inzet informele aanpak onderscheid tussen zaken waar wel en zaken waar geen ruimte voor onderhandeling is.
Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-analyse beleving door burgers van bezwaar	Bevindingen: Reden dat bezwaar wordt gemaakt van belang voor keuze behandelwijze. Alleen in principiële geschillen heeft formele (en externe) procedure de voorkeur. Aanbevelingen: Bevorder inzet informele aanpak, wees selectiever met inzet externe bezwaaradviescommissie.

Professioneel behandelen van bezwaarschriften: Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften	Aanbevelingen: Eerst proberen bezwaar naar tevredenheid van de bezwaarmaker informeel af te handelen. Alleen indien nodig formele procedure inzetten.
Evaluatie bezwaarschriftprocedure gemeente Tilburg	Bevindingen: Bezwaarmakers hebben een voorkeur voor extern, maar zijn niet ontevreden over intern. Aanbevelingen: Differentiatie tussen bezwaren (complexe geschillen vs. eenvoudige geschillen). Bestuursorgaan als verweerder vertegenwoordigd ter zitting.

Wat wordt in deze literatuur verstaan onder goede bezwaarbehandeling?

In de literatuur wordt veel waarde gehecht aan laagdrempeligheid en oplossingsgerichtheid van de bezwaarprocedure. Gewezen wordt verder op het belang van differentie tussen bezwaarschriften. De procedure moet zoveel mogelijk aansluiten bij de kenmerken van de bezwaarzaak die aan de orde is. Zo wordt bijvoorbeeld de reden dat bezwaar is gemaakt van belang geacht. De gedachte is dat niet ieder bezwaarschrift een uiting is van een principiële geschil, een wezenlijke belangtenstelling of een juridische grief. Soms vergt een bezwaar van het bestuursorgaan niet meer dan dat een fout wordt hersteld of dat de bezwaarmaker wordt geïnformeerd over de betekenis van het door hem bestreden besluit. Andere kenmerken van het geschil die relevant worden geacht voor de wijze van behandeling van het bezwaar zijn de (juridische) complexiteit ervan (een complex geschil kan aanleiding zijn om te kiezen voor een externe procedure) of de mate van beleidsvrijheid (naarmate sprake is van meer beleidsvrijheid bestaan sterkere argumenten om juist voor een interne procedure te kiezen).

Hoe functioneert de procedure in de praktijk?

Uit de literatuur komt het beeld naar voren dat de nadruk bij de inhoudelijke behandeling van bezwaren *te veel* ligt op rechtmatigheid en *te weinig* op het oplossen van het probleem dat de aanleiding vormde om bezwaar te maken. Ook zijn bezwaarmakers ontevreden. Zij willen vooral meer persoonlijk contact en een laagdrempelige procedure. Onderzoek laat zien dat wanneer daar sprake van is, de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid, tevredenheid en de kans op acceptatie van de uitkomst hoger is. Opvallend is dat de consensus in de literatuur slechts in beperkte mate lijkt te zijn gestoeld op bevindingen uit empirisch onderzoek. Onderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk is veelal beperkt gebleven tot een klein aantal bestuursorganen, waardoor het lastig is een algemeen beeld te schetsen van het functioneren van de bezwaarprocedure.

Wordt in de literatuur aan een bepaalde wijze van inrichten van de procedure de voorkeur gegeven?

In de literatuur bestaat geen duidelijke voorkeur voor interne of juist voor externe procedures. Beide soorten procedures hebben hun voor- en nadelen. Wel bestaat

consensus dat de inzet van een externe adviescommissie een tamelijk zwaar instrument is, en dat het daarom niet nodig is om iedere bezwaarzaak door een externe commissie te laten behandelen. Bezwaarmakers zelf lijken eerder een voorkeur te hebben voor een externe dan voor een interne procedure, maar die voorkeur lijkt niet direct te zijn ingegeven door hun eigen ontevredenheid met interne procedures. Opvallend is dat uit verschillende onderzoeken blijkt dat bezwaarmakers vaak een slecht beeld hebben van de hoedanigheid van de personen door wie ze zijn gehoord.

In de literatuur wordt (veel) sterker dan in de periode voor 2000 het belang van de informele aanpak van bezwaren benadrukt. Anders dan voor 2000 lijkt de consensus te zijn dat de informele aanpak, gekenmerkt door een oplossingsgerichte houding van het bestuursorgaan, een gescheiden traject vormt ten opzichte van de in de Awb geregelde bezwaarprocedure. Er is weinig aandacht voor het meer oplossingsgericht maken van de formele procedure. De gedachte lijkt te zijn dat de formele procedure alleen zou moeten worden gevolgd in principiële geschillen of indien de informele aanpak niet tot overeenstemming heeft geleid. Uit het onderzoek van Schwartz weten we echter dat de sinds de invoering van de Awb alom aanwezige externe bezwaarcommissies ook in 2010 nog onverminderd populair waren en daarnaast dat de informele aanpak, ondanks de vele positieve effecten die eraan worden toegedicht, in de praktijk nauwelijks voet aan de grond heeft weten te krijgen.

Die constatering brengt mij bij het volgende onderdeel van dit onderzoek. Dat betreft de vraag in hoeverre bestuursorganen op dit moment gehoor geven aan de in de literatuur te vinden oproep om bezwaarschriften waar mogelijk informeel af te doen en de formele bezwaarprocedure alleen in uitzonderingsgevallen in stelling te brengen. Wordt een externe bezwaarcommissie nu door bestuursorganen gezien als een zwaar middel dat alleen bij niet-alledaagse zaken moet worden ingezet? En hoe vaak wordt gekozen voor een interne of een externe procedure? Om hier meer over te weten te komen, is de inrichting van de bezwaarprocedure bij 50 willekeurig gekozen bestuursorganen in kaart gebracht. Een verslag van dat onderzoek is in het volgende hoofdstuk te vinden.

Hoofdstuk 4

De inrichting van de bezwaarprocedure in de praktijk

4.1 Inleiding

In de literatuur bestaat consensus over de wijze waarop de bezwaarprocedure zou moeten worden ingericht. Dat hoeft uiteraard niet veel te zeggen over de wijze waarop bestuursorganen hun bezwaarprocedure in de praktijk inrichten. Welke variatie is er te vinden? Die vraag komt in dit hoofdstuk aan de orde. Het doel van dit hoofdstuk is om in kaart te brengen op welke wijze de inrichting van de bezwaarprocedure op dit moment, meer dan 25 jaar na de invoering van de Awb, varieert. Hoewel de Awb bestuursorganen vele keuzemogelijkheden biedt wat de inrichting van de bezwaarprocedure betreft, kan de wijze waarop bestuursorganen bezwaren behandelen grofweg langs twee dimensies verschillen: de mate waarin de bezwaarbehandeling intern of extern is georganiseerd en de frequentie waarmee en de wijze waarop bestuursorganen naast de formele bezwaarprocedure een oplossingsgerichte werkwijze toepassen.

Een bestuursorgaan heeft op het eerstgenoemde punt (intern/extern) drie opties. Het kan de bezwaarbehandeling allereerst in eigen hand houden, door zelf bezwaarmakers te horen voordat het op het bezwaarschrift beslist. Bezwaar betreft immers een volledige heroverweging van het bestreden besluit door het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Wil het bestuursorgaan het horen en adviseren opdragen aan 'anderen', dan biedt de Awb twee opties. Die 'anderen' kunnen een of meerdere ambtenaren zijn (art. 7:5 Awb), maar ook een commissie met in ieder geval een externe voorzitter (art. 7:13 Awb).

Wat het tweede punt betreft (formeel/informeel), is van belang dat de in de Awb opgenomen bepalingen slechts de minimumeisen vormen waar de behandeling van bezwaarschriften aan moet voldoen. Bestuursorganen kunnen altijd proberen bezwaren naar tevredenheid van de bezwaarmaker op te lossen, ook zonder de formele in de wet geregelde procedure te volgen. Ze kunnen bijvoorbeeld een of meer informele contactmomenten met burgers organiseren in de vorm van een telefoontje en/of een gesprek met de bezwaarde(n) en eventuele andere belanghebbenden. Deze zogeheten informele aanpak kan vele vormen aannemen, maar

omvat in brede zin alle interventies die er op gericht zijn om het conflict met een bezwaarmaker op te lossen door middel van het bereiken van overeenstemming.²⁰²

Ik maak in dit hoofdstuk onderscheid tussen het hebben van een informele procedure en het in de praktijk brengen van een oplossingsgerichte werkwijze. Bij die eerste voorziet het bestuursorgaan in de mogelijkheid dat buiten de formele in de Awb geregelde procedure om contact wordt opgenomen met bezwaarmakers om te bezien of een oplossing voor het geschil gevonden kan worden. Mijn aanname is dat een informele procedure is gericht op het bereiken van een oplossing voor het geschil. Maar dat kan ook het geval zijn indien er geen sprake is van een informele procedure. Is sprake van een oplossingsgerichte werkwijze, dan betekent dit dat de formele hoorzitting wordt gebruikt om te proberen om tot een minnelijke oplossing voor het geschil te komen. Kortom, een informele procedure impliceert een oplossingsgerichte werkwijze, maar ook formele procedures kunnen in meer of mindere mate oplossingsgericht zijn.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe bestuursorganen in de praktijk gebruikmaken van de vrijheid die hen wordt geboden bij het inrichten van hun bezwaarprocedure.²⁰³ Daartoe is gekeken naar op schrift gestelde informatie over hoe zij bezwaren behandelen en is gesproken met ambtenaren die direct betrokken zijn bij de behandeling van bezwaren. Zo kan worden nagegaan of de werkwijze in de praktijk afwijkt van de in beleidsdocumenten beschreven procedure.

Het hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt aandacht besteed aan de keuze van bestuursorganen om al dan niet buitenstaanders bij de behandeling van bezwaren in te schakelen (intern of extern). In het tweede deel van dit hoofdstuk staat de vraag centraal of bestuursorganen een informele procedure hebben, en zo ja, hoe deze informele procedure eruitziet. Ook onderzoek ik in hoeverre in het kader van de formele bezwaarprocedure sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze.

Eerst zal in paragraaf 4.2 de onderzoeksofzet worden besproken. In paragraaf 4.3 komt aan de orde in hoeverre bestuursorganen voor een interne of voor een externe inrichting van de bezwaarprocedure kiezen. In paragraaf 4.3.1 wordt de variatie in de inrichting bij bestuursorganen met externe bezwaaradviescommissies beschreven. In paragraaf 4.3.2 volgt een beschrijving van de variatie van de inrichting bij bestuursorganen die ambtelijk horen.

202 Definitie deels ontleend aan Herweijer & Luning 2011, p. 12. Zie voor een nadere beschouwing over de betekenis van de informele aanpak het inleidende hoofdstuk van dit onderzoek.

203 Over dit deel van mijn onderzoek is ook een publicatie in het NJB verschenen, zie Wever 2016. Omdat het onderzoek dat heeft geleid tot dit hoofdstuk in 2016 is afgerond, is het mogelijk dat de hier weergegeven informatie inmiddels verouderd is. Dat is niet problematisch, omdat het hoofdstuk erop is gericht de mogelijke variatie in de inrichting van de bezwaarprocedure kaart te brengen en niet om de meest actuele stand van zaken weer te geven.

Na een korte tussenconclusie in paragraaf 4.4 komt in paragraaf 4.5 aan de orde in welke gevallen de informele aanpak door bestuursorganen wordt ingezet. Paragraaf 4.5.1 bevat een korte uiteenzetting van de wijze waarop de informele aanpak bij de onderzochte bestuursorganen in het algemeen is vormgegeven. In paragraaf 4.5.2 wordt vervolgens bekeken welke informele instrumenten zoal worden ingezet. Paragraaf 4.6 bevat de conclusies van het hoofdstuk als geheel.

4.2 Onderzoeksofzet

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de overheid op dit moment bezwaren behandelt, is onderzoek gedaan bij 50 willekeurig gekozen bestuursorganen. Voor de selectie van de bestuursorganen is op rechtspraak.nl gezocht naar bestuursrechtelijke uitspraken die zijn gedaan voor 1 maart 2016, met uitzondering van vreemdelingenrecht en belastingrecht (gesorteerd van nieuw naar oud). Hierbij zijn zowel uitspraken van rechtbanken als van de bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties meegenomen. Bestuursorganen waarvan over de inrichting van de bezwaarprocedure in het geheel niets gevonden kon worden, zijn buiten beschouwing gelaten.

De in dit hoofdstuk te vinden informatie over de wijze waarop de bezwaarprocedure is ingericht, is afkomstig van de websites van de geselecteerde bestuursorganen, algemene jaarverslagen, jaarverslagen van bezwaaradviescommissies en bezwaarverordeningen.²⁰⁴ Om de verhouding tussen de door de bestuursorganen beschreven procedure en de werkwijze in de praktijk te onderzoeken, zijn vervolgens bij 25 van de 50 bestuursorganen interviews gehouden met ambtenaren die betrokken zijn bij de behandeling van bezwaren. In de interviews stond de vraag centraal in hoeverre de in de beleidsstukken beschreven werkwijze in de praktijk wordt toegepast. De interviews zijn gehouden in 2016. Bij de selectie is gestreefd naar een zo groot mogelijke diversiteit. Bestuursorganen waar het dossieronderzoek onvoldoende informatie boven tafel bracht of die op basis van de bestudeerde informatie juist een interessante of afwijkende werkwijze bleken te hebben, zijn relatief oververtegenwoordigd.²⁰⁵ In de figuur hieronder is te zien welke overheidslichamen in de steekproef vielen en op welke manier de informatie is verkregen.

204 De geraadpleegde verordeningen zijn te vinden via: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>.

205 Dat verklaart het grote aantal lokale overheden in de steekproef.

Figuur 4.1: Onderzochte bestuursorganen²⁰⁶

	Documenten en beleidsstukken	Documenten, beleidsstukken en interviews
(Bestuursorganen van) gemeenten	Aalburg, Dinkelland, Enschede, Gooische Meren, Gorinchem, Groesbeek, Heerhugowaard, Heerlen, Hellendoorn, Heusden, Hillegom, Landgraaf Brunssum, Millingen aan de Rijn, Mook en Middelaar, Nederweert, Overbetuwe, Reusel de Mierden,, Venray, Westland	Almere, Amsterdam, Apeldoorn, Baarn, Breda, Den Haag, Deventer, Groningen, Haarlem, Hilversum, Houten, Ommen, Ooststellingwerf, Rotterdam, Smallingerland, Sudwest Fryslân, Tilburg, Tytsjerksteradiel, Utrecht , Zaanstad
(Bestuursorganen) van provincies	Zuid-Holland	Drenthe, Gelderland
Overig	Korpschef Politie, CIZ, PUR, Raad voor Rechtsbijstand	AFM, SVB Groningen, UWV Leeuwarden

4.3 Intern of extern horen

Met het onderscheid tussen een interne of externe inrichting van de bezwaarprocedure wordt in dit onderzoek bedoeld: de mate waarin bij de bezwaarbehandeling gebruik wordt gemaakt van personen die niet werkzaam zijn voor het bestuursorgaan, met name in het kader van het horen van bezwaarmakers en het adviseren over de beslissing op het bezwaar.

De bezwaarprocedure ziet op een heroverweging van een besluit door het bestuursorgaan dat dit besluit heeft genomen. Het werd bij de invoering van de Awb dan ook in het algemeen wenselijk geacht dat het bestuursorgaan waar mogelijk zelf de hoorzitting zou leiden of – bij meerhoofdige organen – het horen zou opdragen aan een of meerdere leden daarvan. De wetgever erkende echter ook dat dit gezien de grote onderlinge verschillen tussen bestuursorganen – bijvoorbeeld wat betreft de aard van en het aantal te heroverwegen beslissingen – niet altijd haalbaar zou zijn.²⁰⁷

Als een bestuursorgaan bezwaarmakers niet zelf hoort, dan moet een keuze worden gemaakt tussen de twee andere varianten die de Awb kent. Kiest een bestuursorgaan ervoor om uitsluitend personen die werkzaam zijn voor of onder verant-

²⁰⁶ Bij alle onderzochte bestuursorganen gelden aparte procedures voor bezwaren die zijn gericht tegen besluiten genomen op grond van de Wet onroerende zaken (Woz) en tegen rechtspositionele besluiten. De inrichting van de bezwaarprocedures die gelden voor dit soort besluiten komt in dit hoofdstuk niet expliciet aan de orde. De rest van de bezwaren, zowel binnen het sociale als fysiek domein, bespreek ik wel.

²⁰⁷ Zie paragraaf 2.2 van dit onderzoek.

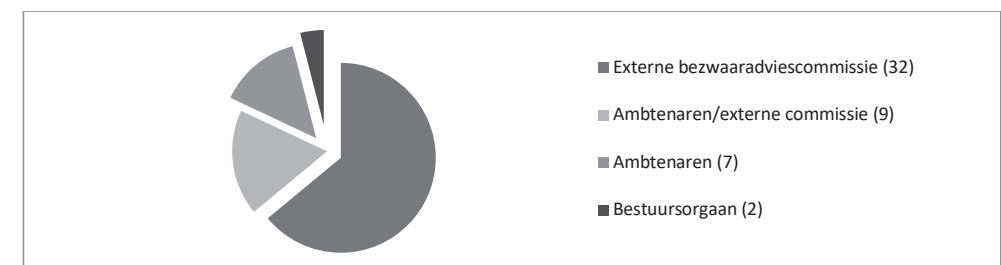
woordelijkheid van het bestuursorgaan (in de regel ambtenaren) in te zetten bij de behandeling van bezwaarschriften, dan is art. 7:5 Awb van toepassing. Kiest het bestuursorgaan ervoor om het horen en adviseren op te dragen aan een commissie met tenminste een buitenstaander als voorzitter, dat wil zeggen: een persoon die niet werkzaam is voor of onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan, dan is art. 7:13 Awb van toepassing.

Het belangrijkste uitgangspunt van beide bepalingen is dat personen die betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van een in bezwaar bestreden besluit niet te veel de gang van zaken van het horen tijdens de bezwaarfase mogen bepalen. Dit om zoveel mogelijk een onbevangen heroverweging te faciliteren.²⁰⁸ Indien het horen gebeurt door het bestuursorgaan zelf, de voorzitter of een lid ervan geldt deze beperking vanzelfsprekend niet: kenmerkend voor de bezwaarprocedure is immers dat het bestuursorgaan zelf nogmaals naar het door hem genomen besluit gaat kijken.²⁰⁹

4.3.1 De praktijk anno 2016

Uit de inventarisatie blijkt dat de grote meerderheid van de bestuursorganen er voor kiest om bij de behandeling van tegen hun besluiten gerichte bezwaren buitenstaanders in de schakelen. Een ruime meerderheid van de bestuursorganen (32 van de 50) kiest er zelfs voor om de behandeling van bezwaren volledig op te dragen aan een externe bezwaaradviescommissie. Negen bestuursorganen horen, afhankelijk van de zaak, ambtelijk of met een externe commissie. Zeven bestuursorganen horen altijd ambtelijk. Slechts bij hoge uitzondering (bij twee van de 50 bestuursorganen) is het bestuursorgaan zelf of een lid daarvan betrokken bij het horen van bezwaarmakers. Een en ander is in onderstaande figuur te zien:

Figuur 4.2: Wijze van horen



²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ Ibidem.

Extern en ambtelijk

Niet ieder binnengekomen bezwaar hoeft door het bestuursorgaan op dezelfde wijze behandeld te worden. Blijkens de memorie van toelichting bij art. 7:13 Awb kan de beslissing over de wijze van bezwaarbehandeling het beste per categorie bezwaarzaak worden genomen.²¹⁰ Het is dan ook allerm minst uitgesloten dat een bestuursorgaan voor sommige bezwaren een externe bezwaaradviescommissie gebruikt, terwijl andere bezwaren ambtelijk worden afgedaan.

Een aantal bestuursorganen maakt gebruik van deze mogelijkheid. Dat gebeurt bijvoorbeeld door te voorzien in de mogelijkheid dat bij bepaalde bezwaren ambtelijk wordt gehoord, terwijl de ‘standaard’ procedure ziet op het horen en adviseren door een externe bezwaaradviescommissie (de categorie ‘ambtenaren/extern’ in bovenstaande figuur). Bij negen van de 50 bestuursorganen is een bepaling in de bezwaarverordening opgenomen die het mogelijk maakt om voor bepaalde typen bezwaarschriften een andere procedure te hanteren dan de ‘standaard’ procedure die voor dat type bezwaar geldt. In de verordening is dan vaak een bepaling opgenomen in de trant van: ‘Burgemeester en wethouders kunnen categorieën van bezwaarschriften aanwijzen waarbij kan worden afgezien van het horen en adviseren door de commissie, en waarbij het horen ambtelijk plaatsvindt.’²¹¹

Een voorbeeld van een bestuursorgaan met een dergelijke werkwijze is Rotterdam. Hier wordt ongeveer 80% van alle bezwaren ambtelijk behandeld en 20% ter behandeling opgedragen aan een externe bezwaaradviescommissie. De aard van het bezwaar is bepalend voor de keuze. Zo worden zaken met een strafrechtelijk karakter, zoals bestuurlijke boetes boven een bepaald bedrag en fraudezaken, altijd door de externe commissie behandeld.

Ook de gemeente Groningen maakt onderscheid tussen verschillende soorten bezwaarzaken. Een deel van de bezwaarschriften wordt ter behandeling opgedragen aan een (deels) externe bezwaaradviescommissie, terwijl een ander deel (het gros) ambtelijk wordt afgehandeld.²¹² Voor zowel zaken op het gebied van het sociaal domein als op het gebied van het ruimtelijk domein geldt dat sinds medio 2015 in een deel van de zaken ambtelijk wordt gehoord. In het sociaal domein wordt de commissie alleen nog ingezet voor – in grove lijnen – fraude- en handhavingszaken, andere complexe zaken en jeugdzaken. Voor het overige wordt door twee ambtenaren gehoord en geadviseerd.

Afwijken van de reguliere procedure in bijzondere gevallen

Een aantal bestuursorganen voorziet op papier in de mogelijkheid om in bijzondere gevallen af te wijken van de reguliere procedure die voor een bepaald type

210 Zie Daalder, De Groot & Van Breugel 1994.

211 Zie bijvoorbeeld het Aanwijzingsbesluit categorieën van bezwaarschriften waarbij ambtelijk kan worden gehoord van Rotterdam 2009.

212 Toelichting op art. 11 uit de Verordening Bezwaarschriften gemeente Groningen 2015.

bezwaar wordt toegepast. Drie van de onderzochte bestuursorganen doen dat op basis van de complexiteit van het bezwaarschrift, vijf doen het op andere gronden. In de gemeente Amsterdam worden bezwaren bijvoorbeeld in de regel ambtelijk afgedaan. In bijzondere gevallen kan de behandeling van een bezwaar echter worden opgedragen aan een commissie waarvan de voorzitter niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de gemeente:

‘Dit kan bijvoorbeeld in gevallen waarin de neutraliteit en objectieve oordeelsvorming binnen de gemeente niet (afdoende) kunnen worden geborgd; gevallen waarin de schijn zou kunnen ontstaan dat een bezwaarschrift niet met de noodzakelijke onbevangenheid en onbevooroordeeldheid kan worden behandeld, of bijzondere gevallen die een zeer specifieke deskundigheid vereisen die binnen de gemeente niet aanwezig is.’²¹³

Sommige bestuursorganen wijken ook af van hun reguliere procedure wanneer het bestreden besluit als politiek, bestuurlijk of publicitair gevoelig wordt gezien. Door de gemeente Utrecht worden bezwaren in de regel geheel ambtelijk afgedaan, echter, zo zegt een ambtenaar:

‘Sommige bezwaren, vooral wanneer ze zijn gericht tegen omgevingsvergunningen, kunnen grote delen van de stad treffen. Dan ga je als ambtenaar niet zelf op het bezwaar beslissen, maar laat je de wethouder de beslissing op bezwaar nemen. Dan betrek je de verantwoordelijke bestuurder van meet af aan bij het proces.’

In Rotterdam wordt bij de beoordeling of een bezwaar beter ter behandeling aan de externe bezwaaradviescommissie kan worden opgedragen onder meer gekeken naar de zwaarte van de zaak en het afbreukrisico:

‘Je moet de ambtenaar ook een beetje tegen zichzelf beschermen. De toorn van het bestuur kan zich bij een gegrond bezwaar ook richten tegen een individuele ambtenaar.’

Een soortgelijke redenering wordt door de gemeente Groningen gehanteerd voor bezwaren op het gebied van het ruimtelijk domein. Een ambtenaar:

‘In principe kunnen alle zaken ambtelijk worden gehoord. We doen het echter niet als er een aanzienlijk publicitair of bestuurlijk risicoprofiel is. Daarvan zeggen we: daar is in ieder geval sprake van als er door drie of meer belanghebbenden bezwaar wordt gemaakt tegen een omgevingsbesluit. Dat gebeurt regelmatig.’

4.3.2 Variatie in de inrichting bij bestuursorganen met externe bezwaaradviescommissies

In deze paragraaf wordt de variatie in de inrichting van de procedure die is aangetroffen bij bestuursorganen die gebruik maken van een externe bezwaaradviescommissie besproken. Een aspect waarop variatie is aangetroffen betreft het aantal externe personen dat betrokken is bij het horen van bezwaarmakers. Art. 7:13 Awb biedt de mogelijkheid bezwaarden door een lid of door enkele leden van de

213 Art. 2.3, lid 1 Regeling bezwaar en beroep gemeente Amsterdam 2015.

commissie te laten horen, in plaats van door de hele commissie.²¹⁴ In verschillende gemeenten wordt het horen in bepaalde gevallen overgelaten aan een lid van de externe commissie.

Een bijzondere variant van dit ‘enkelvoudig’ horen werd aangetroffen in Houten. Houten gebruikt zowel een bezwaarschriftencommissie in de zin van art. 7:13 Awb als zogenoemde ‘onafhankelijke adviseurs’. Net als de leden van de externe bezwaaradviescommissie maken ook de onafhankelijke adviseurs geen deel uit van, en zijn zij niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Ook zijn de onafhankelijke adviseurs niet tevens lid (of voorzitter) van de externe bezwaarcommissie.

Bij de vraag of de externe commissie of een onafhankelijke adviseur wordt ingezet, wordt in Houten primair gekeken naar de complexiteit van de zaak. De externe commissie hoort en adviseert het bestuursorgaan over bezwaarschriften tegen complexe besluiten. Het horen en het adviseren over een bezwaarschrift tegen een eenvoudig besluit gebeurt door een onafhankelijk adviseur.²¹⁵ Een zaak wordt als minder complex bestempeld wanneer de zaak niet politiek of bestuurlijk gevoelig is en wanneer er één bezwaarmaker is. Een uitzondering op die regel wordt gemaakt voor handhavingzaken. Deze worden altijd door de commissie behandeld. Ook wanneer zich een onderwerp voordoet dat nog niet eerder in een bezwaarschrift aan de orde is geweest, bijvoorbeeld indien het bezwaarschrift volgt op de invoering van nieuwe wet- of regelgeving, worden de eerste bezwaarschriften ter behandeling aan de commissie opgedragen.

De werkwijze van Houten vertoont veel overeenkomsten met de werkwijze van gemeenten waar bij bepaalde bezwaren ambtelijk wordt gehoord door één ambtenaar en bij andere bezwaren het horen wordt opgedragen aan een externe bezwaaradviescommissie. Ook daar wordt in de regel het horen bij de wat eenvoudiger besluiten, waar niet al te veel belanghebbenden bij betrokken zijn en waar het bovendien niet over handhaving gaat, aan één ambtenaar overgelaten.

Meerdere kamers

Bestuursorganen met een externe bezwaaradviescommissie kiezen er vaak voor om deze op te delen in meerdere kamers die elk exclusief bevoegd zijn om te adviseren over bezwaren over bepaalde onderwerpen. Wat betreft het aantal kamers dat een externe commissie telt, spant Haarlem de kroon: de externe commissie heeft daar maar liefst zeven kamers. Vaker komt het voor dat een commissie in twee of drie kamers is opgedeeld. Veelal wordt dan onderscheid gemaakt tussen ruimtelijke/algemene-, sociaaldomein- en ambtenarenzaken.

²¹⁴ Wel geldt dan de eis dat het lid aan wie het horen wordt opgedragen evenmin voor of onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzaam is.

²¹⁵ Verordening inzake de behandeling van bezwaarschriften gemeente Houten 2011.

Hoedanigheid van de leden

Indien een bestuursorgaan er voor kiest om bezwaarmakers te horen in overeenstemming met art. 7:13 Awb, betekent dit dat de voorzitter van de commissie niet werkzaam mag zijn voor of onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Voor de overige leden van de commissie geldt deze verplichting niet. Toch bestaat de 7:13-commissie bij 33 van de 41 bestuursorganen die van zo’n commissie gebruikmaken, geheel uit externe leden. Slechts in vier gevallen werd een ‘gemengde’ commissie aangetroffen, waar de commissie bestaat uit een externe voorzitter en een of meer leden die wel werkzaam zijn voor of onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.²¹⁶

De gemeente Groningen biedt een voorbeeld. Daar bestaat de externe bezwaaradviescommissie uit twee externe leden en een ambtenaar. Deze ambtenaar fungeert tevens als secretaris van de commissie. De AFM biedt een ander voorbeeld. Daar bestaat de commissie uit een externe voorzitter, een jurist van de afdeling Juridische Zaken van de AFM en in de regel een vertegenwoordiger van de afdeling die het primaire besluit heeft voorbereid.

Juristen dominant

De externe commissies bestaan geheel of in ieder geval voor het merendeel uit juristen. Op de vraag waarom er in de regel juristen zitting hebben in de bezwaaradviescommissie werden verschillende antwoorden gegeven, variërend van de constatering dat er nu eenmaal veelal juristen reageren op de gepubliceerde vacatures tot de opvatting dat vooral juristen geschikt zijn om het werk te doen:

“Onze commissie bestaat voor zo’n 90% uit juristen. Dit omdat wetgeving steeds complexer wordt. Je kunt pas goed tot een oplossing voor het geschil komen als je het juridische speelveld kunt overzien. Als je niet weet wat een hardheidsclausule is, kun je hem ook niet gebruiken bij wijze van spreken.”²¹⁷

Openbaarheid van de hoorzitting

Voor zover niet bij wettelijk voorschrift anders is bepaald kan, indien gebruik wordt gemaakt van een externe bezwaaradviescommissie, de commissie kiezen of het horen wel of niet in het openbaar plaatsvindt (art. 7:13 lid 4 jo. 7:2 lid 2 Awb). Het onderwerp van het bezwaar is een factor van belang voor de vraag of de hoorzitting voor het publiek toegankelijk is. Vrijwel altijd wordt onderscheid gemaakt tussen zaken met een meer ‘persoonlijk’ karakter, bijvoorbeeld uitkerings- of ambtenarenzaken, en zaken waar geen of in ieder geval minder ‘gevoelige’ persoonlijke informatie aan de orde komt. In Súdwest-Fryslân is het aldus geregeld:

²¹⁶ Van vier andere bestuursorganen was op grond van de geraadpleegde bronnen niet te achterhalen of de commissie geheel of gedeeltelijk extern is.

²¹⁷ Het antwoord van een medewerker van de gemeente Rotterdam.

‘Het horen door de Sociale Kamer van de commissie vindt plaats achter gesloten deuren. De zitting van de Algemene Kamer is openbaar. De deuren kunnen worden gesloten indien de voorzitter van deze kamer dat nodig acht of indien een belanghebbende daartoe een verzoek doet.’²¹⁸

Afzien van horen

Voordat op het bezwaar wordt beslist, moeten belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord (art. 7:2 Awb). Op deze hoofdregel formuleert de Awb een aantal uitzonderingen (art. 7:3 Awb).²¹⁹ Uit jurisprudentie van de CRvB volgt dat ‘tot het achterwege laten van een hoorzitting op grond van dit artikel in het algemeen met grote terughoudendheid dient te worden besloten’.²²⁰ Voor zover bij wettelijk voorschrift niet anders in bepaald, beslist de commissie of van het horen van belanghebbenden wordt afgezien (art. 7:13 lid 4 Awb). De beslissing om van een hoorzitting af te zien wordt in sommige gevallen aan de voorzitter van de commissie overgelaten. Dat is bijvoorbeeld in Ommen het geval.²²¹

De meeste bestuursorganen stellen dat ze niet snel afzien van het houden van een hoorzitting. Illustratief voor de houding van bestuursorganen is het beleid van de SVB:

‘In geval een belanghebbende verklaart dat hij geen gebruik wil maken van het recht te worden gehoord of niet reageert op de uitnodiging van de SVB om te worden gehoord, probeert de SVB de belanghebbende toch te horen wanneer zij dit van belang vindt voor de rechtmatigheid van de beslissing op het bezwaar. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als naar aanleiding van het bezwaarschrift twijfels zijn ontstaan over de juistheid van het primaire besluit.’²²²

Een aantal bestuursorganen nodigt niet standaard de bezwaarmaker uit voor een hoorzitting, maar vraagt bezwaarmakers zelf aan te geven of zij gehoord willen worden.²²³ Een dergelijke werkwijze wordt door de Korpschef van de Politie gevolgd. In het Reglement behandeling bezwaarschriften politie 2015 is te lezen:

‘In de ontvangstbevestiging wordt de indiener van het bezwaarschrift gevraagd uitdrukkelijk te verklaren of hij gebruik wil maken van de mogelijkheid te worden gehoord. Voor deze reactie wordt hem een termijn van twee weken gegund. Indien binnen deze termijn geen reactie is ontvangen, kan van het horen worden afgezien.’²²⁴

218 Jaarverslag Commissie Bezwaarschriften gemeente Sudwest Fryslân 2014, p. 4.

219 Zie uitgebreid hoofdstuk 2 van dit onderzoek.

220 Zie o.a. uitspraak van de CRvB van 6 maart 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA1463.

221 Art. 7 Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Ommen 2012.

222 Zie bijvoorbeeld de beleidsregels van SVB omtrent het afzien van horen in de bezwaarfase: https://puc.overheid.nl/doc/PUC_3289_20/4/#d2e901016.

223 Kritisch hierover Marseille & Wever 2019, p. 557 e.v.

224 Art. 4 lid 2 Reglement behandeling bezwaarschriften politie 2015.

Na de hoorzitting

Naast de vraag door wie een bezwaarmaker wordt gehoord, is van belang wat er na de zitting gebeurt. De Awb schrijft voor dat de externe commissie een schriftelijk advies uitbrengt aan het bestuursorgaan dat op het bezwaar moet beslissen. Ook is bepaald dat het advies een verslag van het horen bevat (art. 7:13 lid 6 Awb). Wat dit betreft is dan ook geen noemenswaardige variatie aangetroffen bij de bestudeerde bestuursorganen.

Hoe wordt met het advies van de commissie omgegaan?

Het bestuursorgaan is niet verplicht het advies van de adviescommissie over te nemen. Wil het bestuursorgaan beslissen in afwijking van het advies (ofwel: contrair gaan), dan moet in de beslissing de reden voor die afwijking worden vermeld en moet het advies van de bezwaaradviescommissie met de beslissing op het bezwaar worden meegezonden (art. 7:13 lid 6 en 7 Awb).

De manier waarop met het advies van de externe bezwaaradviescommissie wordt omgesprongen wanneer dit strekt tot het geheel of gedeeltelijke gegrond verklaren van het bezwaar, varieert. Bij een vijftal bestuursorganen is sprake van een speciale contraire adviesprocedure. Zoals in Rotterdam:

‘De commissie brengt advies uit aan het bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit nam. Een advies van de commissie is niet vrijblijvend. Alleen als het bestuursorgaan dit kan motiveren, kan hij afwijken van het Algemene Bezwaar Commissie (ABC)advies. Hoofd Juridische diensten is secretaris van de ABC. Adviseert de ABC om een bezwaarschrift gegrond te verklaren, dan geeft het hoofd Juridische diensten in zijn functie als secretaris de betreffende dienst de gelegenheid om te reageren op het conceptadvies. De dienst die het bestreden besluit heeft voorbereid, kan het (gegronde) ABC-advies onaanvaardbaar vinden en brengt dan een zogeheten contrair-advies of contramemorie uit. Dat wordt samen met het preadvies van de commissie voorgelegd aan het bevoegde orgaan. In de regel het college van B en W, dat uiteindelijk de knoop moet doorhakken.’²²⁵

In Amsterdam kent men een soortgelijke regeling als in Rotterdam. Ook hier wordt van een contrair adviesprocedure gesproken:

‘Indien het primaire organisatieonderdeel zich niet kan vinden in het advies van de commissie, beslist het college op basis van het advies van de bezwaarschriftencommissie, een zakelijke weergave van het standpunt van het primaire organisatieonderdeel en een advies van de directeur Juridische Zaken.’²²⁶

Wie beslist op het bezwaar?

De bezwaarprocedure eindigt in beginsel met het nemen van de beslissing op het bezwaar. Een drietal variaties is gevonden met betrekking tot de bevoegdheid om

225 Jaarverslag Algemene Bezwaarschriftencommissie Rotterdam 2014, p. 32.

226 Art. 4.11 Regeling bezwaar en beroep (college en burgemeester) gemeente Amsterdam 2015.

op het bezwaar te beslissen. Bij de meeste kleinere gemeentes wordt het besluit op bezwaar door het bestuursorgaan genomen. Een voorbeeld betreft Baarn:

‘Op basis van de stukken en het verhandelde tijdens de hoorzitting brengt de commissie een advies uit aan het betreffende bestuursorgaan van de gemeente (burgemeester, college of raad). Het onafhankelijke advies (inclusief verslag van de hoorzitting) wordt gelijktijdig naar de bezwaarde en naar het bestuursorgaan gestuurd. Het bestuursorgaan neemt vervolgens een besluit op het bezwaarschrift, dat al dan niet in overeenstemming met het advies van de commissie is.’²²⁷

Beslist het bestuursorgaan niet zelf, dan moet de bevoegdheid om op het bezwaarschrift te beslissen worden gemandateerd aan een ambtenaar. Bij veel gemeenten wordt de beslissing op bezwaar in de regel in mandaat genomen door het hoofd van de afdeling juridische zaken. Rotterdam biedt een voorbeeld, zij het dat het hoofd van de afdeling juridisch zaken niet gemandateerd is om op het bezwaar te beslissen wanneer de bezwaaradviescommissie adviseert om een bezwaar geheel of gedeeltelijk gegrond te verklaren en de vakafdeling het niet met het advies van de bezwaaradviescommissie eens is. In dergelijke gevallen beslist het college van B&W zelf.²²⁸

4.3.3 Variatie in de inrichting bij bestuursorganen die ambtelijk horen

Hoewel het inschakelen van een 7:13-commissie verreweg het meest populair blijkt onder bestuursorganen, kiest ook een substantieel aantal bestuursorganen ervoor om in ieder geval bepaalde categorieën bezwaren ambtelijk af te doen.

Artikel 7:5 Awb geeft een drietal regels voor het geval het bestuursorgaan het horen opdraagt aan een of meerdere personen die onder zijn verantwoordelijkheid werken. Deze regels beogen een onbevangen heroverweging van het primaire besluit te bewerkstelligen. Zo is het niet toegestaan dat een bij het primaire besluit betrokken ambtenaar als enige een bezwaarmaker hoort. Als door meerdere personen wordt gehoord, mag een ambtenaar die betrokken is geweest bij de totstandkoming van het primaire besluit niet de hoorzitting leiden en mag de meerderheid van de hoorders niet betrokken zijn geweest bij de totstandkoming het bestreden besluit. Artikel 7:5 Awb laat bestuursorganen verder vrij om te kiezen hoeveel ambtenaren worden betrokken bij het horen.

Als ambtelijk wordt gehoord, moet niet alleen worden beslist hoeveel en welke ambtenaren worden ingeschakeld, maar ook of, en zo ja in welke hoedanigheid, een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan (veelal een ambtenaar van de vakafdeling waar het primaire besluit tot stand is gekomen) een rol speelt op de zitting. Een eerste mogelijkheid is dat wordt afgezien van het uitnodigen van een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan voor de hoorzitting. Ook is denkbaar dat een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan als partij aanwezig is op de hoorzitting,

²²⁷ Jaarverslag Adviescommissie bezwaarschriften Baarn 2012 en 2013, p. 6.

²²⁸ Jaarverslag Algemene Bezwaarschriftencommissie Rotterdam 2014, p. 7.

bijvoorbeeld om aldaar het genomen besluit toe te kunnen lichten. Tot slot is het mogelijk dat de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan deel uitmaakt van een ambtelijke hoorcommissie. Eis is dan wel dat de commissie tenminste drie leden telt, waarvan er twee niet betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het bestreden besluit.

Hoeveel ambtenaren horen?

Bestuursorganen die ambtelijk horen, kiezen er in de meeste gevallen voor om het horen op te dragen aan een enkele ambtenaar. Voorbeelden zijn het UWV en de SVB.²²⁹ In Tilburg en Amsterdam wordt door drie ambtenaren gehoord. De gemeente Groningen is een van de drie overheden in de steekproef waar door twee ambtenaren wordt gehoord. Een ambtenaar vertelt waarom dat gebeurt:

“De ervaring is dat het handig is om iemand te hebben die de technische rol van voorzitter op zich neemt en het gesprek in goede banen leidt, en een ander in de rol van secretaris die het inhoudelijke deel voor zijn rekening neemt. Deze opzet wordt ook heel erg gewaardeerd door de ambtenaren. Dat wil overigens niet zeggen dat we niet op termijn in bepaalde zaken wel met een ambtenaar gaan horen.”

Bestuursorgaan op de zitting vertegenwoordigd?

Utrecht biedt een voorbeeld van een procedure waar het ambtelijk horen als regel plaatsvindt zonder dat een ambtenaar van de vakafdeling, als vertegenwoordiger van het bestuursorgaan, op de hoorzitting aanwezig is. De bezwaarambtenaar kan ambtenaren van de vakafdeling vragen op de zitting te verschijnen, maar dat gebeurt niet vaak. Er is wel veelvuldig informeel contact met de vakafdelingen, bijvoorbeeld door te bellen, te mailen of even langs te gaan. Ook in Rotterdam vindt het ambtelijk horen van bezwaarmakers plaats zonder dat er een ambtenaar van de vakafdeling aanwezig is, onder meer omdat er niet voldoende capaciteit bij de vakafdelingen is om bij het horen aanwezig te zijn. Bij de SVB is men van opvatting dat de aanwezigheid van een ambtenaar van de vakafdeling bij het horen zelden toegevoegde waarde heeft:

“Ik werk op dezelfde afdeling als de ambtenaar die het primaire besluit heeft genomen. In feite zou ik zijn werkzaamheden ook zelf kunnen doen, en het gebeurt ook wel dat ik zelf primaire besluiten neem. Dus in feite weet ik van A tot Z wat er speelt en kan ik het primaire besluit helemaal toelichten. Alleen als er erg specialistische kennis nodig is, nodig ik wel eens een collega van die afdeling uit om op de zitting te komen.”

Uit een interview met een medewerker van het UWV blijkt zelfs sprake van principiële bezwaren tegen de aanwezigheid van de vakafdeling bij de hoorzitting.

²²⁹ Van twaalf daarvan is bekend in welke samenstelling ambtelijk wordt gehoord. Bij zeven bestuursorganen wordt in de meerderheid van de gevallen door een ambtenaar gehoord, bij drie bestuursorganen wordt in de regel door twee ambtenaren gehoord, de overige twee bestuursorganen horen d.m.v. een ambtelijke commissie, waarin drie ambtenaren zitting hebben.

“De primaire afdeling hoort er niet bij. Die hebben er niets mee te maken. De bezwaarprocedure is een heroverweging van het primaire proces zonder het primaire proces.”

Bij andere bestuursorganen treedt wel een ambtenaar van de vakafdeling op als vertegenwoordiger van het bestuursorgaan. Zo is in Groningen bij bezwaren in het ruimtelijke domein een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan aanwezig bij de ambtelijke hoorzitting:

“Bij ons is er iemand uit het andere organisatieonderdeel aanwezig die het bestreden besluit toelicht. Er bestaat bij de bezwaarbehandelaars van de juridische afdeling wat minder inzicht in besluiten in het ruimtelijke domein dan in besluiten in het sociale domein. Zeker wanneer er een belangenafweging aan het besluit vooraf is gegaan. Wij van de juridische afdeling hebben daar minder zicht op.”

Bij twee bestuursorganen maakt een ambtenaar van de vakafdeling deel uit van de ambtelijke bezwaarcommissie. Zo heeft in Tilburg een ambtenaar van de afdeling die het bestreden besluit heeft genomen zitting in de ambtelijke bezwaarschriftencommissie, samen met twee ambtenaren die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken zijn geweest.²³⁰

Hoorzitting openbaar?

Voor sommige bestuursorganen die ambtelijk horen, geldt dat de zitting voor het publiek toegankelijk is. Dat is bijvoorbeeld in Amsterdam en Tilburg het geval. Bij andere bestuursorganen vinden juist zo goed als alle hoorzittingen achter gesloten deuren plaats. Dit is bijvoorbeeld bij het UWV het geval:

‘De hoorzitting is niet openbaar. Belanghebbenden kunnen onder opgaaf van redenen verzoeken anderen de hoorzitting geheel of gedeeltelijk te laten bijwonen. Het UWV beslist op dit verzoek.’²³¹

Telefonisch horen

Het komt voor dat het bestuursorgaan met een bezwaarde afsprekt om de hoorzitting telefonisch te doen. De Awb verzet zich hier in beginsel niet tegen, mits de bezwaarmaker daarmee instemt.²³² Onder meer bij het UWV en de SVB wordt de mogelijkheid geboden om telefonisch te worden gehoord. Bij het UWV behoort telefonisch horen zelfs tot de mogelijkheden wanneer er meerdere belanghebbenden bij een bezwaar betrokken zijn:

‘Als meerdere belanghebbenden gehoord (willen) worden, zal het telefonisch horen met behulp van een vergadertelefoon plaatsvinden. Belanghebbenden moeten immers op grond van artikel 7:6 lid 1 Awb in elkaars aanwezigheid worden gehoord.’²³³

230 Het andere bestuursorgaan betreft de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

231 Art. 16 Reglement behandeling bezwaarschriften UWV 2014.

232 Zie uitgebreid hoofdstuk 2 van dit onderzoek.

233 Toelichting op art. 12, Reglement behandeling bezwaarschriften UWV 2014.

De beslissing op het bezwaar

Waar het horen in overeenstemming met art. 7:13 Awb veronderstelt dat de commissie een advies uitbrengt aan het bestuursorgaan, wordt in art. 7:5 Awb niets gezegd over de gang van zaken na de ambtelijke hoorzitting. Interessant is dan ook om te bezien op welke wijze ambtelijk horende bestuursorganen invulling geven aan het vervolg op de hoorzitting. Met name is interessant wie bevoegd is om op het bezwaarschrift te beslissen. Twee varianten doen zich in de praktijk voor.

Ten eerste kiest een aantal ambtelijk horende bestuursorganen ervoor om het besluit op bezwaar op te laten stellen door de ambtenaar die ook de hoorzitting heeft geleid. Een voorbeeld betreft het UWV:

“Het besluit op bezwaar wordt ambtelijk opgesteld. We hebben daar allerlei sjablonen voor. Voor bijna elk geval kun je daar gebruik van maken. Ik doe dus het hele proces van A-Z.”

Andere bestuursorganen kiezen een werkwijze die meer aansluit bij de werkwijze die vaak wordt gevolgd indien een externe bezwaaradviescommissie is ingeschakeld, dat wil zeggen: na de hoorzitting wordt schriftelijk advies uitgebracht door de ambtelijke commissie aan het bestuursorgaan dat vervolgens op het bezwaar beslist. Deze werkwijze vindt men bijvoorbeeld in Amsterdam (stadsdeel Oost) terug. Een ambtenaar vertelt:

“Bij de ambtelijke commissies wordt een concept besluit gemaakt. Dat lijkt wel erg op een advies zoals dat bij een 7:13-commissie gemaakt wordt, maar dan wordt het in een besluit-jasje gegoten. Meestal maakt de secretaris dat concept en laten de andere leden hun licht erover schijnen. Dat advies wordt naar de vakafdeling gezonden.”

4.4 Tussenconclusie

In de voorgaande paragrafen is een overzicht gegeven van de variatie in de wijze waarop bestuursorganen hun *formele* bezwaarprocedure hebben ingericht. Te zien was dat een ruime meerderheid van de onderzochte bestuursorganen gebruikmaakt van een externe bezwaaradviescommissie. Ook valt op dat een aanzienlijk aantal bestuursorganen meerdere procedures heeft, wat betekent dat soms ambtelijk en soms door de externe bezwaaradviescommissie wordt gehoord.

Procedures waar gebruik wordt gemaakt van een externe bezwaaradviescommissie verschillen minder van elkaar dan procedures waar ambtelijk wordt gehoord. Zo is het bij externe procedures verplicht dat door de externe adviescommissie een advies wordt uitgebracht aan het bevoegde bestuursorgaan, dat vervolgens zelf op het bezwaar moet beslissen (art. 7:13 Awb). Ook wordt altijd een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan voor het horen uitgenodigd (art. 7:13 lid 5). Maar ook op een aantal punten waar wel variatie mogelijk is, valt op dat sprake is uniformiteit. Een voorbeeld betreft de hoedanigheid van de leden van de externe commissie. Een enkele keer is sprake van een gemengde commissie, maar veelal bestaat een externe bezwaaradviescommissie uit een externe voorzitter en twee externe leden.

Ambtelijke procedures verschillen meer van elkaar. Voorbeelden van die variatie zijn het aantal ambtenaren dat betrokken is bij het horen van bezwaarmakers (één, twee, of drie), of een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan bij de zitting wordt betrokken (altijd, soms of nooit), en zo ja: in welke hoedanigheid dat gebeurt (als 'verweerder' of als lid van de hoorcommissie). Soms wordt na de hoorzitting een advies uitgebracht aan het bevoegd gezag (het bestuursorgaan of een gemandateerde ambtenaar) dat uiteindelijk op bezwaar beslist, in andere gevallen is de horende ambtenaar of de ambtelijke commissie zelf bevoegd om op bezwaren te beslissen.²³⁴

4.5 De informele aanpak van bezwaren

De tweede keuze die het bestuur moet maken bij de inrichting van de bezwaarprocedure betreft die voor een meer formele of een meer informele manier van werken. Onder de informele aanpak van bezwaarschriften wordt in dit onderzoek verstaan:²³⁵

Het geheel van interventies van een bestuursorgaan die erop zijn gericht om een (potentieel) geschil met een (potentiële) bezwaarmaker over een besluit op te lossen door middel van overeenstemming: hetzij omdat de bezwaarmaker het primaire besluit alsnog accepteert zonder dat er iets aan is gewijzigd, hetzij omdat een bezwaarmaker het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan zijn bezwaren tegemoet is gekomen.

Ik maak onderscheid tussen een informele procedure en een oplossingsgerichte werkwijze. Die eerste betreft een procedure voorafgaand aan of in plaats van de formele in de Awb geregelde procedure, die in het teken staat van het door middel van overeenstemming oplossen van een geschil. Die tweede betreft een werkwijze die inhoudt dat wordt geprobeerd overeenstemming te bereiken tussen het bestuursorgaan en de bezwaarmaker. Omdat ik ervan uitga dat een informele procedure een oplossingsgerichte werkwijze impliceert, beperk ik mij in dit hoofdstuk tot de vraag in hoeverre de formele procedure in het teken staat van het vinden van een minnelijke oplossing voor het geschil.

In de komende paragrafen van dit hoofdstuk is de vraag aan de orde of, en in welke mate, er bij bestuursorganen in de steekproef sprake is van een informele aanpak bij de behandeling van bezwaarschriften. In het bijzonder komt daarbij de vraag aan de orde in hoe vaak in welke gevallen de informele aanpak door bestuursorganen wordt ingezet en hoe vaak daarbij van welke informele instrumenten gebruik wordt gemaakt.

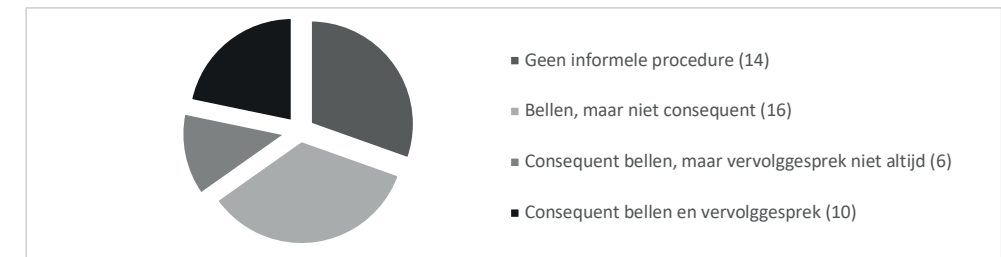
²³⁴ Soms wordt de beslissing op bezwaar door de ambtenaar die heeft gehoord genomen (in mandaat).

²³⁵ Zie verder het inleidende hoofdstuk van dit onderzoek.

4.5.1 De inrichting van de informele aanpak op papier

Welk deel van de onderzochte bestuursorganen maakt melding van een informele procedure? Van 46 van de 50 bestuursorganen is bekend of en zo ja, wat ze op papier hebben geregeld over een informele procedure. In de figuur hieronder is te zien hoe de inrichting van de informele procedure er bij deze bestuursorganen op papier uitziet.

Figuur 4.3: Vormgeving van de informele procedure



Veertien bestuursorganen doen niet aan een informele aanpak. Bij zestien bestaat de informele procedure op papier enkel uit het in bepaalde gevallen telefonisch contact opnemen met bezwaarmakers. Zes bestuursorganen stellen dat ze consequent bellen met bezwaarmakers en dat ze daarnaast in sommige gevallen inzetten op de verdere informele behandeling van het bezwaar. Tien bestuursorganen zeggen consequent telefonisch contact te zoeken met de bezwaarmaker waarna wordt geprobeerd om een informeel vervolgggesprek in te plannen.²³⁶

Wie beslist over de inzet van de informele aanpak?

Het initiatief voor het inzetten van de informele aanpak ligt in de meeste gevallen bij (een ambtenaar/medewerker van) het bestuursorgaan, ook wanneer gebruik wordt gemaakt van een externe bezwaaradviescommissie. Bij veel gemeenten waar een externe bezwaaradviescommissie actief is, wordt de regie (mede) gevoerd door de secretaris van de adviescommissie, in de regel een onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzame ambtenaar. Zo ligt bij de provincie Gelderland de verantwoordelijkheid voor het inzetten van informele instrumenten bij de secretaris van de bezwaaradviescommissie:

“Wij als secretaris nemen contact op met bezwaarde om te kijken of dit een zaak is die door alternatieve geschilbeslechting er af kan, dan wel kan worden ingetrokken omdat sprake is van

²³⁶ Van vier bestuursorganen kon de informele procedure op basis van de bestudeerde bronnen niet nader worden gespecificeerd. Er werd wel genoemd dat wordt gekeken of een informele behandeling van het bezwaar mogelijk is, maar er werd niet toegelicht hoe dat informele traject er dan uit kan zien.

een communicatieprobleem en GS eigenlijk tot de conclusie zijn gekomen dat ze een fout hebben gemaakt en de zaak moeten herstellen.”

Ook komt het vaak voor dat de inzet van de informele aanpak onder verantwoordelijkheid van de vakafdeling wordt geplaatst. Bijvoorbeeld in de gemeente Ommen:

‘Wat betreft de informele procedure (pre-mediation) om bezwaarschriften te behandelen, merkt de commissie op dat deze activiteiten vooral liggen bij de vakafdeling, in die zin dat de vakafdeling na binnenkomst van een bezwaarschrift, vaak na overleg met het secretariaat van de commissie, beoordeelt of het besluit is te handhaven.’

Daarnaast komt het voor dat de persoon bij wie de regie voor de informele aanpak ligt, per beleidsterrein verschilt. Zoals bij de gemeente Hilversum:

“In het fysieke domein heeft de secretaris van de bezwaaradviescommissie de leiding bij de informele aanpak. In het sociale domein wordt dat gedaan door een ambtenaar van de vakafdeling. Die zijn daar bedrevener in.”

Wanneer wordt afgezien van de informele aanpak?

Ook belangrijk is de vraag in welke gevallen bestuursorganen juist niet inzetten op de informele aanpak van een bezwaarschrift. Op dat punt is eveneens sprake van aanzienlijke variatie. Zo geldt in Apeldoorn als uitgangspunt dat bezwaarden worden uitgenodigd voor een informeel gesprek onder leiding van een secretaris van de bezwaaradviescommissie. In een aantal situaties wordt een dergelijk gesprek echter niet aangeboden:

“Mensen die in het verleden zo’n gesprek hebben geweigerd bellen we vaak niet. Advocaten ook meestal niet. Die zijn vaak niet bereid omdat ze een keer extra moeten komen zonder dat daar extra geld tegenover staat. Hetzelfde geldt voor rechtshulpverleners. Die bellen we ook niet omdat deze vaak uit een andere plek moeten komen.”

Gelderland kijkt bij de beslissing of een informeel traject wordt aangeboden in hoeverre er (vanuit het bestuursorgaan bezien) onderhandelingsruimte is en of de bezwaarde de bezwaarprocedure niet uitsluitend als hobbel op weg naar de bestuursrechter ziet:

“Wij weten bijvoorbeeld dat bij subsidies heel strikt wordt omgegaan met de datum waarvoor een aanvraag binnen moet zijn. Want als ze bij één zeggen: vooruit, we accepteren hem ook al is de aanvrager te laat, dan moet dat bij een ander ook. Dat heeft een bepaalde precedentwerking die Gedeputeerde Staten niet willen. Daarnaast kijk je of sprake is van een formeel juridisch punt, waarvoor geldt dat daar eigenlijk niets te onderhandelen valt en men alleen maar een oordeel van de commissie wil om door te kunnen naar de rechter. In dat soort gevallen bel je niet.”

Uit de interviews blijkt verder dat ook medewerkers van bestuursorganen de nodige vrijheid genieten bij de keuze om de informele aanpak in te zetten. Dat geldt ook voor ambtenaren van bestuursorganen die op papier altijd voor de informele aanpak kiezen. Die vrijheid betreft bijvoorbeeld de insteek van het telefoongesprek

met een bezwaarmaker en de frequentie waarmee dat instrument wordt ingezet. Utrecht biedt een mooi voorbeeld. Een ambtenaar:

“Wij nemen altijd contact op met bezwaarden. Het doel van dat gesprek moet zijn om mensen te vragen: wat is je belang, wat is je geschil, wat speelt er nu eigenlijk? Maar soms, en dat hangt van de medewerker zelf af, blijft het gesprek beperkt tot de vraag of er een hoorzitting moet komen, of dat telefonisch horen volstaat.”

Bij het UWV is een soortgelijke praktijk te zien. In het bezwaarreglement staat dat het UWV bezwaarden in een beperkt aantal zaken een mediationtraject aanbiedt en dat het UWV ‘spontaan’ beoordeelt welke zaken zich daarvoor lenen.²³⁷

4.5.2 Welke informele instrumenten worden ingezet?

Herweijer & Lunsing stellen dat de informele aanpak vier interventiemomenten kent:

‘Bij het eerste interventiemoment kan worden gedacht aan verbetering van informatie aan burgers (inloopavonden en websites) en ambtenaren (ICT-voorzieningen en cursussen). Bij het tweede interventiemoment aan de formulering van het besluit. Het derde interventiemoment behelst het fenomeen dat burgers worden uitgenodigd voorafgaand aan het indienen van een bezwaar eerst contact op te nemen met een contactambtenaar. Het vierde interventiemoment gaat over de afhandeling van het bezwaar door het overheidsorgaan (bellen na bezwaar, keukentafelgesprekken of uitnodigingen op het gemeentehuis en flitsbezwaar).²³⁸

Informele instrumenten kunnen worden onderverdeeld aan de hand van het doel dat ermee wordt nagestreefd en het moment in de bezwaarprocedure waarop zij worden ingezet. Dit onderzoek is beperkt tot instrumenten die worden ingezet op interventiemomenten drie en vier in het systeem van Herweijer & Lunsing. Vier specifieke instrumenten worden hierna besproken: het proactief contact opnemen met burgers gericht op het voorkomen van bezwaarschriften, het bellen met bezwaarmakers, het informele vervolgesprek en tot slot overleg en bemiddeling op de hoorzitting.

Het voorkomen van bezwaarschriften

Uit de inventarisatie bleek dat vier bestuursorganen beleid hanteren om te voorkomen dat bezwaar wordt gemaakt tegen hun besluiten.²³⁹ De gemeente Utrecht en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) vragen burgers om, voordat ze een bezwaarschrift indienen, contact te zoeken met het bestuursorgaan:

‘[...] Onze medewerkers kunnen verder toelichten om welke redenen de beslissing is genomen. Of misschien kunt u informatie geven waar de SVB opnieuw naar kijkt en alsnog een nieuwe

237 Art. 11, en de toelichting daarop, van het Bezwaarreglement UWV 2014.

238 Herweijer & Lunsing 2011, p. 38.

239 Hoewel denkbaar is dat in de praktijk vaker door bestuursorganen wordt gevraagd om contact op te nemen met het bestuursorgaan voorafgaand aan een mogelijk bezwaar, kwam dit in de door mij verzamelde stukken niet duidelijk naar voren.

beslissing neemt. Een telefoongesprek kan heel verhelderend zijn. Misverstanden kunnen zo ook sneller en eenvoudiger worden opgelost dan met een bezwaarprocedure.²⁴⁰

Amsterdam en Rotterdam streven ernaar contact op te nemen met belanghebbenden voordat het tot een bezwaarschrift komt.

‘Vaak is immers al voor het nemen van het besluit duidelijk dat er bezwaren leven bij betrokkenen. Ook onmiddellijk nadat het besluit is genomen kan informeel contact met belanghebbenden eraan bijdragen dat de bezwaren die bestaan, worden weggenomen, bijvoorbeeld door een toelichting te geven op het besluit.’²⁴¹

Het telefoontje met bezwaarmaker

Hoewel elk bezwaarschrift gezien kan worden als een uiting van onvrede over een besluit, draait – zo lijkt de consensus inmiddels²⁴² – lang niet elk bezwaarschrift om onenigheid over een bepaald juridisch punt. Soms dient een burger een bezwaarschrift in omdat hij het besluit niet begrijpt of om te bereiken dat een door het bestuur of door hemzelf gemaakte fout wordt hersteld. Bestuursorganen kunnen proberen dergelijke bezwaren voor de start van de formele procedure op het spoor te komen en ze uit de procedure te filteren. Vaak gebeurt dat door telefonisch met de bezwaarmaker te bespreken of intrekken een optie is (al dan niet in reactie op een wijziging van het besluit door het bestuur).

Verreweg de meeste bestuursorganen stellen gebruik te maken van de mogelijkheid om telefonisch contact te zoeken met de indiener van een bezwaarschrift of diens gemachtigde, indien deze het bezwaarschrift heeft opgesteld. Vaak vormt het telefoontje het enige informele aspect van de bezwaarprocedure. Het is daarom interessant om dieper in te gaan op dit informele instrument. Wanneer wordt er met bezwaarmakers gebeld? Wat wordt er met het telefoontje beoogd? Uit de inventarisatie blijkt dat bestuursorganen sterk uiteenlopende werkwijzen hanteren.

Sommige bestuursorganen stellen expliciet dat standaard wordt gebeld, terwijl andere de bezwaarambtenaar de vrijheid geven om te bepalen wanneer contact wordt gezocht met een bezwaarmaker. Daarnaast verschilt het wat er met het telefonisch contact wordt beoogd. Zo kan het telefoontje dienen om te bespreken hoe het bezwaar zal worden behandeld, maar ook om inhoudelijk op het bezwaar in te gaan. Tot slot verschilt het bij welke afdeling de persoon die belast is met de informele aanpak werkzaam is. Het kan een ambtenaar zijn van de afdeling die in het algemeen belast is met het behandelen van bezwaarschriften of een ambtenaar van de afdeling die verantwoordelijk was voor het bestreden primaire besluit. De werkwijze van de gemeenten Almere, Amsterdam, Den Haag en Ommen, de provincie Gelderland en de SVB illustreert de uiteenlopende praktijk.

240 Regelement Bezwaarschriften SVB, p. 2.

241 Toelichting op artikel 4.1 van de Regeling bezwaar en beroep (B&W) Amsterdam.

242 M. Scheltema, ‘Inleiding’, in: A.T. Marseille & L. van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdiend vertrouwen*, Den Haag: Ministerie van BZK 2014, p. 10-11.

In Den Haag wordt het telefonisch contact verzorgd door ambtenaren van de vakafdeling. Het telefoontje wordt vooral gebruikt om de bezwaarmaker te informeren over de procedure:

“Bij Sociale Zaken wordt soms contact opgenomen met bezwaarden. Op de afdeling Bezwaar werken in bellen getrainde medewerkers. Het doel van het telefoongesprek is in eerste instantie informatie te geven over de procedure; soms ook om informatie in te winnen bij de bezwaarmaker. In een vervolgtelefoongesprek kan ook het horen plaatsvinden.”

In Almere wordt gebeld door een speciaal daarvoor aangestelde medewerker van de afdeling juridische zaken. Anders dan in Den Haag wordt in Almere, aldus de geïnterviewde ambtenaar, altijd gebeld en is het doel van het gesprek afhankelijk van de behoefte van de bezwaarmaker:

“Telefoneren heeft namelijk altijd zin. Het kan zijn dat iemand nog uitleg nodig heeft. Het kan zijn dat iemand zijn verhaal kwijt wil. Het kan zijn dat iemand ideeën heeft over hoe hij zijn bezwaar behandeld wil zien. Als de medewerker een fout ziet kan ze de vakafdeling een bericht sturen. Of een gesprek met de vakafdeling aanbieden. Eigenlijk kan alles.”

Zoals uit de twee hiervoor weergegeven citaten al blijkt, kan het verschillen wat er met het telefoontje beoogd wordt. Sommige bestuursorganen gebruiken het telefoontje om het verloop van de procedure uit te leggen en om eventuele vragen te beantwoorden. Het telefoontje heeft dan meer een regiefunctie, in de zin dat het gesprek wordt benut om te bespreken hoe het vervolg van de procedure eruit zal zien. Deze insteek is bijvoorbeeld bij de SVB te zien:

“Bij de klant zelf bel je om uitleg/verduidelijking te geven. Eventueel kan het gesprek gebruikt worden om wederzijds de standpunten te verduidelijken. Het gesprek is eigenlijk een soort regiezitting: hoe ziet de procedure er verder uit?”

In Amsterdam wordt een bezwaarde in beginsel altijd gebeld. De functionaris die ook de rest van de procedure voor zijn rekening neemt, is degene die belt. Deze ambtenaar gaat – anders dan bij de SVB het geval is – ook al inhoudelijk op het bezwaarschrift in:

“Er wordt altijd binnen 48 uur of zo snel mogelijk daarna gebeld. Dus als je belt heb je eigenlijk helemaal geen kennis van het dossier. Maar dat wordt ook als een voordeel gezien. Je kunt dan puur op basis van het primaire besluit en het bezwaar het gesprek voeren. Kijken wat er aan de hand is, kun je het direct oplossen? Het doel van het gesprek is dus niet om het bezwaar te laten intrekken. Je maakt ook duidelijk wat de speelruimte is en hoe kansrijk het bezwaar is. Of je kunt uitleggen welke bewijsstukken nog nodig zijn van de burger.”

Omdat veel bestuursorganen als beleid hanteren dat snel nadat bezwaar is ingesteld wordt gebeld, spreken bezwaarden meestal met een bezwaarambtenaar die inhoudelijk – maar zeker wat de achtergrond van het bestreden besluit betreft – minder kennis van zaken heeft dan de ambtenaren van de vakafdeling. Voordat een zinvol inhoudelijk gesprek over het bezwaar plaats kan vinden, zal daarom duidelijk moeten zijn wat de beweegredenen van het bestuursorgaan waren voor het nemen van

het bestreden besluit. Ook moet al duidelijk zijn in hoeverre de vakafdeling bereid is om het besluit te wijzigen, vooral wanneer het besluit niet op een fout berust. Indien dit alles ten tijde van het telefoongesprek nog niet duidelijk is, blijft er weinig over van de mogelijkheid om te kijken in hoeverre een compromis mogelijk is. Aannemelijk is daarom dat het telefoontje meestal uitsluitend zal worden gebruikt om uitleg te geven over het besluit en de eventuele verdere procedurele gang van zaken, waarna een bezwaarmaker kan beslissen alsnog genoeg te nemen met het primaire besluit.

Het informele vervolgoverleg

Als het bezwaarschrift niet naar aanleiding van het telefoontje wordt ingetrokken, kunnen bestuursorganen direct de formele procedure in gang zetten en de bezwaarmaker ambtelijk of door een externe bezwaaradviescommissie laten horen. Ze kunnen ook inzetten op het verder behandelen van het bezwaarschrift buiten de formele kaders van de Awb-procedure, bijvoorbeeld door een informeel vervolggesprek te organiseren met de bezwaarmaker, de bezwaarbehandelaar en eventueel een ambtenaar van de afdeling die het bestreden besluit heeft voorbereid.²⁴³ Leidt dat gesprek tot niets, dan kan het bezwaar alsnog in de reguliere Awb-procedure worden behandeld. Ook de formele hoorzitting kan dan nog steeds zijn gericht op een informele afdoening van het bezwaar.

Bij veel van de bestuursorganen waar op papier sprake is van een informele start van de procedure, is tevens is voorzien in de mogelijkheid om na het telefoontje de informele behandeling van het bezwaarschrift voort te zetten. Echter, op de vraag welke criteria daarbij worden gehanteerd, geven de beleidsdocumenten van de verschillende bestuursorganen zelden een concreet antwoord.

Zo stelt Heerhugowaard dat ‘de vakafdeling, indien dit zinvol wordt geacht, in contact [treedt] met de bezwaarde om te bespreken of de juridische procedure in die specifieke situatie de aangewezen weg van geschilbeslechting is’.²⁴⁴ Zuid-Holland stelt dat ‘het kan zijn dat de inhoud van uw bezwaarschrift aanleiding geeft voor een informele aanpak’.²⁴⁵

Uit de interviews blijkt dat een informeel gesprek veelal een uitzonderingssituatie betreft. Gevraagd naar de frequentie waarin dat soort gesprekken voorkomen, wordt geantwoord: “een enkele keer” of “bijna nooit”. Opvallend is dat als een bestuursorgaan een informeel *face to face*-gesprek met een bezwaarmaker organiseert, een dergelijk gesprek qua opzet nauwelijks is te onderscheiden van een reguliere ambtelijke hoorzitting waarvoor ook een ambtenaar van de vakafdeling wordt uitgenodigd. Een voorbeeld biedt Deventer.²⁴⁶

243 Of de ambtenaar die het bestreden besluit heeft voorbereid.

244 Jaarverslag Commissie Bezwaarschriften Ommen 2014, p. 5 (cursivering M.W.).

245 Folder ‘U heeft een bezwaarschrift ingediend’ Zuid Holland, p. 3 (cursivering M.W.).

246 In Deventer wordt overigens gebruik gemaakt van een externe bezwaaradviescommissie.

‘Indien de zaak daarvoor geschikt wordt geacht en indien partijen daarmee instemmen wordt een informeel gesprek belegd met een juridisch medewerker van de vakafdeling en eventuele andere betrokkenen, onder voorzitterschap van een secretaris. Daarin worden de bezwaren doorgesproken, wordt het bestreden besluit toegelicht en wordt bezien welke mogelijke andere oplossingen er zouden kunnen zijn.’²⁴⁷

Een soortgelijke werkwijze treft men aan bij de gemeente Baarn:

‘Een medewerker van de gemeente neemt telefonisch contact op met de belanghebbende(n). Er wordt uitleg gegeven over het genomen besluit en eventueel volgt een gesprek op het gemeentehuis. Hierbij kunnen ook andere belanghebbenden betrokken worden, bijvoorbeeld een vergunninghouder. Er wordt dan met alle belanghebbenden over het probleem gesproken en er wordt gekeken of eventuele aanpassingen van het besluit of de aanvraag mogelijk zijn. Als een oplossing niet mogelijk blijkt dan wordt de formele procedure via de bezwaarcommissie gevolgd.’²⁴⁸

Ook bij de gemeente Apeldoorn worden dergelijke gesprekken gehouden. Opvallend aan deze gemeente is dat het telefoongesprek uitsluitend wordt gebruikt om een informeel gesprek met de bezwaarde te plannen, en dus niet om bijvoorbeeld nadere uitleg te geven over het bestreden besluit. Dat wordt alleen in het informele gesprek zelf gedaan:

“Als een bezwaar ontvankelijk is gaan we kijken of de gemeente een fout heeft gemaakt. Zo ja, dan gaan we die herstellen. Als er geen fout te zien is, gaan we kijken of we in gesprek kunnen gaan met bezwaarde en eventueel met anderen. De secretaris fungeert dan als gespreksleider en de verweerder is degene die de inhoud van het besluit toelicht. We bellen om een afspraak te maken maar het gesprek is altijd in persoon.”

In Hilversum wordt in sommige ruimtelijkeordeningszaken door de secretaris van de bezwaaradviescommissie een bezoek gebracht aan de bezwaarde. In het jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie staat vermeld:

‘In bepaalde gevallen, denk daarbij aan bezwaarschriften op het terrein van het vellen van bomen, vergunningen voor inritten, horecazaken en dergelijke heeft de secretaris van onze commissie een bezoek gebracht aan bezwaarde. Er wordt dan, meestal ter plaatse, een gesprek georganiseerd tussen bezwaarde(n), vertegenwoordigers van de gemeente, eventuele derde-belanghebbenden en de secretaris van de commissie. Het doel is om in elk geval duidelijk te krijgen wat nu precies de bezwaren zijn en welke belangen daaraan ten grondslag liggen.’²⁴⁹

Uit de interviews blijkt dat de inzet van een externe mediator bij bezwaarzaken niet veel voorkomt. Wel komt het vaak voor dat een medewerker van de gemeente een cursus of opleiding mediation heeft gevolgd. Een ambtenaar van de gemeente Smallerland:

247 Jaarverslag Commissie Bezwaarschriften 2015 Deventer, p. 8.

248 Folder Informatie bezwaarprocedure Baarn 2015.

249 Jaarverslag Commissie Bezwaarschriften Gemeente Hilversum 2013, p. 4.

“Voor ruimtelijke ordeningsbezwaren hebben we een mediator in dienst. Als de collega van de vakafdeling denkt dat een zaak zich zou kunnen lenen voor mediation dan draagt hij de zaak over aan de mediator. En de mediator benadert dan de mensen of ze daar voor open staan. We zijn nog aan het kijken of we deze werkwijze ook kunnen uitbreiden naar het sociaal domein.”

Een oplossingsgerichte werkwijze

Van overleg en bemiddeling tijdens de informele procedure is weinig sprake. Het is daarom des te relevanter te weten te komen in welke mate dat tijdens de *formele* hoorzitting wel gebeurt, met andere woorden: in welke mate sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze. Noch art. 7:5 Awb, noch art. 7:13 Awb beperken de mogelijkheden voor het bestuur om op de hoorzitting het overleg te zoeken. Afgaand op de schriftelijke informatie zijn er slechts twee gemeenten waar bezwaarbehandeling door de externe hoor- en adviescommissie wordt benut voor de informele afdoening van het bezwaar.²⁵⁰

Uit de interviews komt naar voren dat ook bij een aantal andere bestuursorganen op de hoorzitting bij tijd en wijle wordt geprobeerd te bemiddelen. Dergelijke pogingen worden in de regel niet ondernomen als er in een eerder stadium de mogelijkheid is geweest het conflict op een informele wijze op te lossen. De reden is dat de formele procedure wordt gezien als een alternatief voor de gevallen die juist niet door een informele procedure konden worden opgelost. Degenen die zijn belast met de formele procedure zien dan weinig aanleiding op de formele hoorzitting nog(maals) te proberen te bemiddelen of naar een compromis te zoeken. Zo stelt een ambtenaar van de gemeente Rotterdam:

“Incidenteel wordt door de commissie aangestuurd op een schikking in der minne. Dit gebeurt echter niet vaak, want als het goed is heeft de secretaris voordat het tot een formele hoorzitting komt al geprobeerd de zaak op die manier op te lossen.”

Over het algemeen lijkt het verloop van een hoorzitting, zeker wanneer gebruik wordt gemaakt van een externe bezwaaradviescommissie, bij de meeste bestuursorganen sterk met elkaar overeen te komen. Bijna alle gemeenten die gebruik maken van een externe commissie hebben het verloop van de bezwaarprocedure gedetailleerd opgeschreven, veelal op basis van de modelverordening van de VNG.²⁵¹ De werkwijze van de externe bezwaaradviescommissies doet op papier overigens sterk denken aan hoe de bestuursrechter zaken behandelde in de periode voorafgaand aan de nieuwe zaaksbehandeling.²⁵² Illustratief is wat Súdwest-Fryslân meldt over het verloop van de hoorzitting:

‘Behoudens enkele uitzonderingen wordt de bezwaarde uitgenodigd voor een hoorzitting. Ook wordt een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan uitgenodigd voor de hoorzitting. De voor-

zitter legt aan het begin van de zitting de procedure aan de bezwaarmaker uit. Vervolgens wordt de bezwaarmaker in de gelegenheid gesteld de bezwaren nader toe te lichten. Daarna wordt de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan in de gelegenheid gesteld te reageren. Vervolgens stellen de leden van de commissie indien nodig een aantal vragen. De commissie geeft het woord in tweede termijn aan de bezwaarmaker en de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan, waarna de hoorzitting wordt gesloten.²⁵³

De informele aanpak wordt vrijwel altijd als een gescheiden traject gepresenteerd ten opzichte van de formele in de Awb geregelde procedure. Er is een soort cesuur: de bezwaarbehandeling begint in sommige gevallen informeel met het telefoontje, maar als dat niet voldoende is om de bezwaren weg te nemen, wordt daarna overgestapt op het formele traject. Het enige wat de bezwaarprocedure dan een informeel aanzien geeft, is dat de behandeling van het bezwaar is gestart met telefonisch contact met de bezwaarmaker om het besluit waar nodig uit te leggen en het vervolg van de procedure uiteen te zetten.

4.6 Conclusie

De meeste bestuursorganen kiezen er voor om het horen van bezwaarmakers en het adviseren over bezwaren over te laten aan een externe bezwaarcommissie. Een kleiner aantal bestuursorganen voert als beleid om zowel ambtelijk als met een externe commissie te werken. Veelal worden dan de minder complexe en veelvoorkomende zaken, zeker als de belangen voor het bestuursorgaan relatief gering zijn, ambtelijk afgedaan. Over het algemeen geldt dat gemeenten en provincies gebruikmaken van een externe bezwaaradviescommissie, terwijl zelfstandige bestuursorganen ambtelijk horen.

Daarnaast voorzien veel bestuursorganen in de mogelijkheid om in bijzondere gevallen af te wijken van de reguliere procedure. Bijvoorbeeld indien een bepaalde zaak bijzonder complex blijkt te zijn of bestuurlijk of politiek gevoelig ligt. In de regel wordt slechts in uitzonderlijke gevallen afgezien van het horen van bezwaarmakers. Ook hoeven bezwaarmaker bijna nooit zelf aan te geven dat ze gehoord willen worden. Veelal wordt ervan uitgegaan dat dit het geval is.

In ieder geval op papier heeft de informele aanpak bij de meeste bestuursorganen zijn intrede gedaan. Wel blijkt dat in veel gevallen alleen het telefoontje met de bezwaarde voor de aanvang van de formele procedure de bezwaarbehandeling een informeel tintje geeft. De informele behandeling van het bezwaar wordt niet vaak voortgezet na het telefoontje. Een informeel vervolggesprek dat is gericht op het door middel van overleg en compromis oplossen het geschil behoort bij behoorlijk wat bestuursorganen op papier wel tot de mogelijkheden, maar blijkt in de praktijk zeldzaam.

250 Jaarverslag Bezwaar Adviescommissie Baarn 2012 en 2013, p. 6 en Regeling commissie bezwaarschriften Intergemeentelijke Sociale Dienst de Kempen en Jeugdhulp 2015, toelichting bij art. 7.

251 Zie bijvoorbeeld de Verordening op de commissie voor bezwaarschriften Bunnik uit 2014.

252 Zie bijvoorbeeld Allewijn 2011 en Marseille, Swinkels & De Jong 2018.

253 Jaarverslag Commissie Bezwaarschriften Súdwest-Fryslân 2014, p. 4.

Het valt verder op dat de met bezwaarbehandeling belaste ambtenaren een aanzienlijke mate van vrijheid genieten, niet alleen bij de beslissing in welke gevallen telefonisch contact wordt opgenomen met bezwaarden, maar – zeker niet minder belangrijk – ook bij het bepalen van het doel van het telefoongesprek. Of wordt gebeld en waarover het telefoongesprek gaat, is dus in hoge mate afhankelijk van de keuze van de ambtenaar die met die taak is belast.

Wat de formele procedure betreft kan gezegd worden dat de externe bezwaaradviescommissie nauwelijks aan populariteit heeft ingeboet sinds de invoering van de Awb. Het aantal bestuursorganen dat gebruik maakt van deze commissies lijkt nauwelijks te zijn afgenomen. Het belang van de externe bezwaaradviescommissie binnen het geheel van instrumenten waarmee bezwaarbehandeling wordt vormgegeven is nog onverminderd groot. Doordat veelal niet structureel op het geheel informeel afdoen van bezwaren wordt ingezet, moeten deze commissies ook nog steeds in een aanzienlijk deel van de bezwaren in stelling worden gebracht.

Dat alles neemt niet weg dat een aanzienlijk aantal gemeenten er voor kiest bepaalde categorieën bezwaarschriften ambtelijk af te doen. Als kanttekening hierbij geldt wel dat ambtelijke afdoening zich bij veel bestuursorganen beperkt tot de betrekkelijk eenvoudige bezwaren en bezwaren waar de belangen niet al te groot zijn.

Al met al is het beeld divers. Er wordt door bestuursorganen op veel verschillende manieren gebruik gemaakt van de vrijheid die de Awb bij de inrichting van de bezwaarprocedure biedt. Wel lijkt een voorzichtige ontwikkeling gaande naar meer ambtelijke procedures en – zij het dat daar vooralsnog meer sprake lijkt van woorden dan van daden – naar meer informele procedures.

Maakt het voor de waardering van de kwaliteit van bezwaarbehandeling uit hoe de procedure is ingericht? Beantwoording van die vraag vergt een nadere concretisering van het begrip kwaliteit. Welke aspecten van kwaliteit kunnen in het kader van de bezwaarprocedure op dit punt in het onderzoek al worden onderscheiden? Een aantal ervan kwam in hoofdstuk 3 al aan de orde: bezwaarbehandeling moet laagdrempelig, oplossingsgericht en onbevangen zijn. Zijn er nog andere indicatoren/graadmeters voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling te verzinnen? Om die vraag te beantwoorden is literatuur over goede geschilbeslechting bestudeerd. Een verslag van deze literatuurstudie wordt in het komende hoofdstuk gegeven.

Hoofdstuk 5

De kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is stilgestaan bij onderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure. In het bijzonder is aandacht besteed aan de wijze waarop de bezwaarprocedure blijken de literatuur die daarover is verschenen in de praktijk functioneert, welke problemen zich daarbij voordoen en welke oplossingen voor die problemen zijn aangedragen. In bredere zin is in dat hoofdstuk beoogd een antwoord te geven op de vraag wat in die literatuur als ‘goede bezwaarbehandeling’ wordt beschouwd en hoe de bezwaarprocedure blijken de literatuur het beste kan worden ingericht.

Uit de besproken literatuur komt naar voren dat van belang is dat de inrichting van de procedure in een concreet geval bij de aard van het geschil past, dat zoveel mogelijk oplossingsgericht gewerkt wordt, dat zoveel mogelijk wordt voldaan aan de eisen die van invloed zijn op de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid en tot slot dat sprake is van een volledige heroverweging van het bestreden besluit. In beginsel is het mogelijk om op basis van deze bevindingen een kwaliteitsmodel voor de inhoudelijke kwaliteit voor bezwaarbehandeling te schetsen. Op basis van dat model zouden hypotheses over het verband tussen de inrichting van de bezwaarprocedure en het functioneren ervan kunnen worden geformuleerd, die vervolgens getoetst zouden kunnen worden.

Interessant is echter om te kijken of uit literatuur over besluitvormings- en geschilprocedures meer – of andere – inzichten verkregen kunnen worden over factoren die indicatief zijn voor de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures. De betreffende literatuur ziet veelal niet op de wijze waarop de Nederlandse bezwaarprocedure in het bijzonder functioneert of zou moeten functioneren, maar gaat over de kwaliteit van andere, in meer of mindere mate met de bezwaarprocedure ‘vergelijkbare’ procedures, waaronder procedures van besluitvorming en de rechterlijke procedure, of over de kwaliteit van geschil- of besluitvormingsprocedures in het algemeen. Het betreft zowel literatuur met een meer normatieve als een meer empirische inslag. De vraag die in deze literatuur centraal staat, is welke kenmerken een besluitvormings- en/of geschilbeslechtsprocedure tot een kwalitatief goede procedure maken.

Het doel van dit hoofdstuk is driedelig. Allereerst biedt het een beknopt overzicht van de voor dit onderzoek relevante theorievorming over de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures. Daarnaast wordt het hoofdstuk benut om kenmerken van goede bezwaarbehandeling (het normatieve kader) te formuleren. Tot slot maakt de te bespreken literatuur onderdeel uit van de fundering voor de te formuleren hypothesen over de wijze waarop de inrichting van een bezwaarprocedure de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling beïnvloedt, en op welke manier de kenmerken van het geschil dat aan de orde is op dat verband van invloed zijn.

Bij het selecteren van voor deze doelen bruikbare literatuur heb ik op drie aspecten gelet. Ten eerste moest het gaan om literatuur die in algemene zin iets zegt over eisen die kunnen gelden voor procedures van besluitvorming en/of geschilbeslechting. Ten tweede dienden de in die literatuur gepresenteerde uitgangspunten relevant te zijn voor het functioneren van de bezwaarprocedure. Ten derde wilde ik verschillende perspectieven een plek te geven: van meer filosofisch/normatief (Bayles, par. 5.2.1, en Galligan, par.5.2.2) naar meer klassiek juridisch (De Bock, par. 5.2.3, Wenders en De Waard, par. 5.2.4, en Allewijn, par. 5.2.5), tot sociaalpsychologisch/empirisch (Mashaw, par. 5.4.1, Thibaut, Walker, Tyler, par. 5.4.2, Gramatikov en Barendrecht, par. 5.4.3, en Genn, par. 5.4.4).

Het in dit hoofdstuk gepresenteerde verslag van de literatuurstudie vormt geen allesomvattende samenvatting van de behandelde literatuur. Ook heb ik mij niet als doel gesteld kritiek op de perspectieven te formuleren. In dit hoofdstuk beperk ik mij tot een bespreking van de voor mij relevantste inzichten uit de literatuur voor het vinden van elementen voor een normatief kader dat gebruikt kan worden om de kwaliteit van bezwaarbehandeling te onderzoeken, en voor het formuleren van hypothesen over het verband tussen de inrichting en de kwaliteit van de procedure.

De bespreking van de literatuur is opgedeeld in twee delen. Eerst wordt de literatuur besproken waarin op basis van 'denkwerk' een normatief kader voor goede geschilbeslechtsprocedures wordt geschetst (par. 5.2). In het tweede deel van het hoofdstuk worden de bevindingen van empirisch onderzoek naar het functioneren van verschillende besluit- en geschilbeslechtsprocedures besproken (par. 5.4). Tussen het eerste en tweede deel vat ik kort mijn bevindingen samen en geef ik enkele overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende besproken perspectieven weer (par. 5.3). In paragraaf 5.5 ga ik in op wat de sociaalwetenschappelijke literatuur mij aan inzichten heeft opgeleverd (par. 5.5). Ik sluit af met een korte conclusie over alle bevindingen uit het hoofdstuk (par. 5.6).

5.2 Normatieve en juridische perspectieven

5.2.1 Universele beginselen voor goede geschilbeslechtsprocedures

Bayles onderzoekt de criteria die van belang zijn voor de rechtvaardigheid van procedures waar aanspraken en verplichtingen voor personen worden gevestigd

bij wege van beslissing van een derde, zoals door rechters en bestuursorganen gebeurt. Bayles stelt zich ten doel om de normatieve principes die van toepassing *zouden moeten zijn* op dergelijke procedures in kaart te brengen.

Deze normatieve principes moeten los worden gezien van de feitelijk op de procedure van toepassing zijnde regels en standaarden.²⁵⁴ Bayles verantwoordt de door hem voorgestelde principes voor goede procedures vanuit een filosofisch perspectief. Ze zouden moeten gelden omdat (min of meer) rationele personen deze zouden accepteren als geldige en goede normen voor procedures in de samenleving waarin zij leven.²⁵⁵ Bayles stelt dat vijf principes in het bijzonder van belang zijn: onpartijdigheid, het recht gehoord te worden, de mogelijkheid van verzet tegen een beslissing, een deugdelijke grondslag voor (procedurele) beslissingen en een uitkomst in overeenstemming met het recht.

Onpartijdigheid

De onpartijdigheid van de beslisser vormt volgens Bayles een essentieel vereiste om te kunnen spreken van een rechtvaardige procedure. Onpartijdigheid betekent ten eerste dat persoonlijke belangen van de beslisser geen rol spelen bij de besluitvorming,²⁵⁶ ten tweede dat geen sprake is van vooringenomenheid bij de beslisser,²⁵⁷ en ten derde dat de beslisser onafhankelijk is van de partijen en geen met elkaar onverenigbare functies vervult.²⁵⁸

Gehoord worden

Het tweede criterium voor rechtvaardige procedures is het recht om te worden gehoord voordat een beslissing wordt genomen. Bayles acht dit een universeel erkend aspect van een rechtvaardige procedure. Uit het recht om gehoord te worden volgt volgens Bayles een aantal andere normen, die onder meer zien op de wijze waarop dat horen plaatsvindt. De hoorzitting moet op een 'tijdig' moment plaatsvinden. Dat wil zeggen: niet te lang nadat de aanvraag is gedaan, maar ook niet te snel er op volgend, om partijen de kans te gunnen zich voldoende op de zitting voor te bereiden.²⁵⁹ Het verloop van de hoorzitting moet primair gericht zijn op de mogelijkheid om schriftelijk en/of mondeling bewijs te kunnen leveren om

254 Bayles 1990.

255 Bayles 1990, p. 15.

256 Dit niet alleen omdat de wet dan mogelijk verkeerd wordt toegepast, maar ook op zichzelf bezien is het laten meespelen van persoonlijke of andere oneigenlijke belangen bij de besluitvorming volgens Bayles (moreel) verwerpelijk. Hij stelt daarom dat indien persoonlijke belangen van de beslisser mogelijk een rol zouden kunnen spelen, deze persoon niet bij de besluitvorming betrokken mag worden. Zie Bayles 1990, p. 20.

257 Onder vooringenomenheid verstaat Bayles een van tevoren bepaalde voorkeur voor een uitkomst die geen verband houdt met de merites van de zaak. Zie Bayles 1990, p. 25.

258 Bayles 1990, p. 29 en 31.

259 Onder tijdigheid verstaat hij ook de tijd die het kost om na de zitting tot een beslissing te komen. Zie Bayles 1990, p. 43 en 44.

ingenomen standpunten te verdedigen of te verduidelijken. Daarnaast moet de hoorzitting partijen de kans bieden om het bewijs en de stellingen van de tegenpartij te weerleggen.²⁶⁰ Tenzij sprake is van een ‘legitimate claim for privacy’, dient de hoorzitting zoveel mogelijk in het openbaar plaats te vinden.²⁶¹

De mogelijkheid om beslissingen aan te vechten

Degenen die worden geraakt door een beslissing moet de mogelijkheid worden geboden om die beslissing aan te vechten. Bayles stelt dat het doel daarvan primair is om fouten in de besluitvorming te kunnen herstellen.²⁶²

Grondslag voor en motiveren van beslissingen

Het vierde principe dat Bayles noemt, is dat de verschillende beslissingen die worden genomen in het kader van het doorlopen van een procedure een (wettelijke) grondslag moeten hebben en dat die beslissingen gemotiveerd moeten worden. Dit geldt zowel voor procedurele beslissingen, bijvoorbeeld over het toelaten van getuigen of bewijsstukken, als voor de uiteindelijke beslissing waarmee de procedure eindigt. Hoe meer discretionaire ruimte een beslisser geniet, des te groter is het belang van een deugdelijke motivering. Bayles stelt dat de motivering het uiteindelijke besluit moet kunnen dragen. Daarom moet in ieder geval worden ingegaan op het bewijs, de feiten, het recht en tot slot hoe de beslisser gezien dat alles tot zijn conclusie is gekomen.²⁶³

Formele rechtvaardigheid

Het laatste principe ziet op de uitkomst van een procedure. Dit noemt Bayles ‘formele rechtvaardigheid’. De procedure moet leiden tot een uitkomst in overeenstemming met het recht en moet consistent zijn met eerdere beslissingen in gelijke

260 Wanneer hetgeen op de hoorzitting wordt gebruikt ter voorbereiding van een beslissing die uiteindelijk wordt genomen door een derde die niet bij de hoorzitting aanwezig is (zoals bij de bezwaarprocedure veelal het geval is), dient ook de mogelijkheid geboden te worden om zich tegen de inhoud van verslag van de hoorzitting te verzetten. Dat verslag vormt immers mede de grondslag voor de uiteindelijke beslissing. Zie Bayles 1990, p. 50.

261 De openbaarheid van de zitting draagt volgens Bayles bij aan het (publieke) vertrouwen in de beslisser. Zie Bayles 1990, p. 42.

262 Hij is echter niet bijzonder optimistisch over het herstellend vermogen van *appeal* procedures in algemene zin. Zijn argument: een foute beslissing kan in het voordeel of in het nadeel van de geadresseerde uitpakken. Het is onwaarschijnlijk dat iemand bezwaar zal aantekenen tegen een beslissing die in zijn eigen belang is (bijvoorbeeld de toekenning van een begunstigde beslissing of het afzien van het opleggen van een belastende beschikking). Dergelijke fouten worden derhalve niet voorkomen door het bestaan van een *appeal* procedure. Daarnaast meent Bayles dat veel personen zich zullen verzetten tegen een beslissing zonder dat daar daadwerkelijk een concrete aanleiding voor bestaat, behalve het feit dat de beslissing niet in het belang van de betrokkene is. Derhalve zal slechts in een klein deel van de gevallen daadwerkelijk een fout in de besluitvorming hersteld worden, terwijl de behandeling van de vele zaken naar verwachting wel veel tijd en geld zal kosten. Zie Bayles 1990, p. 58.

263 Bayles 1990, p. 73.

gevallen. Dit betekent ook dat indien sprake is van meerdere beslissers die hetzelfde type besluit nemen – bijvoorbeeld rechters binnen een rechtbank of ambtenaren bij een gemeente – het voor de betrokkenen bij de procedure niet uit mag maken welke beslisser men daar in een concreet geval treft.

Implicaties voor de bezwaarprocedure

De eisen die Bayles formuleert hebben betrekking op procedures waarin door een derde wordt beslist over aanspraken en verplichtingen van een ander. Doordat dit een zeer algemene omschrijving betreft van het soort procedures waar die criteria voor zouden moeten gelden, is het bereik van zijn theorie groot. Ook de bezwaarprocedure is een voorbeeld van een procedure waarin door een derde (het bestuursorgaan) over de aanspraken en verplichtingen van een ander (de bezwaarmaker) wordt beslist.

De aspecten die Bayles noemt zijn normen die rationele personen volgens hem zouden accepteren als goede kenmerken van procedures. De beslisser moet onpartijdig zijn, partijen moeten worden gehoord, de mogelijkheid moet worden geboden om in verzet te komen tegen genomen beslissingen, er moet voor procedurele beslissingen zoveel mogelijk een grondslag zijn en die beslissingen moeten gemotiveerd worden, en tot slot moet de procedure leiden tot een uitkomst in overeenstemming met het recht. Ook de bezwaarprocedure moet voldoen aan deze eisen om te kunnen gelden als goede geschilbeslechtsingsprocedure.

5.2.2 Rechtvaardige procedures leiden tot juiste uitkomsten

Waar Bayles een aantal vrij concrete, volgens hem zo goed als universele principes voor goede procedures formuleert, is Galligan juist van mening dat de eisen waar een procedure aan moet voldoen niet objectief bepaalbaar of onveranderlijk zijn. De vraag wat een goede procedure is, hangt samen met het soort beslissing dat moet worden genomen en de normen en waarden die gelden binnen de context waarin de procedure moet functioneren. Anders dan Bayles benadrukt Galligan de instrumentele functie van procedures: ze zijn nodig om ervoor te zorgen dat de doelstellingen die met het materiële recht worden nagestreefd, zoveel mogelijk kunnen worden bereikt:

‘Without procedures, law and legal institutions would fail in their purposes. And since law is both necessary and desirable in achieving social goals, procedures are also necessary and must be seen as equal partners in that enterprise. For whatever the context, whether the judicial trial, the administrative decision, or any other form of legal process, procedures are necessary to ensure that the issue is channeled to its right conclusion.’²⁶⁴

In Galligan’s opvatting is het uiteindelijke doel van procedures dat zoveel als mogelijk in een concreet geval een *juiste* uitkomst wordt bereikt. Daarom zijn procedures op zichzelf gezien niet rechtvaardig, onrechtvaardig, goed of slecht. Om te kunnen

264 Galligan 1997.

vaststellen of een bepaalde procedure een goede procedure is, moet volgens Galligan derhalve allereerst worden gekeken of de uitkomst van de procedure overeenkomt met de uitkomst die uit de procedure behoort te volgen. Zo is bijvoorbeeld het doel van de procedure bij de strafrechter dat onschuldige personen worden vrijgesproken en schuldige personen een straf krijgen opgelegd.

Maar het bereiken van de juiste uitkomst alleen ziet Galligan niet als zaligmakend. Hij meent dat procedures *fair* of rechtvaardig zijn, voor zover ze ervoor zorgen dat personen worden behandeld in overeenstemming met de voor die context relevante *authoritative standards of fair treatment* (gezaghebbende normen voor rechtvaardige behandeling).²⁶⁵ Galligan meent dat er verschillende typen *authoritative standards* bestaan, waarvan hij het recht ziet als de meest universeel geaccepteerde. Maar ook beloftes, voornemens, overeenkomsten, richtlijnen of beleid kunnen als *authoritative standards* gelden en daarmee een bron zijn van de gerechtvaardigde verwachting dat men op een bepaalde manier zal worden behandeld.²⁶⁶

Tiers of values

Niet aan iedere norm die uit de verschillende *authoritative standards* volgt, hecht Galligan even veel waarde. Met de uitdrukking '*tiers of values*' geeft hij aan dat er verschillende *niveaus* van normen zijn. De belangrijkste normen – de *first tier* normen – creëren materiële rechten en plichten. De zogeheten *second tier* normen – veelal procedurele normen – zijn er zodat die materiële rechten door de juiste personen tot gelding kunnen worden gebracht. De enkele constatering dat een procedure in veel, of zelfs de meeste gevallen een juiste uitkomst 'genereert', is onvoldoende om van een goede procedure te kunnen spreken. Dat kan immers ook toeval zijn.

Het belang van *second tier* normen wordt door Galligan geïllustreerd met een voorbeeld.

'Suppose that X is on trial for a serious crime; he is innocent, but there is evidence against him sufficient to warrant a trial. Suppose further that, although the proceedings bear all the trappings of a trial, the verdict is reached by the solemn judicial tossing of a coin. If the toss goes X's way, he is unlikely to complain, except perhaps to note that such serious matters should not be left to luck. If the toss goes against him, X's complaint would be that his right not to be convicted

265 Galligan 1997, p. 52. Deze authoritative standards vormen de criteria voor een rechtvaardige behandeling omdat ze uitdrukking vormen van 'the promise of society as a whole to each of its members that they will be treated in that way'. *Authoritative standards* creëren met andere woorden gerechtvaardigde verwachtingen bij personen tot wie die *authoritative standards* zich richten, inhoudend dat zij (net als iedereen) in bepaalde gevallen op een bepaalde manier behandeld zullen worden.

266 Galligan 1997, p. 57-60.

and punished unless guilty, together with other rights which might as a consequence be affected, have not been taken seriously.'²⁶⁷

Second tier normen dragen derhalve bij aan het verwezenlijken van het doel van procedures. Wat voor soort normen zijn dit? Op grond van het voorbeeld hierboven zouden bijvoorbeeld het recht op bijstand door een advocaat, de eisen van onafhankelijkheid van de rechter of regels van bewijsrecht als *second tier* normen van belang kunnen zijn.²⁶⁸

Recourse procedures

Procedures zijn er zodat de juiste (rechts)personen hun materiële rechten kunnen realiseren. Wat betekent dat voor het functioneren van een procedure zoals de Awb-bezwaarprocedure, waar een overheidsbesluit op verzoek van een belanghebbende wordt heroverwogen door het bestuursorgaan dat dit besluit heeft genomen? Daar schrijft Galligan over in het kader van zijn beschouwing over *recourse procedures*. Met *recourse procedures* bedoelt Galligan alle procedures waarbij een primaire *handeling* (zoals een besluit van een bestuursorgaan of een uitspraak van een rechter) op verzoek van een betrokkene opnieuw wordt bekeken om te beoordelen of deze fout is, op een fout berust of simpelweg kwalitatief niet zo goed is als deze had moeten of kunnen zijn.²⁶⁹

Recourse procedures zijn er volgens Galligan om bij te dragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. In veel gevallen is een dergelijke procedure ook hard nodig, omdat primaire besluitvorming vaak fouten vertoont. *Recourse procedures* moeten er aan bijdragen dat iemand alsnog in overeenstemming met 'authoritative standards' wordt behandeld. De mate waarin dit soort procedures er in slagen fouten die in de primaire besluitvormingsfase worden gemaakt op te sporen en te herstellen en de mate waarin zij de kwaliteit van primaire besluitvorming in algemene zin verhogen, zou volgens Galligan de leidraad moeten zijn bij het ontwerpen van *recourse procedures*.²⁷⁰ Een drietal beginselen speelt volgens hem bij de inrichting

267 Galligan 1997, p. 101. *Second tier* normen kunnen overigens instrumenteel zijn voor het bereiken van de juiste materiële uitkomst, maar dat hoeft niet zo te zijn. *Second tier* normen kunnen ook 'non-outcome values' zijn. Een voorbeeld van een dergelijke norm is de correcte bejegening van burgers of een beleefde opstelling door de ambtenaar in het contact met de burger.

268 Soms is dat juist helemaal niet het geval. Juryrechtspraak in de Verenigde Staten is hoogstwaarschijnlijk niet ontstaan omdat dat de beste manier is om schuld vast te stellen. Aannemelijk is dat andere motieven daarbij een belangrijker rol speelden, bijvoorbeeld dat het belangrijk wordt gevonden om burgers bij de rechtspraak te betrekken.

269 Galligan 1997, p. 393. 'Recourse involves three elements: complaint, investigation, and redress. The usual pattern is that a person lodges a complaint about a decision or action; the complaint is investigated by an official, authority, or court; and then, if it is made out, some form of redress will be ordered or recommended.'

270 Die eerste ziet op correctie van fouten in een concreet geval, terwijl die tweede ziet op de verbetering van de kwaliteit van besluitvorming in algemene zin (ook wel het leereffect genoemd) die het gevolg is van de aanwezigheid van een recourse procedure.

van de procedure een rol: toereikendheid (*adequacy*), vertrouwen (*confidence*) en proportionaliteit (*proportionality*). Galligan formuleert het als volgt:

'According to the principle of adequacy, procedures should be adopted which, taken as a whole, guarantee that the decisions will be properly made according to authoritative standards. Any particular procedure should be judged not in isolation, but as a whole within a given context. According to [the] principle of confidence, procedures should be adopted in each context which are sufficient for us to be confident that they will lead to accurate decisions.'²⁷¹

Het geheel aan procedures binnen een gegeven context moet *adequaat* zijn om te zorgen dat besluiten in overeenstemming met *authoritative standards* worden genomen. *Confidence* betekent dat we erop moeten kunnen *vertrouwen* dat het geheel aan procedures die belofte ook inlost. *Proportionality* betekent dat er geen sprake mag zijn van *overkill* (onnodig zwaar opgetuigde procedures). Het belang van de mogelijkheid tot *recourse* hangt af van de kwaliteit van de primaire besluitvorming. Proportionaliteit is daarmee een noodzakelijke begrenzing van het streven naar *adequacy* en *confidence*, omdat er anders geen grens zou zijn aan het streven naar steeds betere besluitvorming.²⁷² Met andere woorden: hoe slechter de primaire besluitvorming *scoort* op een bepaald aspect, des te meer reden om een *recourse* voorziening in het leven te roepen die juist sterk is in het opsporen en herstellen van dergelijke fouten.²⁷³

Implicaties Galligan voor het functioneren van de bezwaarprocedure

Nadat de primaire besluitvormingsprocedure is afgerond, wordt aan belanghebbenden de kans geboden om het bestuursorgaan te wijzen op daarin gemaakte fouten, door het indienen van een bezwaarschrift. Bij het denken over de kwaliteit van de bezwaarprocedure is het van belang om de plek van de procedure in het geheel van de verschillende fases van besluitvorming in gedachten te houden. Het doel van procedures als de bezwaarprocedure is volgens Galligan om in de primaire besluitvorming gemaakte fouten te herstellen en om zo de kwaliteit van besluitvorming in het algemeen te verbeteren.

Echter, dat doel kan ook min of meer per toeval bereikt worden. De inrichting van de bezwaarprocedure moet daarom ook daadwerkelijk dienstbaar zijn aan het bereiken van een juiste uitkomst. Daarom is de mate waarin wordt voorzien in de

271 Galligan 1997, p. 396 en 402.

272 Galligan 1997, p. 402.

273 Galligan maakt onderscheid tussen interne recourse procedures (zoals bezwaar) en externe recourse procedures (zoals de procedure bij de rechter). Galligan heeft geen principiële voorkeur voor een van beide vormen van recourse. De toegankelijkheid van interne procedures is vaak groter en de kwaliteit van de review is niet noodzakelijkerwijs minder goed op orde dan bij een externe review het geval is. Wel is van belang dat de onafhankelijkheid en onbevangenheid voldoende is gewaarborgd ten opzichte van de voor de primaire besluitvorming verantwoordelijke afdeling. Als nadelen van internal recourse noemt Galligan dat deze minder open zou zijn voor het publiek en dat de bij de review betrokken medewerkers lang niet altijd hetzelfde niveau aan kennis en opleiding hebben genoten als een rechter. Galligan 1997, p. 405 en 406.

verschillende procedurele waarborgen – neergelegd in secundaire normen – van belang voor de kwaliteit van de gevolgde procedure. Voorbeelden van secundaire normen zijn de hoorplicht en de motiveringsplicht. Indien de gevolgde procedure in een concreet geval voldoet aan deze en andere secundaire normen vergroot dat (idealiter) de kans dat de juiste uitkomst wordt bereikt. Daarnaast kunnen ook secundaire normen van belang zijn die niet direct verband houden met het bereiken van de juiste uitkomst, bijvoorbeeld normen over tijdige besluitvorming door het bestuur (zie bijvoorbeeld art. 7:10 Awb). Ook aan die normen moet zoveel mogelijk worden voldaan.

5.2.3 De kwaliteit van rechterlijke beslissingen

Waar Galligan zich bezighoudt met de functie en de rechtvaardigheid van besluitvormingsprocedures in algemene zin, richt De Bock zich in haar in 2015 verschenen NJV-preadvies in het bijzonder op de inhoudelijke kwaliteit van rechtspraak. De Bock stelt dat de discussie over de kwaliteit van rechtspraak (in elk geval in Nederland) met name vanuit een organisatorisch en/of bestuurlijk perspectief is gevoerd, zonder dat er veel aandacht was voor de vraag welke inhoudelijke eisen aan de rechtspraak gesteld kunnen worden.²⁷⁴ Met haar preadvies beoogt zij een aanzet te geven voor een samenhangend model voor de inhoudelijke kwaliteit van rechtspraak.²⁷⁵

De Bock karakteriseert de rechter als 'een probleemoplosser plus'. Hij is meer dan alleen een probleemoplosser, omdat hij is gehouden het geschil tussen partijen te beslechten in overeenstemming met de daarvoor geldende materiële en procedurele rechtsregels.²⁷⁶ De Bock meent dat de kwaliteit van rechterlijke beslissingen dan ook in de eerste plaats beïnvloed wordt door de kwaliteit van het recht waaraan de rechter in zijn uitspraak toepassing geeft.²⁷⁷

Voor haar model zoekt De Bock aansluiting bij Ten Berge en de drie punten die deze auteur bepalend acht voor de kwaliteit van rechtspraak: het moreel gehalte, het professioneel gehalte en het praktisch gehalte. De Bock vertaalt die eisen naar de eisen van ambachtelijkheid (professioneel gehalte), rechtvaardigheid (moreel gehalte) en effectiviteit (praktisch gehalte).²⁷⁸ Deze drie eisen vertaalt zij vervolgens

274 De Bock 2015, punt 16 en 17.

275 De discussie over de inhoudelijke kwaliteit van rechtspraak was volgens De Bock veelal beperkt tot de bespreking van voorwaarde-scheppende eisen voor kwaliteit, bijvoorbeeld over de opleidingseisen en bijscholingseisen die aan rechters worden opgelegd.

276 De Bock 2015. De gebondenheid van de rechter aan het recht geeft hem de legitimatie om normen te stellen, de rechtsstaat te bewaken, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat en om 'staatsdwang' toe te passen. Gebondenheid aan het recht is daarmee volgens haar van groot belang voor het vertrouwen dat een burger in de rechtspraak mag hebben.

277 In het bestuursrecht acht zij daarnaast de kwaliteit van de door partijen ingediende processtukken, waaronder het door het bestuursorgaan genomen besluit, van belang voor de kwaliteit van de rechterlijke beslissing.

278 De Bock 2015, onder punt 36.

in een aantal concrete eisen die aan de rechtspraak kunnen worden gesteld. Het betreffen geen *nieuwe* kwaliteitseisen, ze vloeien voort uit (min of meer) algemeen gedeelde opvattingen over de kwaliteit van rechtspraak.²⁷⁹

De eis van ambachtelijkheid

Onder ambachtelijkheid verstaat De Bock de eisen die vanuit een juridisch-professioneel perspectief aan de rechterlijke beslissing moeten worden gesteld. Deze eisen volgen deels uit procesrechtelijke bepalingen en deels uit jurisprudentie van de Hoge Raad en het EHRM. De Bock meent dat de door haar gevonden eisen samengevat kunnen worden in vier punten die voor alle rechtsgebieden gelden: een deugdelijk feitenonderzoek, een volwaardige mondelinge behandeling, een deskundige toepassing van rechtsregels en een dragende en begrijpelijke motivering van de beslissing.²⁸⁰

Deugdelijk feitenonderzoek

Rechterlijke beslissingen moeten zoveel mogelijk berusten op de correcte vaststelling van feiten.²⁸¹ Het belang van waarheidsvinding neemt volgens De Bock in de praktijk steeds verder toe, omdat de feitengevoeligheid van rechterlijke beslissingen steeds groter wordt. Dit betekent volgens haar ook dat de onderzoekskwaliteiten van rechters steeds belangrijker worden. De wijze waarop de rechter partijen hoort, de mate waarin hij in staat is om technische en digitale bewijsmiddelen te beoordelen en de keuze om deskundigen in te schakelen, dragen allemaal bij aan de kwaliteit van de feitenvaststelling.²⁸² De rechter is wel in belangrijke mate afhankelijk van de bij het geschil betrokken partijen, omdat die in beginsel verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van de bewijsmiddelen.²⁸³

Een volwaardige mondelinge behandeling

De mondelinge behandeling van een zaak stelt partijen in staat om hun standpunten, zowel in feitelijk als juridisch opzicht, toe te lichten ten overstaan van de rechter.²⁸⁴ Ook biedt een volwaardige mondelinge behandeling de rechter de kans om rechtstreeks vragen te stellen aan partijen en te achterhalen 'waar het geschil nu echt om draait'. Dit kan bijdragen aan de effectieve beslechting van het geschil.²⁸⁵ Ter zitting kan bijvoorbeeld worden gekeken of het mogelijk is om een schikking tussen partijen te bereiken en kunnen partijen gewezen worden op

279 De Bock 2015, onder punt 38.

280 De Bock 2015, onder punt 39.

281 De Bock stelt dat het belang van waarheidsvinding in de meeste delen van het bestuursrecht in de praktijk sterk wordt gerelativeerd, iets waar volgens haar ook de invoering van 'de nieuwe zaaksbehandeling' slechts weinig verandering in heeft kunnen brengen. De Bock 2015, onder punt 40.

282 De Bock 2015, onder punt 44.

283 De Bock 2015, onder punt 42.

284 De Bock stelt dat dit doel nauw verbonden is met het begrip 'procedurele rechtvaardigheid', in het bijzonder met een van de deelaspecten daarvan: *voice* dat ongeveer betekent dat partijen zich gehoord moeten voelen in een procedure. De Bock 2015, onder punt 45.

285 Ook geeft de mondelinge behandeling van een zaak het publiek de kans om kennis te nemen van de wijze waarop rechtspleging plaatsvindt. De Bock 2015, onder punt 45.

de mogelijkheden van mediation. Deze meer bemiddelende of sturende rol van de rechter is volgens De Bock de laatste jaren steeds belangrijker geworden.²⁸⁶

De Bock acht van belang dat de rechter een goede balans vindt tussen de verschillende doeleinden die met de mondelinge behandeling worden gediend. Bijvoorbeeld tussen het belang van een inhoudelijke bespreking van de feitelijke en/of juridische standpunten van partijen en het belang van het verkennen van de mogelijkheden om ter zitting een schikking te bewerkstelligen.²⁸⁷ Ook moet er een goede balans zijn tussen wat de rechter wil en wat partijen willen. De inbreng van partijen moet daarbij voldoende worden gegarandeerd. Mede daarom moet voorafgaand aan de zitting al duidelijk zijn wat de doelen van de zitting zullen zijn en wat partijen van de gang van zaken op de zitting mogen verwachten.²⁸⁸

Ook de behoorlijke behandeling van partijen maakt deel uit van een volwaardige mondelinge behandeling, in de literatuur vaak aangeduid als 'relationele rechtvaardigheid', die ook een aspect van procedurele rechtvaardigheid is. In het kort vereist relationele rechtvaardigheid dat de rechter een volwaardige communicatierelatie met partijen tot stand brengt, door zich onpartijdig maar toch betrokken op te stellen en door partijen met respect te behandelen.²⁸⁹

Deskundige toepassing van rechtsregels

De derde eis is dat de rechter het recht op deskundige wijze toepast. Dit betekent dat de gang van zaken tijdens de procedure en de uitspraak zo veel mogelijk in overeenstemming met het geldende recht zijn. In hoeverre rechters voldoende kennis van het recht hebben, is volgens De Bock moeilijk te zeggen. Uit enkele klanttevredenheidsonderzoeken blijkt volgens De Bock wel dat de door deelnemers aan de procedure *ervaren* deskundigheid van een rechter sterk meeweegt bij de tevredenheid van partijen over de procedure.²⁹⁰

Een begrijpelijke en overtuigende motivering

Het motiveren van beslissingen maakt een uitspraak controleerbaar en aanvaardbaar, dwingt de rechter rekenschap af te leggen over zijn beslissing en biedt hem de mogelijkheid te reageren op de door partijen aangevoerde argumenten.²⁹¹ Desondanks is het volgens De Bock wel van belang om zich te realiseren dat een motivering, hoe goed ook, zelden de verliezer overtuigt van de juistheid van een beslissing. Ook is de 'lengte en diepte' van de motivering van de rechterlijke beslissing in belangrijke mate afhankelijk van de inbreng van partijen.²⁹²

286 De Bock 2015, onder punt 45.

287 Verder vereist een volwaardige mondelinge behandeling een actieve opstelling van de rechter. De rechter dient volgens De Bock zelf het heft in handen te nemen om de effectieve behandeling van het geschil zoveel mogelijk te garanderen. Een zitting waar partijen alleen de kans krijgen om hun zegje te doen, voldoet niet aan de eisen van een volwaardige mondelinge behandeling. De Bock 2015, onder punt 45.

288 Dit noemt De Bock 'informatieve rechtvaardigheid', een ander deelaspect van procedurele rechtvaardigheid. De Bock 2015, onder punt 47.

289 De Bock 2015, onder punt 49.

290 Ook bij dit kwaliteitsaspect vindt De Bock dat externe factoren, zoals snel wijzigende of gebrekkige rechtsregels, een grote invloed uitoefenen op de kwaliteit van rechtspraak. Slechte of slecht doordachte wetgeving komen volgens De Bock met name voor in het bestuursrecht. De Bock 2015, onder punt 54..

291 De Bock 2015, onder punt 59.

292 De Bock 2015, onder punt 61.

De eis van rechtvaardigheid

De tweede inhoudelijk kwaliteitseis voor rechtspraak, rechtvaardigheid, gaat over de rechtvaardigheid van de uitkomst.²⁹³ Rechtvaardigheid staat volgens De Bock sterk in verband met een juiste rechtstoepassing. Soms geeft het recht zelf het toetsingskader voor rechtvaardigheid, bijvoorbeeld in de vorm van rechtsbeginselen of open normen, zoals ‘verkeersopvattingen’ en het beginsel van ‘redelijkheid en billijkheid’. Maar ook meer afgebakende en concrete rechtsregels hebben volgens De Bock vaak een onderliggende morele dimensie. Volgens De Bock vraagt een juiste – en rechtvaardige – wetsuitleg dat de rechter oog heeft voor rechtsbeginselen en de onderliggende morele dimensie van het recht, omdat deze hem helpen zich te oriënteren bij de uitleg van het recht. De Bock ziet rechtvaardigheid als een aparte eis voor de inhoudelijke kwaliteit van rechtspraak omdat het recht zelden dwingt tot één beslissing. Er is vrijwel altijd een keuze, waardoor het mogelijk wordt de rechtvaardigheid van die keuze ter discussie te stellen, ook los van de vraag of het recht op een juiste wijze is toegepast.²⁹⁴

De eis van effectiviteit

De effectiviteit van rechtspraak ziet in het model van De Bock op de praktische waarde van de beslissing van de rechter. De vraag daarbij is of een rechterlijke beslissing tot het beoogde doel leidt. De Bock onderscheidt drie aspecten van effectiviteit: tijdigheid, probleemoplossend vermogen en finaliteit.²⁹⁵

Tijdigheid

Tijdigheid van de beslissing is een onmisbaar en integraal element van kwaliteit. De Bock stelt dat als een beslissing lang op zich laat wachten, deze bijna altijd inboet aan effectiviteit. Ook leidt het uitblijven van een beslissing tot frustratie en ontevredenheid bij betrokkenen. De Bock stelt dat het lang moeten wachten op een rechterlijke beslissing de positie versterkt van de partij die belang heeft bij de status quo. Daarnaast kan de tijdigheid van een beslissing bijdragen – of juist afdoen – aan het probleemoplossend vermogen, omdat de rechterlijke beslissing door de feiten kan worden achterhaald of omdat nieuwe conflicten ontstaan, met nieuwe procedures als gevolg.²⁹⁶

Probleemoplossend vermogen

Een rechterlijke beslissing moet ook zoveel mogelijk het onderliggende conflict of probleem van partijen oplossen. De rechter moet daarom oog hebben voor de praktische gevolgen van zijn beslissing. De Bock stelt echter dat de rechter over het algemeen niet over voldoende informatie beschikt om de feitelijke gevolgen van zijn beslissing te kunnen overzien. De rechterlijke

293 Aspecten die verband houden met rechtvaardigheid van de procedure zijn in het model van De Bock vervat onder de hiervoor beschreven eis van ‘ambachtelijkheid’. Volgens De Bock zijn materiële (of distributieve) rechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid afzonderlijke concepten. De gedachte dat materiële rechtvaardigheid zich grotendeels laat oplossen in procedurele rechtvaardigheid deelt zij niet. De Bock 2015, onder punt 63.

294 De Bock 2015, onder punt 65.

295 De Bock 2015, onder punt 70.

296 De Bock 2015, onder punt 71.

bemoeienis met een geschil is qua tijd en omvang zeer beperkt. Ook wordt de rechter over de eventuele voorgeschiedenis van het geschil tussen partijen vaak slechts beperkt geïnformeerd, terwijl hij niet aan nazorg doet. De Bock meent dan ook dat de rechter in veel gevallen niet in de positie zal verkeren om iemands probleem op te lossen. De rechter kan de achterliggende oorzaak van een geschil vaak niet wegnemen. De verwachtingen die men wat dat betreft van de rechtspraak heeft, zouden moeten worden getemperd.²⁹⁷

Finaliteit

Om effectief te zijn moet een rechterlijke beslissing zoveel mogelijk tot een definitieve of finale beslechting van het geschil leiden. Het is niet gewenst dat procedures eindeloos worden voortgezet of weer nieuwe procedures uitlokken. Finaliteit betekent volgens De Bock ook dat de rechter voorkomt dat partijen nodeloos een (nieuw) rechtsmiddel instellen.²⁹⁸

Implicaties De Bock voor functioneren van de bezwaarprocedure

Het model van De Bock ziet op de inhoudelijke kwaliteit van rechtspraak. Echter, de drie elementen van haar model – ambachtelijkheid, rechtvaardigheid en effectiviteit – kunnen vrijwel één op één worden toegepast op de bezwaarprocedure. Van belang is uiteraard wel dat bij het formuleren van de eisen voor de inhoudelijke kwaliteit van bezwaarbehandeling recht wordt gedaan aan de bijzonderheden van die procedure. Enerzijds zijn de eisen die aan de bezwaarprocedure worden gesteld nog hoger dan die aan de rechtspraak worden gesteld. Zo gaat het bij de behandeling van bezwaren niet (altijd) alleen om de rechtmatigheid van het voorliggende besluit, maar moet in het kader van de volledige heroverweging ook de doelmatigheid van dat besluit heroverwogen worden. Anderzijds zijn bijvoorbeeld de eisen op het punt van onafhankelijkheid minder hoog (maar zeker niet afwezig), aangezien het orgaan dat het bestreden besluit heeft genomen ook het besluit op bezwaar neemt.

In navolging van De Bock kan onder de ambachtelijke kwaliteit van bezwaarbehandeling worden verstaan: een deugdelijk feitenonderzoek, de correcte vaststelling van de feiten en een volwaardige mondelinge behandeling die zoveel mogelijk in het openbaar plaatsvindt en waarbij de bezwaarmaker en diens gemachtigde de kans krijgen om hun standpunten, zowel in feitelijk als juridisch opzicht, toe te lichten ten overstaan van de bezwaarbehandelaar. Het laatste element van de ambachtelijke kwaliteit betreft de correcte toepassing van het recht (en het beleid) van het bestuursorgaan. Onder de rechtvaardigheid van de beslissing wordt verstaan dat het bestuursorgaan bij nemen van besluiten oog heeft voor algemene rechtsbeginselen en de onderliggende morele dimensie van het recht dat in een concreet geval wordt toegepast. Met de effectiviteit van bezwaarbehandeling wordt net als in het model van De Bock bedoeld dat de beslissing tijdig, probleemoplossend en finaal is.

297 De Bock 2015, onder punt 77. Zie in dat verband ook het kritische artikel van Vranken & Snel 2019.

298 De Bock 2015, onder punt 80.

5.2.4 Beginselen van behoorlijke rechtspleging en bestuurlijke heroverweging

Waar De Bock een aantal concrete eisen voor de inhoudelijke kwaliteit van de procedure bij de rechter formuleert, onderzoekt Wenders de minimumeisen waar een bezwaarprocedure aan moet voldoen om rechtens aanvaardbaar te zijn.²⁹⁹ Wenders maakt daarbij gebruik van het in 1987 verschenen proefschrift van De Waard, waarin een viertal beginselen van behoorlijke rechtspleging worden geïdentificeerd. De beginselen van behoorlijke rechtspleging onderscheiden zich van andere inrichtingseisen die aan een procedure gesteld worden, doordat ze ook gelden wanneer ze niet expliciet door de wetgever in een bepaalde procedureregeling zijn opgenomen.³⁰⁰

De Waard tracht de beginselen van behoorlijke rechtspleging op te sporen die algemene gelding hebben, dat wil zeggen dat ze gelden voor alle (op dat moment) voorkomende procedures waarbij na een 'klacht' wordt beslist over aanspraken en rechten van derden.³⁰¹ Hoewel De Waard zich met name richt op de rechtspraak, is de werking van de beginselen volgens hem niet beperkt tot die procedure.³⁰² In totaal vindt De Waard vier beginselen van behoorlijke rechtspleging: het decisiebeginsel, het verdedigingsbeginsel, het onpartijdigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.³⁰³ Wenders onderzoekt in hoeverre deze beginselen zijn te vertalen in concrete eisen die in de jurisprudentie van de bestuursrechter worden gesteld aan de inrichting van de bestuursrechtelijke voorprocedures.³⁰⁴ Hiervoor onderzoekt Wenders het wettelijke kader van de bezwaarprocedure, alsmede de parlementaire geschiedenis, literatuur en jurisprudentie, waarbij de nadruk op die laatste twee bronnen ligt.³⁰⁵

Volgens Wenders worden in het bestuursrecht in totaal zeven algemeen erkende beginselen van behoorlijke rechtspleging onderscheiden. Schending van een van deze beginselen zal in beginsel leiden tot vernietiging van de uitspraak van de rechter. Wenders onderzoekt in hoeverre de zeven beginselen van toepassing zijn op de bestuurlijke voorprocedures, waarbij ze met name aandacht heeft voor de bezwaarprocedure. Het gaat om: het recht op toegang tot de rechter (als onderdeel van het decisiebeginsel), het onpartijdigheidsbeginsel, het beginsel van hoor en wederhoor

299 Wenders 2010.

300 De Waard 1987, p. 107.

301 De Waard 1989, p. 123.

302 De Waard 1989, p. 342 en 360-363. De procedure bij de rechter heeft volgens De Waard de functie om belanghebbenden de kans te bieden de redelijkheid en/of de juistheid van een eerder genomen beslissing te betwisten. De beginselen van behoorlijke rechtspleging dragen bij aan het bereiken van een objectieve beslissing conform het recht. De Waard 1989, p. 125.

303 De Waard 1989, p. 126 en 127.

304 Wenders merkt verder nog op dat vele verschillende termen in omloop zijn om de beginselen van behoorlijke rechtspleging aan te duiden, bijvoorbeeld goede procesorde, eerlijk proces en behoorlijke rechtspraak. Zij heeft al die verschillende termen betrokken bij het jurisprudentieonderzoek.

305 Wenders 2010, p. 19.

of het verdedigingsbeginsel, het openbaarheidsbeginsel (met twee deelvereisten), het motiveringsbeginsel en het beginsel van de redelijke termijn (als onderdeel van het decisiebeginsel).³⁰⁶ Hierna wordt eerst de betekenis van deze beginselen kort besproken.³⁰⁷

Het onpartijdigheidsbeginsel

Het onpartijdigheidsbeginsel houdt in dat een rechter zonder vooringenomenheid en op een objectieve manier tot zijn beslissing dient te komen. Rechters mogen alleen juridisch relevante belangen bij de besluitvorming betrekken. Anders dan de eis van onafhankelijkheid, die ziet op de vrijheid voor een rechter om zonder invloed of druk van buitenaf te oordelen en die tevens inhoudt dat zijn oordeel alleen door een eveneens onafhankelijke hogere rechter terzijde geschoven kan worden, ziet onpartijdigheid op de relatie tussen de rechter en de deelnemers aan de procedure.³⁰⁸

De eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid worden volgens Wenders primair in verband gebracht met de procedure bij de rechter, niet zozeer – of veel minder – met bestuurlijke voorprocedures. Toch meent zij dat deze beginselen ook voor de bezwaarprocedure van betekenis zijn.³⁰⁹ In het kader van de eis van onpartijdigheid die voor het bestuur geldt, wijst Wenders op het verbod op vooringenomenheid (van art. 2:4 Awb), dat het bestuursorgaan opdraagt zijn taken zonder vooringenomenheid te vervullen.³¹⁰

Vanwege de vereiste objectiviteit en onpartijdigheid bij de heroverweging verdient het de voorkeur om bij het behandelen van bezwaren externe – en daarmee, volgens Wenders, onafhankelijke – adviescommissies in te schakelen.³¹¹ Het veel genoemde nadeel van het gebruik van (geheel) externe bezwaaradviescommissies

306 Wenders 2010, p. 72.

307 Het beginsel van de toegang tot de rechter wordt in het onderzoek van Wenders buiten beschouwing gelaten, omdat het wordt beschouwd als een recht dat geen betrekking heeft op het behoorlijkheidsgehalte van een lopende procedure. Daarom wordt het in mijn bespreking ook niet verder besproken.

308 Polak e.a. 2004, p. 53. In het kader van art. 6 EVRM wordt onderscheid gemaakt tussen het subjectieve en het objectieve vereiste van onpartijdigheid. Subjectieve onpartijdigheid ziet op de onpartijdigheid van de rechter zelf. Deze mag niet vooringenomen zijn en mag geen blijk geven van persoonlijke opvattingen, belangen of overwegingen die op een oneigenlijke wijze de uitkomst van de procedure beïnvloeden. De objectieve toets ziet op de organisatorische en structurele onpartijdigheid van de rechterlijke instantie. Dit houdt in dat er geen objectieve omstandigheden of feiten mogen bestaan waardoor bij een deelnemer aan een procedure redelijkerwijs twijfel kan ontstaan over de onpartijdigheid van de rechterlijke instantie. Wenders 2010, p. 86.

309 Wenders 2010, p. 310.

310 Wenders 2010, p. 312.

311 Ook stelt zij dat zaken als de aanstelling en het ontslag van de leden van de commissie bij voorkeur geregeld moeten worden in een algemeen verbindend voorschrift dat voor zover mogelijk afkomstig is van een ander (daartoe bevoegd) bestuursorgaan dan het bestuursorgaan dat de

sies bij de bezwaarbehandeling, te weten het gebrek aan aandacht voor beleids-overwegingen, wordt ook door Wenders onderschreven. De inzet van een externe commissie zou daarom het beste beperkt kunnen worden tot besluiten die worden genomen op grond van de meer gebonden bevoegdheden en tot besluiten waar de keuzevrijheid voor het bestuur grotendeels is beperkt door beleidsregels. De heroverweging van dergelijke besluiten blijft sowieso beperkt tot de rechtmatigheid van het besluit.³¹² Wenders signaleert echter dat externe adviescommissies juist worden gebruikt voor zaken waar het bestuur veel discretionaire ruimte geniet.³¹³ Indien het bestuursorgaan zich niet blind staart op het advies en zelfstandig de nodige beleidsmatige aspecten bij de heroverweging betreft, hoeft dat geen probleem te zijn. Het is dan wel de vraag wat de toegevoegde waarde is van de inzet van buitenstaanders. Het ligt daarom meer voor de hand om bij bevoegdheden met beleidsvrijheid gebruik te maken van een gemengde commissie, aldus Wenders.³¹⁴

Het beginsel van hoor en wederhoor

Wenders deelt de opvatting van De Waard dat het beginsel van hoor en wederhoor vier deeleisen omvat: het recht om informatie te ontvangen, het recht om informatie te verschaffen (en mondeling gehoord te worden), voldoende gelegenheid voor de voorbereiding van het eigen standpunt en gelijke processuele mogelijkheden voor partijen (*equality of arms*).³¹⁵ Uit het beginsel van hoor en wederhoor kan een grote hoeveelheid inrichtingseisen worden afgeleid, bijvoorbeeld regels omtrent hoe en wanneer partijen welke informatie dienen te ontvangen, hoe en wanneer zij mondeling en/of schriftelijk hun standpunten naar voren kunnen brengen en op welke wijze zij hun argumenten met bewijs kunnen onderbouwen. Ook kan gedacht worden aan het recht op het meebrengen en (laten) horen van getuigen en deskundigen, het recht om verklaringen van getuigen en deskundigen te overleggen en het recht om te reageren op stukken die de wederpartij heeft ingediend.³¹⁶

Anders dan een rechter in de beroepsprocedure, vervult het bestuursorgaan in de bezwaarprocedure zowel de rol van 'beslissende' als die van 'partij'. Dit heeft volgens Wenders gevolgen voor de mate waarin het deelvrije van *equality of arms* van toepassing is op de bezwaarprocedure. De bezwaarmaker kan nooit in dezelfde uitgangspositie gesteld worden als het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan heeft bij voorbaat een voorsprong, bijvoorbeeld wat betreft de toegang tot informatie die van belang is (geweest) voor de besluitvorming.³¹⁷ Wanneer gebruik wordt gemaakt van een externe bezwaaradviescommissie geldt wel als uitgangspunt dat zowel

belanghebbenden als een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan worden gehoord (art. 7:13 lid 5 Awb). Bij ambtelijk horen geldt die regel niet. Dan wordt in de regel alleen de bezwaarmaker gehoord. Daarom is alleen bij het horen door een externe bezwaaradviescommissie het beginsel van *equality of arms* van toepassing op de bezwaarprocedure.³¹⁸

Het openbaarheidsbeginsel

Het openbaarheidsbeginsel omvat een aantal eisen die betrekking hebben op de openbaarheid van de zitting en de openbaarheid van de uitspraak.³¹⁹ Openbaarheid van de zitting en de uitspraak dragen bij aan de inzichtelijkheid en controlebaarheid van het handelen van de rechter voor partijen en het publiek. Daarnaast is volgens Wenders het vertrouwen in en de kwaliteit van de rechtspraak gebaat bij openbaarheid.³²⁰ Het openbaarheidsbeginsel draagt volgens haar bij aan de bescherming van de belangen van partijen in een geschil doordat het beginsel de werking van andere beginselen ondersteunt, zoals het beginsel van hoor en wederhoor, het onpartijdigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.³²¹

Openbaarheid van de hoorzitting is volgens Wenders in het algemeen wenselijk. Dit geldt volgens haar des te meer indien er een externe adviescommissie is ingesteld, omdat in de gevallen dat de zitting in het openbaar plaatsvindt de bezwaarprocedure (nog) meer gelijkens vertoont met de procedure bij de rechter.³²² Voorwaarde is uiteraard wel dat er bij de zitting ook daadwerkelijk publiek aanwezig is.

Het motiveringsbeginsel

Bij het motiveringsbeginsel wordt onderscheid gemaakt tussen het formele en het materiële motiveringsbeginsel. Het formele motiveringsbeginsel eist dat een rechter zijn beslissing motiveert, het materiële beginsel stelt eisen aan de deugdelijkheid van die motivering.³²³ Wat onder een deugdelijke motivering verstaan moet worden, kan volgens Wenders van geval tot geval verschillen, maar uit de jurisprudentie van het EHRM volgt volgens haar in ieder geval dat 'de uitspraak uitdrukking moet geven aan de essentiële argumenten en bewijsmiddelen van partijen, de beoordeling daarvan door de rechter én de redenen voor zijn beslissing'. De motiveringsplicht voor rechters dient de kwaliteitsbevordering van rechtspraak, de legitimatiefunctie, de controlefunctie en heeft een functie in het kader van rechtsvorming.³²⁴

primaire beslissing genomen heeft en waaraan de commissie moet adviseren. Wenders 2010, p. 315.

312 Wenders 2010, p. 316.

313 Wenders 2010, p. 316.

314 Wenders 2010, p. 316.

315 Wenders 2010, p. 90 en 91.

316 Wenders 2010, p. 95.

317 Wenders 2010, p. 294.

318 Wenders 2010, p. 299.

319 Wenders 2010, p. 96.

320 Zie Wenders 2010, p. 101, waar zij onder meer verwijst naar: Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 458 en De Waard 1989, p. 110.

321 Wenders 2010, p. 104.

322 Wenders 2010, p. 368.

323 Wenders 2010, p. 106.

324 Wenders 2010, p. 107.

Het motiveringsbeginsel is – ook als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur – van toepassing op bestuurlijke besluitvorming, zowel in het kader van primaire besluitvorming als in de bezwaarfase.³²⁵

Het beginsel van de redelijke termijn

Geschillen tussen een burger en de overheid moeten binnen een redelijke termijn definitief beslecht worden. Het beginsel van de redelijke termijn beschermt de belangen van de bij een procedure betrokken partijen, doordat zij niet langer dan nodig in onzekerheid hoeven te verkeren over hun rechtspositie.³²⁶

Effectieve rechtsbescherming: een nieuw beginsel?

Het beginsel van effectieve rechtsbescherming houdt volgens Wenders in dat ‘partijen gedurende de rechtsgang hun rechten op effectieve wijze tot gelding kunnen brengen en dat de rechtsgang uiteindelijk leidt tot vaststelling van hun rechtspositie en eventueel rechtsherstel’.³²⁷

Hoewel Wenders stelt dat er in de Nederlandse bestuursrechtspraak nog geen sprake lijkt te zijn van een beginsel van effectieve rechtsbescherming, is de vraag naar de effectiviteit van de geschilbeslechting door de bestuursrechter volgens haar wel steeds dominanter geworden. Zo is het begrip ‘effectieve rechtsbescherming’ volgens haar in de jurisprudentie langzamerhand zelfs een leidend principe geworden. Volgens Wenders is de nadruk in de discussies en jurisprudentie daarbij met name gelegd op één onderdeel van de effectieve rechtsbescherming: de finale geschilbeslechting.³²⁸

Implicaties Wenders voor het functioneren van de bezwaarprocedure

Omdat Wenders al uitgebreid ingaat op de betekenis van de beginselen van behoorlijke rechtspleging voor de bezwaarprocedure behoeven die hier niet nogmaals uitvoerig besproken te worden. Ik volsta met de vermelding dat de eisen voor behoorlijke rechtspleging fungeren als de ondergrens voor de procedure bij de rechter. In overwegende mate zijn de beginselen – eventueel in iets afgezwakte vorm – ook van toepassing op de bezwaarprocedure: de bezwaarbehandeling moet onpartijdig

325 Wenders 2010, p. 371. De motiveringseisen voor primaire besluitvorming staan voornamelijk in het teken van de zorgvuldigheid en kwaliteit van besluitvorming. Voor de beslissing op bezwaar bestaat volgens Wenders reden om aan te nemen dat het motiveringsbeginsel, in bepaalde gevallen, meer in het licht van het beginsel van hoor en wederhoor moet worden gezien: ‘Indien echter de bezwaarschriftprocedure (primair) als rechtsbeschermingsprocedure wordt gezien en deze nadrukkelijk ook in het teken staat van hoor en wederhoor en de processuele belangen van de appellerende burger, moeten de vereisten in het kader van de motivering dienaangaande ook daarmee in lijn zijn. Dat geldt te meer indien de procesbeslissingen in de bezwaarfase gevolgen kunnen hebben voor de beroepsprocedure, zoals bijvoorbeeld bij het horen van getuigen of deskundigen.’ Zie Wenders 2010, p. 39.

326 Wenders 2010, p. 114.

327 Wenders 2010, p. 127.

328 Wenders 2010, p. 117.

zijn (zij het dat de eisen minder streng zijn dan geldt voor rechtspraak), er moet voldoende sprake zijn van hoor en wederhoor, beslissingen moeten deugdelijk gemotiveerd worden en geschillen moeten binnen een redelijke termijn worden beslecht. Daarnaast meent Wenders dat de behandeling van de zaak bij voorkeur in de openbaarheid moet gebeuren. Wanneer een procedure aan deze eisen voldoet wordt deze als rechtens aanvaardbaar gezien.

5.2.5 De bestuursrechter als geschilbeslechter: inspiratie voor de bezwaarprocedure

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de bezwaarprocedure is van belang wat als doel van die procedure wordt gezien. De bezwaarprocedure is bedoeld als informele en oplossingsgerichte procedure.³²⁹ Eerder was te zien dat de praktijk van bezwaarbehandeling lang niet altijd aan die doelstellingen beantwoordt. Allewijn onderzoekt in zijn proefschrift niet de bezwaarprocedure maar de procedure bij de bestuursrechter.³³⁰ Centraal staat de vraag of de Awb-wetgever in 1994 een ontwikkeling in gang heeft gezet waar een ‘toetsingsperspectief’ plaats heeft gemaakt voor een ‘geschilbeslechtsingsperspectief’. Zijn onderzoek is daarnaast gericht op de vraag hoe de bestuursrechter het beste kan bijdragen aan het oplossen van conflicten tussen de overheid en burgers. In dat verband besteedt Allewijn aandacht aan sociaalwetenschappelijke literatuur over de aard van conflicten, conflictdiagnose en de wijze waarop conflicten zo goed mogelijk kunnen worden opgelost. Om die reden, en vanwege het feit dat veel van de ideeën van Allewijn over de procedure bij de bestuursrechter ook op de bezwaarprocedure kunnen worden betrokken, is zijn proefschrift relevant om hier te bespreken.

Toetsing of geschilbeslechting

In de klassieke opvatting over de functie van het beroep bij de bestuursrechter is het de taak van de rechter besluiten tegen het licht te houden en deze te toetsen aan het geschreven en ongeschreven recht. Eventuele onderliggende problemen of conflicten, of de vraag wat de burger nu eigenlijk met zijn procedure wil bereiken, doen er niet zozeer toe.³³¹ Anders dan toetsing ziet geschilbeslechting op het oplossen van gejuridiseerde conflicten tussen burger en de overheid, waarbij het bestreden besluit de buitengrenzen van het geding bepaalt maar niet het enige aandachtspunt is voor de rechter.³³²

Allewijn meent dat achter veel bestuursrechtelijke geschillen een conflict tussen de overheid en de burger schuilgaat. De bestuursrechter heeft echter veelal een te eenzijdige blik op de overheid en het besluit. Partijen stellen het volgens hem

329 Zie bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij de Awb over de bezwaarprocedure (besproken in par. 3.2.2 van dit onderzoek).

330 Allewijn 2011.

331 Allewijn 2011, p. 3.

332 Allewijn 2011, p. 53.

juist op prijs stellen als de rechter verder kijkt dan enkel het besluit en een poging doet het onderliggende conflict op te lossen. Hij meent dat burgers niet primair op zoek zijn naar hun juridisch gelijk, maar veel meer op zoek zijn naar de bescherming door een betrouwbare overheid. Het is volgens Allewijn daarom belangrijk dat de bestuursrechter zijn functie als geschilbeslechter serieus neemt.

Allewijn formuleert een aantal uitgangspunten voor een goede zitting bij de bestuursrechter. Ten eerste moet de rechter beide partijen, hun standpunten, hun argumenten en hun onderliggende belangen serieus nemen. Ten tweede moet de rechter voorkomen dat bij een van de partijen het gevoel ontstaat dat de rechter partijdig is; daarvoor is aandacht voor procedurele rechtvaardigheid van belang. De rechter moet zorgen voor het zorgvuldige verloop van de procedure, voorkomen dat hij de kant kiest van een van de partijen en op zoek gaan naar tussenoplossingen voor het geschil.³³³ Ten derde moet de bestuursrechter onderzoeken of het doen van een uitspraak in het concrete geval noodzakelijk is. Allewijn meent dat die noodzaak er vooral is indien het gaat om een geëscaleerd geschil. In andere gevallen dient de rechter met partijen te bespreken wat de beste oplossing is voor het geschil. Maar mocht het zover komen dan moeten partijen de kans krijgen om hun gelijk te bewijzen en dan moet voor beide partijen ook duidelijk zijn wat de rechter daarvoor nodig acht. De bestuursrechter moet er zorg voor dragen dat partijen weten wat zij moeten doen om hun gelijk te bewijzen. Hij treedt als het ware op als bewijsrechtelijke spelverdeler.³³⁴

Implicaties Allewijn functioneren bezwaarprocedure

Met name het deel van het onderzoek van Allewijn waar hij 'best practices' voor de bestuursrechter formuleert, kan relevant zijn voor het functioneren van de bezwaarprocedure. In het bijzonder zijn constatering dat partijen het op prijs stellen als de rechter verder kijkt dan enkel het besluit en een poging doet het onderliggende conflict op te lossen. Die oplossing hoeft niet per definitie in de vorm van een uitspraak te worden gegoten (in de bezwaarprocedure: in de vorm van een besluit op bezwaar), maar kan ook anders worden vormgegeven.

5.3 Kwaliteit van geschilbeslechting vanuit normatief en juridisch perspectief

Welke kenmerken maken een besluitvormings- en/of geschilbeslechtsprocedure bezien vanuit een aantal normatieve en juridische perspectieven tot een kwalitatief goede procedure? In het eerste deel van dit hoofdstuk is een zestal perspectieven op de kwaliteit van besluitvormings- en geschilbeslechtsprocedures besproken. Twee van de besproken auteurs bezagen de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures vanuit een filosofisch/normatief perspectief (Bayles en Galligan), vier deden

333 Allewijn 2011, p. 154.

334 Allewijn 2011, p. 156.

dat vanuit een min of meer juridisch perspectief (De Bock, De Waard, Wenders en Allewijn).

Een aantal verschillen valt op. Ten eerste het (beoogde) toepassingsbereik van de theorievorming. Bayles en Galligan zien voor hun theorieën een breed toepassingsbereik. Bayles meent bijvoorbeeld dat de door hem geformuleerde principes voor goede procedures van belang zijn voor iedere procedure waarin door een derde over aanspraken en verplichtingen wordt beslist. Ook Galligan beziet het geheel aan overheidsbesluitvormingsprocedures. Dat kunnen besluitvormings- en geschilbeslechtsprocedures bij bestuursorganen zijn, maar ook procedures als overheidsrechtspraak vallen binnen het toepassingsbereik van zijn theorie. De Bock, De Waard, Wenders en Allewijn beperken zich tot het functioneren van specifieke geschilbeslechtsprocedures. De Bock tot de rechtspraak in het algemeen, De Waard en Allewijn tot de procedure bij de bestuursrechter, Wenders tot de bestuurlijke voorprocedure.

Een ander verschil betreft de mate waarin concrete eisen worden geformuleerd die aan procedures kunnen worden gesteld. De Bock, Bayles, De Waard, Wenders en Allewijn doen dat wel, Galligan niet. Wat betreft de door de verschillende auteurs genoemde eisen valt op dat die sterk met elkaar overeenstemmen. Zo wordt het belang van onpartijdigheid van de besliser/hoorder, het toepassen van hoor en wederhoor en de deskundigheid van de besliser door meerdere auteurs genoemd. Bovendien wordt in elk van de beschreven perspectieven van belang geacht dat een procedure resulteert in een *juiste* uitkomst. Dat wil zeggen dat als sluitstuk van een gevolgde procedure (op zijn minst) een besluit in overeenstemming met het recht moet volgen. Voor Galligan is dat zelfs een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen spreken van een goede of rechtvaardige besluit- of geschilbeslechtsprocedure. Bijzonder aan het werk van Galligan is verder dat hij de kwaliteit van verschillende besluitvormings- en geschilbeslechtsprocedure in relatie tot elkaar beschouwt. Het geheel aan procedures in een bepaalde context moet voldoende zijn om erop te kunnen vertrouwen dat de juiste (rechts)personen hun materiële rechten tot gelding kunnen maken. Dat betekent bijvoorbeeld dat de eisen die kunnen worden gesteld aan de bezwaarprocedure mede afhangen van de sterke en zwakke punten van de procedure die eraan voorafgaat (de primaire besluitvormingsprocedure) en de procedure(s) die erna kunnen komen (de procedure bij de bestuursrechter).

5.4 Sociaalwetenschappelijke perspectieven op goede procedures

De hiervoor beschreven perspectieven op de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures hebben met elkaar gemeen dat ze grotendeels zijn gebaseerd op denkwerk. Dergelijke benaderingen kunnen onderscheiden worden van modellen/theorieën die primair gestoeld zijn op empirisch onderzoek. Het betreft onderzoek dat is gericht op de vraag hoe geschil- en besluitvormingsprocedures in de praktijk functi-

oneren en op het verklaren waarom dat zo is. Een aantal van de voor dit onderzoek meest interessante theorieën komt in de komende paragrafen aan bod.

5.4.1 De rechtvaardigheid van overheidsbesluitvorming

In de Angelsaksische landen bestaat een rijke traditie van onderzoek naar *administrative justice*. Deze literatuur beziet de rechtvaardigheid van overheidsbesluitvorming in algemene zin. *Administrative justice* ziet op de kenmerken van een besluitvormingsprocedure die voor betrokkenen aanleiding zijn om daaruit volgende besluiten te accepteren.³³⁵ Het meeste empirische onderzoek ernaar is gedaan in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. De bevindingen zijn volgens de literatuur in principe in het algemeen toepasbaar op besluitvorming door de overheid, ook buiten die landen en ook buiten de context waarin het onderzoek is verricht.³³⁶

Een van de meest invloedrijke empirische studies binnen deze stroming betreft een onderzoek van de hand van Mashaw, waarin hij de uitvoering van de ‘American Disability Insurance Act’ onderzoekt. De taak van de beslisambtenaren die zijn belast met de uitvoering van deze wettelijke regeling is om in het licht van medische, persoonlijke en beroepsmatige feiten en omstandigheden te bepalen in hoeverre een aanvrager van een uitkering arbeidsongeschikt is.³³⁷ Mashaw constateert drie algemene punten van kritiek op de wijze waarop uitvoeringsorganisaties de regeling uitvoeren: in de eerste plaats zou er sprake zijn van een gebrek aan kwaliteitscontrole door het management en daardoor van inconsistente besluitvorming; daarnaast zou de kwaliteit van de geleverde diensten te wensen overlaten, waardoor het doel van de regeling (herintreding en activering van werknemers) onvoldoende wordt bereikt; ten slotte zou de besluitvormingsprocedure niet voldoen aan de eisen van ‘*due process*’, waardoor de rechten van mensen die gebruik willen maken van een uitkering onvoldoende worden gewaarborgd.³³⁸

Mashaw wil weten hoe het komt dat drie zulke uiteenlopende punten van kritiek worden geuit op de wijze waarop de regeling wordt uitgevoerd. Zijn hypothese is dat elk van de drie kritiekpunten een normatieve opvatting reflecteert over hoe het besluitvormingsproces er uit zou moeten zien. Die normatieve opvattingen vertaalt Mashaw naar drie modellen van *administrative justice*: *bureaucratic rationality*, *professional treatment* en *moral judgement*. Hierna bespreek ik elk van de drie modellen beknopt.

335 Mashaw omschrijft *administrative justice* als ‘the justice inherent in routine day-to-day administration in terms of those qualities of a decision process that provide arguments for the acceptability of its decisions’. Zie Mashaw 1983, p. 24.

336 Zie bijvoorbeeld Sainsbury 2008.

337 Mashaw 1983, p.23.

338 Mashaw 1983, p. 21-22, ix.

Bureaucratic rationality

Het doel van het besluitvormingsproces is om tegen zo laag mogelijke kosten een regeling op een correcte en consistente manier uit te voeren. Ambtenaren hebben de taak relevante bewijsstukken te vergaren en deze te gebruiken om tot een oordeel te komen. Hun persoonlijke opvattingen, ervaringen of intuïtie spelen bij de besluitvorming geen rol.³³⁹ Verder wordt er vanuit gegaan dat de *papieren werkelijkheid*, het dossier en de bewijsstukken, een goede weergave zijn van de feitelijke situatie van de aanvrager. Persoonlijk contact met de aanvrager van een uitkering wordt derhalve veelal niet als noodzakelijk gezien voor de besluitvorming. Het *bureaucratic rationality model* van besluitvorming wordt als legitiem gezien omdat dit in veel gevallen leidt tot correcte besluiten tegen relatief lage uitvoeringskosten.³⁴⁰

Professional treatment

Een belangrijk uitgangspunt van het *professional treatment* model is dat de behoefte van de cliënt centraal staat en dat de ambtenaar – de professional – het beste in staat is om te bepalen welke voorziening nodig is om in die behoefte te voorzien. Het doel van de ambtenaar is om de burger precies die dienst te verlenen – bijvoorbeeld inkomensondersteuning, medische hulp of ondersteuning bij het vinden van werk – die hij nodig heeft om de kwaliteit van zijn leven te vergroten of om bijvoorbeeld weer zelfredzaam te kunnen zijn, tegen acceptabele kosten.³⁴¹ Meer dan bij *bureaucratic rationality* het geval is, wordt geprobeerd maatwerk te leveren.³⁴² Besluiten worden genomen na een beoordeling van de persoonlijke situatie van de aanvrager, waarbij naast de papieren bewijsstukken, ook intuïtie, eigen observatie, in het verleden opgedane ervaring en de eigen interpretatie van informatie die wordt vergaard door andere professionals, een rol kunnen spelen.³⁴³

Moral Judgement

In het *moral judgement* model gaat het – net als bij *bureaucratic rationality* – om de juiste toepassing van de voor de beslissing relevante normen op het concrete geval. Het verschil tussen *moral judgement* en *bureaucratic rationality* draait om de aard van de normen die voorschrijven welke beslissing in een concreet geval de juiste is. Waar *bureaucratic rationality* ziet op toepassing van concrete kennis en – in ieder geval op het eerste oog – objectieve normen, is de beoordeling binnen het *moral judgement* model juist meer subjectief: ‘The question is not just what the claimant’s skills, impairments, and experience are, but also whether persons with

339 Mashaw 1983, p.25.

340 Mashaw 1983, p.26.

341 Mashaw 1983, p.27.

342 Mashaw 1983, p.28.

343 Professional treatment vereist volgens Mashaw ook dat een eerder genomen beslissing wordt gewijzigd, wanneer de omstandigheden van het geval zich wijzigen of wanneer de eerder geleverde dienst in een concreet geval niet effectief blijkt om de gewenste resultaten te boeken.

that particular set of characteristics ought to have public support.³⁴⁴ In het *moral judgement* model komen beslissingen tot stand door toetsing van de omstandigheden van het geval aan vage criteria zoals 'redelijk', 'noodzakelijk', 'hulpbehoevend', of 'schrijnend'. Daarom moet inzicht verkregen worden in de persoonlijke situatie van de betrokkene. In veel gevallen is een mondelinge hoorzitting of een persoonlijk gesprek tussen de ambtenaar en de cliënt vereist.³⁴⁵

Mashaw meent dat de drie modellen van *administrative justice* binnen de besluitvormingsprocedures van de meeste overheidsorganisaties te herkennen zullen zijn. Omdat het ideaaltypes betreft, zal in de praktijk zelden sprake zijn van slechts één model, maar veel vaker van een combinatie van of concurrentie tussen verschillende modellen. De verschillende modellen stellen verschillende eisen aan de inrichting van een organisatie, uiteenlopende eisen aan de capaciteiten van de medewerkers en aan de wijze waarop die medewerkers hun werk doen. Mashaw meent echter dat ze wel naast elkaar kunnen bestaan.³⁴⁶

Implicaties administrative justice voor het functioneren van de bezwaarprocedure

Administrative justice ziet op de kenmerken van een procedure die voor de betrokken burgers aanleiding vormen om de daaruit volgende besluiten te accepteren. In de literatuur wordt voornamelijk ingegaan op de kenmerken van primaire – of eerstelijns – besluitvormingsprocedures. Tussen de primaire fase van besluitvorming en besluitvorming in bezwaar bestaan uiteraard wel verschillen, maar vanwege het karakter van de bezwaarprocedure (een volledige heroverweging betekent feitelijk dat de primaire besluitvorming met inachtneming van de regels uit hoofdstuk 7 Awb moet worden overgedaan) acht ik de uitgangspunten van administrative justice ook relevant voor de besluitvorming in bezwaar. Het is in elk geval interessant om te bezien of de kwaliteit van bezwaarbehandeling groter is als de kenmerken van de bezwaarprocedure overeenkomen met uitgangspunten van een van de drie modellen van besluitvormingsprocedures (Bureaucratic rationality, Professional treatment, Moral Judgement). De nadruk die in de literatuur over het functioneren van de bezwaarprocedure wordt gelegd op het belang van maatwerk en probleemoplossing doet vermoeden dat met name 'professional treatment' en 'moral judgement' gepaard zullen gaan met een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.

5.4.2 Procedurele rechtvaardigheid vanuit sociaalpsychologisch perspectief

Waar *administrative justice* ziet op de uitgangspunten waarmee het functioneren van overheidsbesluitvormingsprocedures in het algemeen kan worden beoordeeld, ziet de *procedural justice* literatuur (onder meer) op het functioneren van die procedures vanuit het perspectief van de gebruikers van die procedures. *Procedural*

344 Mashaw 1981, p. 192 (cursivering M.W.)

345 Mashaw 1983, p. 30 en 31.

346 Mashaw 1981, p. 183.

justice literatuur is gericht op het vinden van factoren die van invloed zijn op de subjectieve rechtvaardigheidsbeleving van gebruikers van procedures.³⁴⁷ De voor mijn onderzoek meest relevante bevindingen uit een selectie van de beschikbare literatuur worden in deze paragraaf samengevat. Het is uitdrukkelijk niet mijn insteek om een volledige bespreking van alle ter zake verschenen literatuur te geven.³⁴⁸ In beperk mij tot enkele kernpublicaties die een goed beeld geven van de inhoud van de theorie en de mogelijke relevantie ervan voor het functioneren van de bezwaarprocedure.

Het beginpunt van het onderzoek binnen deze benadering wordt gevormd door twee, respectievelijk in 1972 en 1975 verschenen, studies van de hand van Thibaut, Walker en Lind, waarin zij het effect van '*adversary information presentation*' vergelijken met het effect van '*inquisitorial information presentation*'.³⁴⁹ Een *adversarial* systeem veronderstelt twee strijdende partijen die elk hun eigen standpunten verdedigen en de standpunten van de tegenpartij proberen te ondergraven ten overstaan van een overwegend passieve beslisser. Een *inquisitorial* systeem veronderstelt daarentegen een actieve beslisser, die zelf de twee partijen bevrageert om de informatie te verkrijgen die volgens hem nodig is om het geschil te beslechten.³⁵⁰

In 1972 richtten de onderzoekers zich op de effecten van het gekozen model van informatiepresentatie op de mate van vooringenomenheid van een *beslisser* (bijvoorbeeld een rechter) bij juridische geschilbeslechting. In 1975 onderzochten zij het effect van het gekozen model van informatiepresentatie op de mate waarin deelnemers de procedure als rechtvaardig ervaren.³⁵¹ Hun hypothese was dat de tevredenheid van procesdeelnemers over de *uitkomst* wordt beïnvloed door de mate waarin zij de *procedure* die tot dat besluit heeft geleid als rechtvaardig hebben ervaren. En dat wordt, veronderstelden zij, beïnvloed door de mate van ervaren *controle* over of invloed op het besluitvormingsproces en de uitkomst van de proce-

347 De veelal meer geobjectiveerde criteria voor rechtvaardige procedures en uitkomsten die uit die tot nu toe behandelde literatuur volgden – bijvoorbeeld: een juiste rechtstoepassing of een begrijpelijke motivering – hoeven uiteraard niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met de criteria die mensen in de praktijk ten grondslag leggen aan hun waardering van de kwaliteit van procedures. Zie bijvoorbeeld Van den Bos & Lind 2002, p. 7 en 8.

348 Hiervoor zij verwezen naar een van de vele overzichtsartikelen, bijvoorbeeld: Hauenstein, McGonigle & Flinder 2001.

349 Thibaut, Walker & Lind 1972, p. 388. Zij omschrijven beide systemen als volgt: 'In a pure adversary system, openly biased advocates urge their clients' cases before a passive decisionmaker. In a pure inquisitorial system, on the other hand, an expert decisionmaker actively investigates the claims of unrepresented litigants.' Thibaut, Walker & Lind 1972, p. 388. Het onderzoek van Thibaut, Walker & Lind is derhalve gericht op de feitelijke effecten (de mate van vooringenomenheid) van de inrichting van een procedure, niet zozeer op de invloed op de waardering van gebruikers.

350 De conclusie van het onderzoek luidt dat een *adversarial* systeem vooringenomenheid bij beslissers voorkomt of tegengaat, vooral in gevallen waar de rechter al een vermoeden heeft over de uiteindelijke uitkomst voorafgaand aan de procedure. Zie Thibaut, Walker & Lind 1972, p. 401.

351 Thibaut & Walker 1975.

dure. Procedures vervullen volgens Thibaut en Walker in de ogen van deelnemers een instrumentele functie. De gevolgde procedure doet ertoe omdat deze bijdraagt – of afdoet – aan de kans dat een voor de deelnemers wenselijke uitkomst wordt bereikt.

Thibaut en Walker maken onderscheid tussen twee vormen van controle: *decision control* en *process control*. De eerstgenoemde vorm van controle houdt in dat partijen direct invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de uiteindelijke beslissing. De tweede vorm van controle houdt in dat deelnemers aan een procedure de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op – of input te leveren in – het proces dat wordt gevolgd om tot een beslissing te komen, bijvoorbeeld doordat ze hun standpunten kunnen presenteren, de stellingen van de tegenpartij kunnen weerleggen of doordat ze de juistheid van feiten kunnen aanvechten. Meestal zullen deelnemers aan een juridische procedure geen *decision control* hebben, aangezien de bevoegdheid om een beslissing te nemen veelal bij een derde berust (zoals een leidinggevende, een rechter, een arbiter, een ambtenaar of een bestuursorgaan). Omdat een *adversarial* systeem de deelnemers aan een geschilbeslechtsingsprocedure in het algemeen (een gevoel van) meer procescontrole geeft, worden procedures die op die manier zijn ingericht als rechtvaardiger ervaren en zouden burgers, aldus Thibaut en Walker, daarom een voorkeur voor dit type procedure hebben.³⁵²

Een aantal jaren later noemt Leventhal zes criteria aan de hand waarvan mensen volgens hem de rechtvaardigheid van procedures beoordelen: consistentie (*consistency*), objectiviteit (*ability to suppress bias*), kwaliteit van de beslissing (*decision quality of accuracy*), corrigeerbaarheid (*correctability*), representatie (*representation of representativeness*) en eerlijkheid (*ethicality*).³⁵³

Zowel Thibaut en Walker als Leventhal benadrukken de instrumentele functie van procedures. Zij menen dat mensen bepaalde kenmerken van een procedure van belang vinden omdat deze kenmerken bijdragen aan het bereiken van een voor hen gewenste uitkomst. Dat uitgangspunt hebben onderzoekers later grotendeels laten varen.

De gedachte is inmiddels veel meer dat procedures bezien vanuit het perspectief van de gebruikers ook – en wellicht wel: voornamelijk – een *niet*-instrumentele functie vervullen. Tyler, een van de meest prominente onderzoekers op het terrein van de procedurele rechtvaardigheid, komt tot die conclusie na een onderzoek waarin hij de modellen van Leventhal en Thibaut & Walker toetst. Tyler wilde weten of hun bevindingen in het algemeen stand houden, of de geformuleerde criteria voor procedurele rechtvaardigheid ook buiten het kader van de procedure bij de rechter toepasbaar zijn, of die criteria zowel gelden bij vrijwillige als bij onvrijwillige deelname aan procedures en of de invulling van procedurele rechtvaardigheid verband houdt met eigenschappen als ras, geslacht, leeftijd, inkomen en andere per-

352 Thibaut & Walker 1975, p. 119.

353 Leventhal 1980, p. 27-55.

soonskenmerken.³⁵⁴ Op basis van een analyse van de gegevens die Tyler verkreeg uit 652 telefonische interviews over de ervaringen van mensen die in aanraking waren geweest met de politie, concludeert hij dat de criteria voor procedurele rechtvaardigheid die het minste verband houden met de uitkomst – zijnde: *ethicality* (de eerlijkheid van de beslisser) en diens inspanningen om rechtvaardig te handelen – het sterkste van invloed zijn op de door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Tyler concludeert daaruit dat het belang van procedures in ieder geval niet uitsluitend moet worden gezocht in het bijdragen aan een bepaalde materiële uitkomst.³⁵⁵ Wel meent hij dat de precieze betekenis en invulling die burgers aan het begrip procedurele rechtvaardigheid geven, afhankelijk is van de aard van hun interactie met de autoriteit in kwestie. Burgers hebben niet één opvatting over wat procedurele rechtvaardigheid is. De conclusie die hij daaruit trekt:

'As a result, it is likely that there are no universally fair procedures for allocation and dispute resolution. Instead, different procedures are appropriate under different circumstances.'³⁵⁶

Tyler meent daarom dat *decision control* en *process control* wellicht niet in iedere context even belangrijk worden gevonden. Het belang van representatie geldt voor geschilbeslechtsingsprocedures, maar niet zozeer in andere contexten waar een derde over de rechten van een procesdeelnemer beslist. Wel stelt hij dat de persoonlijke eigenschappen van mensen niet van invloed zijn op wat zij onder procedure rechtvaardigheid verstaan.³⁵⁷

Op grond van zijn eigen onderzoek – en na analyse van de bevindingen uit andere studies – komt Tyler tot vier elementen die volgens hem van doorslaggevend belang zijn voor de door deelnemers aan een procedure ervaren rechtvaardigheid: participatie of *voice*, neutraliteit van de beslisser, betrouwbaarheid van de beslisser, en, tot slot, behandeld worden met waardigheid en respect.³⁵⁸ *Voice* betekent dat mensen in staat worden gesteld om input voor de besluitvorming te leveren en dat ze suggesties kunnen doen over wat er volgens hen zou moeten worden besloten. *Neutraliteit* betekent dat sprake is van een 'level playing field'. Dat wil zeggen dat geen sprake is van onterechte bevoordeling van een van de partijen en dat de procedureregels op een consistente manier worden toegepast. Ook *betrouwbaarheid* bestaat uit een aantal verschillende elementen, onder meer of iemand van mening is dat de beslisser goede bedoelingen heeft, of deze oog heeft voor de persoonlijke situatie van de procesdeelnemer en diens zorgen en behoeften, of de beslisser luistert naar diens argumenten en of deelnemers aan de procedure geloven dat de beslisser het beste met hen voor heeft en probeert rechtvaardig/eerlijk te

354 Tyler 1988, p. 103-135. Hij onderzoekt dit alles door telefonische interviews af te nemen met inwoners van de stad Chicago die in het jaar voorafgaand aan het onderzoek in aanraking zijn geweest met de politie (mensen die de politie om hulp hadden gevraagd of zelf staande waren gehouden) en/of de rechtspraak. Zie Tyler 1988, p. 110.

355 Tyler 1988, p. 128.

356 Tyler 1988, p. 131 en 132.

357 Tyler 1988, p. 132.

358 Tyler 2000, p. 117-125.

zijn. Tot slot ervaren mensen een procedure als rechtvaardiger als zij beleefd en met *respect* worden behandeld.³⁵⁹

De mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid is van invloed gebleken op bijvoorbeeld het vertrouwen in de overheid en de rechtspraak en de acceptatie en naleving van beslissingen. Zolang het recht doen aan de verschillende facetten van procedurele rechtvaardigheid het vinden van een rechtmatige en rechtvaardige oplossing voor een geschil of het nemen van een juist besluit niet in de weg staan, meent Tyler dat:

'Authorities can provide evidence that they are listening to people and considering their arguments by giving people a reasonable chance to state their case, by paying attention when people are making that presentation, and by acknowledging and taking account of people's needs and concerns when explaining their decisions. This is true even if the authorities cannot accept those arguments and give people what they feel they deserve.'³⁶⁰

Implicaties procedurele rechtvaardigheid voor het functioneren van de bezwaarprocedure

De afgelopen decennia is zeer veel onderzoek gedaan naar de factoren die van invloed zijn op de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid. Uit de literatuur blijkt dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid in veel situaties relevant is voor de rechtvaardigheidsbeleving van mensen. Ook in de context van de bezwaarprocedure is veel onderzoek gedaan naar de effecten van de ervaren procedurele rechtvaardigheid (hoewel daar de verhouding tussen de effecten van de ervaren rechtvaardigheid van de procedure en die van de rechtvaardigheid van de uitkomst niet altijd even helder zijn).³⁶¹ De mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid wordt vaak gebruikt als indicator voor de kwaliteit van procedures. In de kern wordt een procedure als kwalitatief goed gezien als die procedure – en het optreden van de persoon die de procedure leidt – door deelnemer(s) als rechtvaardig wordt erva-

359 Hollander-Blumoff 2017, p. 19. Naar dat laatste element, de beleefde en respectvolle opstelling van de beslisser, wordt binnen een aparte stroming binnen de psychologie onderzoek gedaan naar procedurele rechtvaardigheid. Het gaat om onderzoek naar de factoren die bijdragen aan de mate van ervaren *interactional justice*. Over de vraag of *interactional justice* een verschijningsvorm van procedurele rechtvaardigheid is of iets anders dan procedurele rechtvaardigheid bestaat discussie. Voor dit onderzoek is het onderscheid niet relevant. Onderzoekers binnen deze stroming houden zich bezig met de wijze waarop de communicatie tussen de beslisser en partijen moet worden vormgegeven zodat die laatste de communicatie als rechtvaardig ervaren. Bies & Moag 1986 bespreken vier criteria aan de hand waarvan mensen hun oordeel over de gevoerde communicatie vormen: open en eerlijk, respectvol en beleefd, zakelijk (geen ongepaste opmerkingen of vragen stellen die er niet toe doen etc.) en de wijze waarop beslissingen worden gemotiveerd. Bies & Moa 1986. Greenberg maakt later onderscheid tussen *interpersonal justice* en *informational justice*. Die eerstgenoemde ziet op een respectvolle en beleefde behandeling, die tweede op een goede en tijdige informatievoorziening over de procedure en het besluit en de kwaliteit van de motivering van beide Greenberg 1990, p. 399 t/m 432.

360 Tyler 2007, p. 31.

361 Zie bijvoorbeeld Hauenstein, McGonigle & Flinder 2001.

ren. Dat maakt de benadering ook relevant voor een onderzoek naar de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.

5.4.3 Access to justice

De bevindingen uit de *procedural justice* literatuur nemen ook een belangrijke plek in binnen een noemenswaardige bijdrage van eigen bodem aan de theorievorming over de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures. Het betreft een door Gramatikov, Barendrecht & Verdonschot ontwikkeld model dat gebruikt kan worden om de kosten en de kwaliteit van *access to justice* te meten. *Access to justice* gaat onder meer over de verschillende routes (*paths*), ofwel de procedures en processen, waarvan mensen gebruikmaken om te proberen (juridische) problemen en conflicten de wereld uit te helpen. In de woorden van Gramatikov e.a.:

'Our definition of path to justice is simple: a commonly applied process which users address in order to cope with their legal problem. In reality the moment of reaching justice is largely a function of subjective valuation. In order to substitute such a subjective assessment with more objective criteria we define the end of a path as the moment of a final decision by a neutral, joint agreement of the parties, or an end to the process because one of the parties quits the process.'³⁶²

Gramatikov e.a. menen dat drie elementen tezamen de kwaliteit van *paths to justice* bepalen: de kosten die gepaard gaan met het verkrijgen van een beslissing (of uitkomst), de kwaliteit van de procedure waarmee tot een beslissing wordt gekomen en tot slot de tevredenheid van gebruikers over de beslissing.³⁶³ Voor elk van die drie elementen hebben Gramatikov e.a. op basis van een literatuurstudie verschillende relevante indicatoren geïdentificeerd.³⁶⁴ Hierna worden de drie elementen van hun model kort besproken.

Kosten

De kosten die gepaard gaan met het verkrijgen van een uitkomst bezien Gramatikov e.a. vanuit het perspectief van de gebruikers (rechtzoekenden). De kosten bestaan enerzijds uit directe kosten, zoals kosten voor rechtsbijstand, reiskosten, onderzoekskosten, kosten van getuigen etc., anderzijds uit niet op geld waardeerbare kosten, zoals ervaren stress en 'opportunity costs', zijnde niet monetaire uitgaven die wel in geld omgezet kunnen worden, bijvoorbeeld de tijd die wordt gespendeerd aan het geschil.³⁶⁵

Kwaliteit van de procedure

Gramatikov e.a. bezien de kwaliteit van een procedure vanuit een sociaalpsychologisch perspectief. Met het begrip kwaliteit van de procedure wordt bedoeld op de

362 Gramatikov, Barendrecht & Verdonschot 2011, p. 358.

363 Gramatikov, Barendrecht & Verdonschot 2011, p. 353.

364 Gramatikov, Barendrecht & Verdonschot 2011, p. 360.

365 Gramatikov, Barendrecht & Verdonschot 2011, p.360.

factoren die van invloed zijn op de wijze waarop een procedure door deelnemers wordt ervaren. De kwaliteit van de procedure kent drie componenten: de ervaren procedurele rechtvaardigheid (*voice*, objectiviteit, betrouwbaarheid, consistentie); de ervaren interpersoonlijke rechtvaardigheid (beleefdheid en respect) en de ervaren informatieve rechtvaardigheid (adequate informatievoorziening voor gebruikers).

De kwaliteit van de uitkomst

Gramatikov e.a. beschouwen ook de kwaliteit van de uitkomst vanuit een subjectief perspectief. De subjectieve kwaliteit van de uitkomst kent vier aspecten: de distributieve rechtvaardigheid (de verdeling van wie wat krijgt); 'restoratieve' rechtvaardigheid (de mate waarin de uitkomst de geleden schade of het verlies van deelnemers herstelt); functionaliteit (de externe effecten van de uitkomst, gericht op de vraag of het onderliggende probleem wordt opgelost) en tot slot informatieve rechtvaardigheid (de mate waarin de uitkomst transparant is, vergelijkbaar is met andere uitkomsten en duidelijk is uitgelegd).³⁶⁶

Implicaties voor de bezwaarprocedure

Ook de bezwaarprocedure is te beschouwen als een *path to justice* voor mensen die getroffen zijn door een besluit waar ze het niet mee eens zijn. Het model van Gramatikov e.a. is dan ook goed bruikbaar om de kwaliteit van bezwaarbehandeling te onderzoeken. Goede bezwaarbehandeling betekent in dat verband dat de zowel de procedure als de uitkomst als rechtvaardig wordt ervaren, tegen zo laag mogelijke kosten voor rechtzoekenden.

5.4.4 Wat mensen van geschilbeslechtsprocedures verwachten en hoe ze die ervaren

Net als Gramatikov e.a. heeft Genn onderzoek gedaan naar verschillende *paths of justice*.³⁶⁷ Genn beoogt niet een theoretisch model te formuleren dat gebruikt kan worden om de kwaliteit van verschillende *paths of justice* te onderzoeken, maar is juist geïnteresseerd in de ervaringen van mensen die hebben geprobeerd een (veelal civielrechtelijk) juridisch probleem op te lossen door gebruik te maken van een daarvoor beschikbare juridische voorziening.

Genn onderzoekt de ervaringen van burgers met rechtbanken, *tribunals* (waar een procedure kan worden gevoerd die het midden houdt tussen administratief beroep en een procedure bij de rechter) en *alternative dispute resolution* procedures in het Verenigd Koninkrijk. In het bijzonder onderzoekt zij welke juridische problemen burgers zoal ervaren, de wijze waarop ze omgaan met die problemen en wat mensen van de gevolgde procedure en de uitkomst vinden. De verklaring voor de ervaringen van burgers zoekt Genn in de feitelijke omstandigheden van het geval

³⁶⁶ Gramatikov, Barendrecht & Verdonschot 2011, p. 360 t/m 364.

³⁶⁷ Genn 1999.

(wat wilde iemand bereiken, wat was de aard van het probleem, had iemand wel of geen gemachtigde, wat is zijn leeftijd, inkomen, etc.). In het boek *Paths to justice* doet zij verslag van een grootschalig empirisch onderzoek onder 1134 mensen die in de vijf jaar voorafgaand aan het onderzoek een juridisch probleem hadden meegemaakt.³⁶⁸

Factoren die van invloed zijn op de ervaren rechtvaardigheid van beslissingen

Genn constateert dat burgers hun oordeel over de rechtvaardigheid van de uitkomst van een procedure onder meer laten afhangen van de mate waarin ze van mening zijn dat het probleem waar ze mee zaten is opgelost. Zij constateert dat minder dan de helft van de respondenten van mening is dat ze hun doel volledig hebben bereikt. Ongeveer een derde van de respondenten is zelfs van mening dat ze hun doel geheel niet hebben bereikt. Ondersteuning door een (professionele) gemachtigde vergroot de kans dat rechtzoekenden zeggen dat het doel van de procedure is bereikt. Iemand die geen gebruik maakt van een (professionele) gemachtigde verkrijgt de informatie over wat een rechtvaardige uitkomst zou zijn veelal via de media, of familie en vrienden. Genn schrijft dat dit onrealistische verwachtingen kan creëren omtrent het met de procedure te behalen resultaat. Een advocaat of andere professionele gemachtigde maakt de verwachtingen van burgers realistischer. Dit vergroot de kans dat men vindt dat het doel bereikt is (het gestelde doel is immers realistischer) en daardoor dat men de uitkomst rechtvaardig vindt.³⁶⁹

De factor die volgens Genn het sterkst samenhangt met de ervaren rechtvaardigheid van de uitkomst is de mate waarin de respondent vertrouwen had in de rechtvaardigheid van het rechtssysteem als geheel. Wanneer respondenten uitspraken dat ze vertrouwen hadden in de rechtvaardigheid van het rechtssysteem als geheel, was de kans veel groter dat ze ook de uitkomst van hun eigen procedure als rechtvaardig beschouwden.³⁷⁰

Implicaties Genn voor het functioneren van de bezwaarprocedure

Genn onderzoekt de vraag wat rechtzoekenden van belang vinden wanneer zij gebruik maken van geschilbeslechtsprocedures. Daarmee is haar onderzoek ook interessant voor mijn onderzoek. Genn's bevindingen wijzen er sterk op dat de uitkomst van een procedure belangrijker is voor rechtzoekenden dan (het oordeel over) de procedure die tot een bepaalde uitkomst heeft geleid. Bezien vanuit dit

³⁶⁸ Voor een vergelijkbaar Nederlands onderzoek zie: Ter Voert & Klein Haarhuis 2015.

³⁶⁹ Genn 1999, p. 202, 206 en 212.

³⁷⁰ Genn 1999, p. 214. De respondenten zijn ook bevraagd naar hun ervaringen op de hoorzitting die ze hadden meegemaakt. Genn acht een viertal elementen vanuit het perspectief van de burger van belang voor een goede hoorzitting: de burger moet de mogelijkheid krijgen om alles te zeggen wat hij wil zeggen; hij moet het idee hebben dat de rechter of het tribunal de zaak begrijpt; de burger moet het idee hebben dat de rechter of het tribunal onpartijdig is en tot slot moet hij het idee hebben dat de rechter of het tribunal de beslissing in zijn zaak duidelijk heeft gemotiveerd, zie Genn 1999, p. 221 en 222.

perspectief is een kwalitatief goede bezwaarprocedure een procedure die leidt tot een voor rechtzoekenden als rechtvaardig ervaren uitkomst.

5.5 Kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures vanuit een sociaalwetenschappelijk perspectief

Welke kenmerken maken een besluitvormings- en/of geschilbeslechtsprocedure, gezien van een sociaalwetenschappelijk perspectief, tot een kwalitatief goede procedure? Uit het *administrative justice* perspectief volgt dat er verschillende manieren zijn om naar de kwaliteit van besluitvormingsprocedures te kijken. Daarbij geldt dat het doel van de procedure van invloed is op de kenmerken van de procedure die bepalend zijn voor de kwaliteit van die procedure.³⁷¹

Sociaalpsychologisch onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid is gericht op de vraag welke factoren van invloed zijn op de rechtvaardigheidsbeleving van deelnemers aan (onder meer) geschilbeslechtsprocedures. Aanvankelijk was het idee dat mensen hun rechtvaardigheidsoordeel over procedures vooral baseren op de mate waarin ze de uitkomst rechtvaardig vinden (zoals uit het onderzoek van Genn blijkt). Later bleek dat ook de kenmerken van een procedure voor dat oordeel van belang zijn. Met name de mate waarin de kenmerken van de procedure hen in staat stellen invloed uit te oefenen op de inhoud van de uitkomst (rechtstreeks in de vorm van *decision control*, of indirect in de vorm van *process control*). In de meer recente literatuur wordt juist betoogd dat mensen ook (en wellicht zelfs vooral) los van de uitkomst van hun zaak een oordeel vormen over de rechtvaardigheid van een procedure. De door bezwaarmakers ervaren procedurele rechtvaardigheid staat ook centraal in een aantal van de in hoofdstuk 3 besproken empirische onderzoeken naar het functioneren van de bezwaarprocedure.³⁷²

Ook de bezwaarprocedure is te beschouwen als een *path to justice* voor mensen die getroffen zijn door een besluit waar ze het niet mee eens zijn. In het model van Gramatikov e.a. houdt goede bezwaarbehandeling in dat zowel de procedure als de uitkomst als rechtvaardig wordt ervaren, tegen zo laag mogelijke kosten voor rechtzoekenden. Ook Genn benadrukt het belang van de uitkomst: het oordeel van rechtzoekenden over procedures hangt het sterkst samen met de mate waarin ze het idee hadden dat de uitkomst rechtvaardig was.

371 Vinden we consistente besluitvorming en lage uitvoeringskosten belangrijk, of juist de op de omstandigheden van het geval toegespitste besluiten door professionals. Binnen besluitvormingsprocedures kunnen meerdere van dit soort perspectieven doorwerken en met elkaar concurreren.

372 Zie voor een overzicht paragraaf 3.4 van dit onderzoek.

5.6 Conclusie

Dit hoofdstuk bevat meer dan voldoende aanknopingspunten voor het formuleren van mijn theoretische kader. Interessant is dat door auteurs uit elk van de drie verschillende perspectieven veel dezelfde kenmerken voor goede procedures worden genoemd. Zo komen de factoren die van invloed zijn op de ervaren procedurele rechtvaardigheid grotendeels overeen met de meer normatieve kenmerken van goede geschilbeslechtsprocedures die in het begin het hoofdstuk aan de orde waren. Uit beide volgt het belang van neutraliteit, deskundigheid en betrouwbaarheid van de beslisser, het belang van het toepassen van hoor en wederhoor en het motiveren van (procedurele) beslissingen. Uit empirisch onderzoek blijkt dat deze aspecten ook van invloed zijn op de subjectieve rechtvaardigheidsbeleving van deelnemers van procedures.

Het belang van de onpartijdigheid van de beslisser/hoorder, het toepassen van hoor en wederhoor en de deskundigheid van de beslisser en het belang van een juiste uitkomst wordt door auteurs in elk van de drie perspectieven genoemd. Bovendien wordt het in elk van de beschreven perspectieven van belang geacht dat een procedure resulteert in een *juiste* uitkomst. In het komende hoofdstuk wordt, mede op grond van de bevindingen uit dit hoofdstuk, het kader gepresenteerd aan de hand waarvan het functioneren van de bezwaarprocedure wordt onderzocht. Ook zal ik mijn theoretisch model en de daaruit volgende hypothesen toelichten.

Hoofdstuk 6

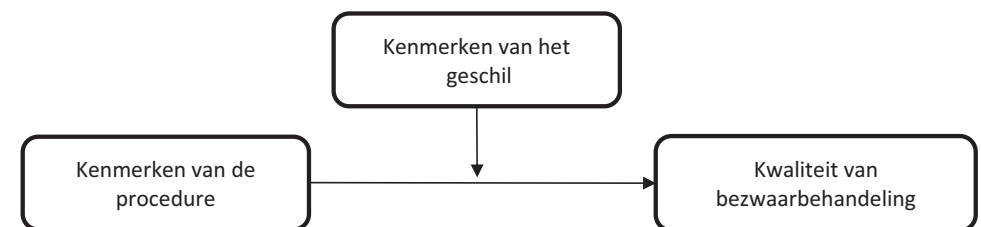
Hypotheses, onderzoeksopzet en verkenning resultaten

6.1 Inleiding

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is welke wijze van inrichten van de bezwaarprocedure de hoogste kwaliteit van bezwaarbehandeling oplevert. Om invulling te kunnen geven aan het begrip 'kwaliteit' heb ik in het voorgaande hoofdstuk een aantal perspectieven op de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures besproken. De in dat hoofdstuk beschreven literatuur vormt de fundering voor mijn theoretische model en voor de hypotheses over het functioneren van de bezwaarprocedure en, in het bijzonder, de verwachtingen over welk type procedure in welk type geschil het beste zal functioneren.

Het centrale idee is dat de kenmerken van het geschil dat aan de orde is, van invloed zijn op het verband tussen de inrichting van de procedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Die veronderstelling is in de figuur hieronder schematisch weergegeven.

Figuur 6.1: Model verband kenmerken van de procedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling.



Kort gezegd ben ik geïnteresseerd in de invloed van kenmerken van de bezwaarzaak op het verband tussen de kenmerken van de procedure die is gevolgd en de (ervaren) kwaliteit van bezwaarbehandeling. Doet een dergelijke invloed zich voor, dan wordt gesproken van een interactie-effect. Dat betekent dat het verband tussen de kenmerken van de procedure en de waardering van de procedure afhankelijk is

van het geschil dat in de bezwaarprocedure aan de orde is. De kenmerken van het geschil wordt dan een modererende variabele genoemd.

In de paragrafen 6.2, 6.3 en 6.4 introduceer ik drie variabelen in mijn theoretische model: de te verklaren variabele (de kwaliteit van bezwaarbehandeling); de verklaarende variabele (de kenmerken van de procedure) en de modererende variabele (de kenmerken van het geschil). In paragraaf 6.5 licht ik mijn hypotheses toe. Vervolgens geef ik een korte beschrijving van mijn onderzoeksopzet en dataverzameling (par. 6.6.) en een verkenning van de verkregen data (par. 6.7, 6.8 en 6.9). Ik eindig met een korte conclusie (par. 6:10).

6.2 De te verklaren variabele: de kwaliteit van bezwaarbehandeling

In de loop van dit onderzoek zijn veel mogelijke indicatoren voor – en kenmerken van – goede geschilbeslechtsprocedures de revue gepasseerd. Dit zijn (samengevat): de mogelijkheden van betrokkenen om zich inhoudelijk voor te bereiden op de procedure,³⁷³ de eisen van hoor en wederhoor,³⁷⁴ de onpartijdigheid van de hoorder,³⁷⁵ de deskundigheid van de hoorder,³⁷⁶ de ervaren procedurele rechtvaardigheid,³⁷⁷ de balans tussen de verschillende doelstellingen van de hoorzitting³⁷⁸ en, tot slot, de bijdrage van de procedure aan het bereiken van een juiste uitkomst.³⁷⁹ Veel kenmerken worden door meerdere auteurs uit verschillende disciplines genoemd. Onpartijdigheid en deskundigheid spelen bijvoorbeeld zowel in meer normatieve en juridische perspectieven (onder meer Bayles, Galligan, De Bock, De Waard, Wenders en Allewijn)³⁸⁰ als bij perspectieven gebaseerd op empirisch onderzoek (onder meer Tyler en Genn)³⁸¹ een centrale rol.

Bij het kiezen van indicatoren die in mijn theoretische model de kwaliteit van bezwaarbehandeling zullen omvatten, heb ik ten eerste gelet op indicatoren voor kwaliteit die door meerdere auteurs worden genoemd. Daarnaast heb ik gekeken in hoeverre een indicator zich leent voor toepassing in kwantitatief empirisch onderzoek, bijvoorbeeld door te onderzoeken of bepaalde indicatoren al eerder in empirisch onderzoek naar de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures zijn gebruikt. Als laatste heb ik gekozen voor de indicatoren voor kwaliteit waar ik de meeste variatie tussen op verschillende manieren ingerichte procedures verwacht. Zo heb ik op basis van de bestudeerde literatuur geen reden aan te nemen dat mogelijkheden

373 Zie paragraaf 5.2.1, 5.2.3 en 5.4.3 van dit onderzoek.

374 Zie paragraaf 5.2.1, 5.2.3, 5.2.4 en 5.4.3 van dit onderzoek.

375 Zie paragraaf 5.2.1 en 5.2.4 van dit onderzoek.

376 Zie paragraaf 5.2.3 van dit onderzoek.

377 Zie paragraaf 5.4.2 van dit onderzoek.

378 Zie paragraaf 5.2.3 van dit onderzoek.

379 Zie paragraaf 5.2.2 van dit onderzoek.

380 Zie paragraaf 5.2 van dit onderzoek.

381 Zie paragraaf 5.4 van dit onderzoek.

voor deelnemers om zich op de procedure voor te bereiden (genoemd door Bayles, Wenders en De Waard) sterk zullen verschillen tussen de onderscheiden types procedures. Een verschil verwacht ik, om een voorbeeld te noemen, voor de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid juist weer wel.

In een notendop gebruik ik voor het vaststellen van de kwaliteit van de bezwaarbehandeling de volgende definitie:

De procedure en het optreden van de hoorder/gespreksleider wordt als kwalitatief goed ervaren. De mondelinge behandeling van een bezwaar vindt plaats onder leiding van een onpartijdige/neutrale en deskundige persoon. De procedure wordt als procedureel rechtvaardig ervaren, de uitkomst als distributief rechtvaardig. De bezwaarbehandeling resulteert erin dat tegen voor de burger zo laag mogelijke kosten en inspanningen een rechtmatige, rechtvaardige, goed gemotiveerde en finale oplossing wordt gevonden voor het probleem dat aanleiding was bezwaar te maken.

Deze definitie bevat verschillende indicatoren voor kwaliteit. Deze zullen worden gemeten door gebruikers van de bezwaarprocedure te bevragen over hun ervaringen en waardering voor die procedure. Hoe ik de indicatoren heb geoperationaliseerd wordt hieronder kort toegelicht. Omdat het onderzoek is gericht op de ervaringen van professionele rechtshulpverleners laat ik de kosten en inspanningen van het doorlopen van een procedure verder buiten beschouwing. Deze indicator voor kwaliteit is met name relevant voor mensen die niet beroepsmatig betrokken zijn bij geschilbeslechtsprocedures.

Algemene waardering voor de kwaliteit van procedure en het optreden van de hoorder

In veel empirisch onderzoek naar de ervaringen van gebruikers van geschilbeslechtsprocedures in het algemeen (en de bezwaarprocedure in het bijzonder) wordt gevraagd naar hun oordeel over de procedure in algemene zin. Ik maak onderscheid tussen een oordeel over de kwaliteit van de procedure als geheel en het oordeel over de kwaliteit van het optreden van de hoorder. Respondenten zijn daarover twee vragen voorgelegd: “Als u de kwaliteit van de bezwaarprocedure als geheel met een cijfer tussen de 1 en de 10 moet waarderen, voor welk cijfer kiest u dan?” En vervolgens: “Als u de kwaliteit van de gespreksleider met een cijfer tussen de 1 en de 10 moet waarderen, voor welk cijfer kiest u dan?”

Deskundigheid van de hoorder

In veel literatuur wordt gewezen op het belang van de deskundigheid van de hoorder/beslisser.³⁸² In dit onderzoek concentreer ik mij op de inhoudelijke deskundigheid van degene of degenen die de hoorzitting leiden. Met andere woorden, heeft de bezwaarbehandelaar de benodigde kennis om een deugdelijk oordeel over het

382 Zie bijvoorbeeld de in hoofdstuk 5 van dit onderzoek besproken literatuur van de hand van De Bock, Galligan en Tyler.

bezwaar te vellen? Deskundigheid bestaat uit een aantal elementen. Onder deskundigheid versta ik dat de hoorder goed is voorbereid op de zaak. Daaronder valt dat hij op de hoogte is van de feiten, het recht en het beleid van het bestuursorgaan. Bovendien moet hij in staat zijn om bewijsmiddelen te beoordelen. Om de deskundigheid te meten heb ik aan respondenten een aantal stellingen voorgelegd over de mate waarin de hoorder/gespreksleider volgens hen voldeed aan die eisen.

Ervaren procedurele rechtvaardigheid

Met name de laatste jaren wordt in onderzoek naar goede geschilbeslechting vaak het belang van de door deelnemers aan de procedure ervaren procedurele rechtvaardigheid benadrukt.³⁸³ Het idee is dat wanneer mensen de procedure waarmee een beslissing tot stand komt als rechtvaardig ervaren, zij meer tevreden zijn over de procedure en de uitkomst en eerder geneigd zijn de uitkomst van de procedure te accepteren, ook als de uitkomst niet in hun belang is. Procedurele rechtvaardigheid is voor mij bovendien een interessante indicator voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling, omdat veel van de elementen die tezamen het concept procedurele rechtvaardigheid vormen, ook vanuit andere perspectieven op goede geschilbeslechting relevante indicatoren voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling vormen. Denk bijvoorbeeld aan het element *voice*, dat inhoudelijk veel overeenkomsten vertoont met het klassieke beginsel van behoorlijke rechtspleging van hoor en wederhoor.

Om de omvang van de vragenlijst binnen de perken te houden, heb ik het aantal vragen dat ik gebruik om procedurele rechtvaardigheid te meten zo beperkt mogelijk gehouden. Ik kies daarom voor dezelfde vraagstelling als in het onderzoek *Prettig Contact met de Overheid* is gebruikt. Procedurele rechtvaardigheid wordt daar gemeten door de respondenten drie stellingen voor te leggen (deze luiden: ik ben met respect behandeld; er werd er oprecht naar mijn mening geluisterd; ik ben rechtvaardig bejegend).³⁸⁴

De kwaliteit van de uitkomst

Dit onderzoek is primair gericht op de (ervaren) kwaliteit van de bezwaarprocedure. Echter, ook de kwaliteit van de uitkomst – als sluitstuk van de procedure – wordt als een belangrijk aspect van de kwaliteit van de procedure als geheel gezien. Ongeacht of aan procedures een instrumentele functie wordt toedicht (zoals Bayles, Galligan, De Bock, Thibaut & Walker en Genn doen) of zelfstandig van belang worden geacht (zoals in de benaderingen van Wenders, De Waard en Tyler e.a. het geval is), de consensus in de literatuur is dat (de kwaliteit van) de uitkomst ertoe doet.³⁸⁵

383 Zie paragraaf 5.5 van dit onderzoek voor een overzicht.

384 Van den Bos & Van der Velden (2013), p. 7.

385 Zie paragraaf 5.3, 5.5 en 5.7 van dit onderzoek.

Als indicator voor de kwaliteit van de uitkomst hanteer ik de mate van ervaren distributieve rechtvaardigheid. Aan de literatuur die is besproken in de hoofdstukken 3 en 5 heb ik een aantal elementen van distributieve rechtvaardigheid ontleend die ik heb toegespitst op de uitkomst van de bezwaarprocedure. Van een distributief rechtvaardige uitkomst is allereerst sprake als de uitkomst in overeenstemming is met de wettelijke regels³⁸⁶ en als rechtvaardig worden ervaren.³⁸⁷ Bovendien moet de uitkomst rekening houden met de specifieke situatie van de bezwaarmaker³⁸⁸ en moet de uitkomst er voor zorgen dat het probleem dat aanleiding was om bezwaar te maken ook daadwerkelijk is opgelost.³⁸⁹ Tot slot moet de uitkomst goed zijn gemotiveerd.³⁹⁰ Respondenten konden aangeven in hoeverre ze het eens waren met stellingen dat de uitkomst in hun zaak voldeed aan de hierboven genoemde elementen van distributieve rechtvaardigheid. Of ook sprake was van een finale oplossing heb ik onderzocht door te vragen of tegen de uitkomst een rechtsmiddel is aangewend.

6.3 De verklarende variabele: de kenmerken van de procedure

Maakt het voor het oordeel over de kwaliteit van bezwaarbehandeling uit hoe de procedure is ingericht? In hoofdstuk 2 van dit onderzoek besprak ik de keuzeruimte die de Awb bestuursorganen biedt bij de inrichting van hun bezwaarprocedure. Kort samengevat betreft dit het volgende.

Op basis van de wijze waarop het bestuursorgaan invulling geeft aan de keuzemogelijkheden die de Awb biedt, zijn in de praktijk vier ideaaltypische bezwaarprocedures aan te treffen:

De interne, formele procedure: ‘intern’ betekent dat het horen plaatsvindt door personen die werkzaam zijn voor het bestuursorgaan en ‘formeel’ betekent dat het bezwaar wordt behandeld met toepassing van de in de Awb geregelde procedure.

De interne, informele procedure: het horen vindt plaats door personen die werkzaam zijn voor het bestuursorgaan en het bezwaar wordt behandeld buiten de in de Awb geregelde procedure om.

386 Ook een element van Galligan, De Bock. In overeenstemming met de wettelijke regels wordt ook wel distributieve rechtvaardigheid in formele zin genoemd (zie ook Gramatikov en Barendrecht besproken in paragraaf 5.4.3 van dit onderzoek).

387 Dit element ziet op de ervaren rechtvaardigheid van het besluit (distributieve rechtvaardigheid in enge zin)

388 Het recht dwingt zelden tot één beslissing. Zie bijvoorbeeld het NJV-preadvies van De Bock uit 2015 (besproken in paragraaf 5.2.3 van dit onderzoek).

389 Dit element ziet op de functionaliteit van de uitkomst: lost de uitkomst het probleem op? Zie bijvoorbeeld Gramatikov & Barendrecht (besproken in paragraaf 5.4.3 van dit onderzoek).

390 Dit element ziet op informatiele rechtvaardigheid: dit maakt de uitkomst inzichtelijk en vergelijkbaar. Zie ook De Bock, Wenders en Gramatikov & Barendrecht (besproken in respectievelijk paragraaf 5.2.3, 5.2.4 en 5.4.3 van dit onderzoek).

De externe, formele procedure/werkwijze: ten behoeve van het horen en adviseren wordt gebruik gemaakt van buitenstaanders en het bezwaar wordt behandeld in de in de Awb geregelde procedure.

De externe, informele procedure: ten behoeve van het horen en adviseren wordt gebruik gemaakt van buitenstaanders en het bezwaar wordt behandeld buiten de in de Awb geregelde procedure om.

De constatering dat een informele hoorzitting is belegd, betekent niet noodzakelijkerwijs dat het bezwaar ook volgens de 'uitgangspunten' van de informele aanpak is behandeld. Het zou immers kunnen voorkomen dat de nadruk bij een informele procedure ligt op een beoordeling van de (juridische) houdbaarheid van een besluit. Algemeen geformuleerd: een formele procedure impliceert niet noodzakelijk een formele werkwijze, een informele procedure niet noodzakelijk een oplossingsgerichte werkwijze. Daarom onderzoek ik niet alleen of sprake was van een formele of informele procedure, maar ook in welke mate sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze.

Een eerste vraag die in dit onderzoek centraal staat, is welke wijze van bezwaarbehandeling de hoogste kwaliteit oplevert. Daarnaast is nog een vraag van belang. Immers, niet alleen de kenmerken van de bezwaarprocedure, maar ook de kenmerken van de geschillen die in die procedures aan de orde zijn, kunnen op allerlei manieren van elkaar verschillen. Maakt het voor het antwoord op die eerste vraag uit wat voor geschil in de bezwaarprocedure aan de orde is? De variatie die zich daarin kan voordoen bespreek ik in de komende paragraaf.

6.4 De modererende variabele: de kenmerken van het geschil

Ik richt mij in dit onderzoek op twee kenmerken van geschillen. Ten eerste, de mate waarin het besluit dat ter discussie staat berust op een gebonden bevoegdheid of een beleidsvrije bevoegdheid. Bestuursorganen hebben bij het nemen van besluiten meer of minder keuzeruimte. Soms schrijft de wet een bepaald besluit voor (gebonden bevoegdheid) als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, soms wordt door de wetgever keuzeruimte gelaten en moet het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen (discretionaire bevoegdheid, zie art. 3:4 lid 1 Awb). Respondenten is gevraagd om de mate van beleidsvrijheid aan te geven van het besluit waarover het geschil gaat.

Het tweede kenmerk van het geschil dat ik onderzoek is de mate waarin het gaat om een eenduidig juridisch geschil of juist om een conflict met veel aspecten (een complex geschil). Bij sommige bezwaarzaken is uitsluitend sprake van een of meer juridische geschilpunten (een eenduidig juridisch geschil). Soms is sprake van een complex geschil. Dat wil zeggen dat er meer speelt dan enkel een juridisch menings-

verschil, zoals onenigheid tussen bureaus, een langlopend conflict met de gemeente, of een onbehoorlijke behandeling bij de totstandkoming van het besluit.³⁹¹

Een belangrijke vervolgvraag is: hoe verwacht ik dat het effect van de kenmerken van het geschil eruit zal zien? Daarover heb ik een aantal hypotheses geformuleerd. Deze licht ik in de volgende paragraaf toe.

6.5 Hypotheses: de 'fit' tussen procedure en geschil

Voordat ik inga op mijn veronderstellingen over hoe de kenmerken van het geschil van invloed zullen zijn op het verband tussen de kenmerken van de procedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, bespreek ik eerst kort mijn verwachtingen over welke kenmerken van de bezwaarprocedure in het algemeen zullen leiden tot de hoogste ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.

Wat betreft het onderscheid tussen interne en externe procedures bestaat in de literatuur een tamelijk sterke voorkeur voor de interne procedure. Zo is een veel terugkomend punt van kritiek op het functioneren van externe procedures dat buitenstaanders de nadruk bij de heroverweging te sterk leggen op de rechtmatigheid van het bestreden besluit en te weinig aandacht zouden hebben voor de doelmatigheid.³⁹² De nadruk op rechtmatigheid wordt min of meer als een inherent nadeel van het betrekken van buitenstaanders bij de behandeling van bezwaren gezien: zij zullen niet te veel willen ingrijpen in beleid waarvoor anderen de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid dragen. En, zelfs al zouden ze dat wel willen, buitenstaanders zullen door hun afstand tot het bestuursorgaan en de dagelijkse praktijk van de uitvoering naar alle waarschijnlijkheid minder goed in staat zijn een oordeel te geven over de beleidsmatige keuzes die aan het in bezwaar aangevochten besluit ten grondslag liggen.³⁹³ Deze veronderstelde nadelen van externe procedures leiden tot de volgende hypothese.

H1. De ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling zal bij een interne procedure hoger zijn dan bij een externe procedure.

Uit verschillende empirische studies naar het functioneren van de bezwaarprocedure volgt een zeer sterke voorkeur voor informele bezwaarbehandeling.³⁹⁴ Zo worden de 'echte' problemen van bezwaarmakers vaker opgelost, zijn bezwaarmakers over het algemeen meer tevreden en wordt tegen de uitkomst van de bezwaarprocedure minder vaak beroep ingesteld. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de meeste handleidingen en *best practices* een sterke voorkeur bestaat voor de

391 Zie Marseille, De Waard & Laskewitz 2015.

392 Zie paragraaf 3.2 van dit onderzoek.

393 Zie paragraaf 3.2.4 van dit onderzoek.

394 Zie met name paragraaf 3.4.7 en 3.4.10 van dit onderzoek.

informele behandeling van bezwaarschriften.³⁹⁵ De consensus lijkt zelfs te zijn dat informeel moet, tenzij dat echt niet mogelijk is. Dit leidt tot de volgende hypothese.

H2. De ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling zal bij een informele procedure hoger zijn dan bij een formele procedure.

Een informele procedure is er op gericht om in overeenstemming met een bezwaarmaker een oplossing voor het gerezen geschil te vinden. Echter, niet alleen informele procedures maar ook formele procedures kunnen in het teken staan van het vinden van een minnelijke oplossing voor een geschil.³⁹⁶ Is dat het geval, dan spreek ik van een oplossingsgerichte *werkwijze*. In het verlengde van de hiervoor beschreven hypothese ga ik er van uit dat een oplossingsgerichte werkwijze door respondenten meer zal worden gewaardeerd, ongeacht of deze werkwijze in de context van een formele of een informele procedure plaatsvindt. Dit leidt tot de volgende hypothese:

H3. De ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling zal hoger zijn, naarmate de werkwijze meer oplossingsgericht is.

De volgende vraag is dan of de kenmerken van het geschil dat aan de orde is, van invloed zijn op de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Voor het formuleren van mijn hypothesen over de 'fit' tussen de procedure die is gevolgd en de kenmerken van het geschil dat daarin aan de orde was, kan ik terugvallen op de in hoofdstuk 3 van dit onderzoek besproken literatuur over het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk. De nadruk op het beoordelen van de rechtmatigheid van het bestreden besluit is uiteraard alleen (of in elk geval: meer) bezwaarlijk indien ook doelmatigheidsaspecten een rol zouden moeten spelen bij de heroverweging van het besluit. De nadelen van een externe procedure zullen zich daarom naar verwachting sterker doen gelden bij geschillen over besluiten waarbij het bestuursorgaan meer beleidsvrijheid geniet. Ziet het geschil immers op het gebruik van een (volledig) gebonden bevoegdheid dan spelen beleidsmatige overwegingen geen – of in elk geval een veel minder grote – rol. De heroverweging van het besluit zal dan noodzakelijkerwijs beperkt zijn tot een beoordeling van de rechtmatigheid ervan. De afstand van de met bezwaarbehandeling belaste buitenstaanders tot het bestuursorgaan is in dergelijke zaken minder bezwaarlijk. Tegelijkertijd is aannemelijk dat de kwaliteit van de procedure (en het optreden van de hoorder/gespreksleider) minder goed zal worden gewaardeerd, wanneer de heroverweging in zaken over beleidsvrije bevoegdheden ten onrechte beperkt blijft tot de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Dit leidt tot de volgende hypothese:

H4. Vooral bij geschillen over een besluit met beleidsvrijheid is de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling hoger bij een interne procedure dan bij een externe procedure.

395 Zie paragraaf 3.4.10 voor een voorbeeld van een dergelijke handleiding.

396 Zie voor een uitgebreide toelichting ook hoofdstuk 1 van dit onderzoek.

In het verlengde van wat hiervoor is gesteld over beleidsvrije bevoegdheden, ligt het in de lijn der verwachting dat als sprake is van een complex geschil, externe procedures minder goed worden gewaardeerd dan interne procedures. De nadruk op de beoordeling van de rechtmatigheid van een besluit past (nog) minder goed bij conflicten met veel aspecten dan in bezwaarzaken waarin een eenduidig juridisch geschil aan de orde is. Ik verwacht daarom dat interne procedures het bij complexe geschillen beter zullen doen dan externe procedures. Dit leidt tot de volgende hypothese:

H5. Vooral bij conflicten met veel aspecten is de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij een interne procedure hoger dan bij een externe procedure.

Verondersteld wordt dat hoe meer beleidsvrijheid een bestuursorgaan geniet, des te beter het mogelijk is een voor alle partijen aanvaardbare oplossing voor het bezwaar te vinden.³⁹⁷ Bij gebonden bevoegdheden is het bestuur gehouden om in een bepaald geval op een bepaalde manier gebruik te maken van die bevoegdheid. Ik verwacht dat een informele procedure vooral meer wordt gewaardeerd dan een formele procedure wanneer er daadwerkelijk ruimte bestaat om los van eventuele rechtmatigheidsgebreken iets aan het bestreden besluit te veranderen.³⁹⁸ Een en ander leidt tot de volgende hypothese:

H6. Vooral bij geschillen over beleidsvrije bevoegdheden is de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele procedures hoger dan bij formele procedures.

De nadruk ligt bij informele procedures minder dan bij formele procedures enkel op het bespreken van juridische geschilpunten. Een van de uitgangspunten van de informele aanpak is juist dat, los van de vraag of het bezwaar juridisch hout snijdt, wordt gekeken of het aan het bezwaar ten grondslag liggende probleem kan worden opgelost.³⁹⁹ De nadruk op het achterliggende conflict past beter bij een geschil waar ook daadwerkelijk meer speelt dan enkel onenigheid over een bepaald juridisch punt. Ook verwacht ik dat de nadelen van een formele procedure zich vooral in complexe geschillen zullen doen gelden. Dan sluit de inhoudelijke behandeling van het geschil, die meer gericht is op de juridische geschilpunten, minder goed aan bij de verschillende facetten van het geschil. Het risico bestaat dat het 'echte' geschil dan niet aan bod komt. Ik verwacht daarom dat informele procedures vooral in complexe geschillen beter worden gewaardeerd dan formele procedures. Deze gedachte is verrat in de volgende hypothese:

H7. Vooral bij conflicten met veel aspecten is de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele procedures hoger dan bij formele procedures.

397 Handreiking Bezwaarprocedure (2004), p. 10.

398 Zie bijvoorbeeld paragraaf 3.4.8

399 Zie bijvoorbeeld paragraaf 3.4.7 van dit onderzoek.

Mijn veronderstellingen over de verschillen tussen formele en informele procedures gelden ook voor het onderscheid tussen een meer of minder oplossingsgerichte werkwijze. Dit resulteert in de onderstaande twee hypothesen.

H8. Vooral bij geschillen over beleidsvrije bevoegdheden is de waardering voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling hoger naarmate de werkwijze meer oplossingsgericht is.

H9. Vooral bij conflicten met veel aspecten is de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling hoger naarmate de werkwijze meer oplossingsgericht is.

In de volgende paragraaf leg ik uit welke onderzoeksmethode ik heb gebruikt om de geformuleerde hypothesen te toetsen.

6.6 Onderzoeksopzet

Om mijn hypothesen te kunnen toetsen is van belang dat voldoende inzicht wordt verkregen in de kenmerken van de procedure, de aard van het geschil en de mate waarin wordt voldaan aan de verschillende elementen van de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Dit inzicht kan op verschillende manieren verkregen worden. Te denken valt aan observaties, bronnenonderzoek of interviews met personen die betrokken zijn bij de bezwaarprocedure. In dit onderzoek is er voor gekozen om professionele rechtsbijstandverleners een vragenlijst voor te leggen in de vorm van een web-enquête. Zij zijn bevraagd over de kenmerken van de meest recente bezwaarprocedure waar zij als gemachtigde bij betrokken zijn geweest, de aard van het geschil dat toen aan de orde was en naar hun waardering van de verschillende elementen van de bezwaarbehandeling.

De keuze om het onderzoek primair te richten op de ervaringen en waardering van professionele rechtshulpverleners heeft een aantal redenen, die in de inleiding van dit onderzoek al kort zijn aangestipt. Allereerst zijn professionele gemachtigden vaak beter op de hoogte van de kenmerken van de bezwaarprocedures waar zij bij betrokken zijn geweest dan de personen die zij vertegenwoordigen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vraag in hoeverre er bij de bezwaarbehandeling buitenstaanders betrokken waren. Bezwaarmakers zelf blijken hier vaak niet goed van op de hoogte.⁴⁰⁰ Daarnaast hebben professionele gemachtigden goed zicht op elk van de door mij gekozen kenmerken van de bezwaarzaak. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mate waarin het bestuur beleidsvrijheid geniet. Ook zijn gemachtigden naar verwachting goed in staat om een waardering te geven van de verschillende elementen van het door mij ontwikkelde kwaliteitsmodel. Uit gesprekken die ik heb gevoerd met bezwaarmakers zelf is gebleken dat de mogelijkheden om een 'gemiddelde' bezwaarmaker te bevragen naar aspecten van de door hen doorlopen bezwaarprocedure die geen verband houden met hoe zij hun ervaringen waarderen (zoals het

⁴⁰⁰ Zie bijvoorbeeld Tromp & Van Montfort 2000 en De Waard 2011, besproken in paragraaf 3.4.1 en 3.4.8 van dit onderzoek.

gevoel dat er naar hen is geluisterd en dat ze met respect behandeld zijn), tamelijk beperkt zijn.⁴⁰¹ Tot slot is in de afgelopen jaren al veel onderzoek verricht waarin juist de ervaringen van bezwaarmakers zelf in kaart zijn gebracht. Een onderzoek waar de ervaringen van gemachtigden centraal staan biedt een waardevolle aanvulling op die reeds verrichte onderzoeken.

Een vervolgvraag is over welke zaak de respondenten de vragenlijst zouden moeten invullen. Er is voor gekozen om hen te bevragen over de bezwaarprocedure in het kader waarvan zij het meest recent een hoorzitting (of een informeel gesprek) hebben bijgewoond. De keuze om hen niet te vragen naar de meest recent afgeronde bezwaarzaak waar ze bij betrokken waren (wat wil zeggen: waar de uitkomst al bekend is), maar naar de bezwaarzaak waarin ze het meest recent een hoorzitting of informeel gesprek hebben bijgewoond, is erin gelegen dat cruciaal is dat zo betrouwbaar mogelijke informatie wordt verkregen over het voor dit onderzoek meest belangrijke onderdeel van de bezwaarprocedure: de hoorzitting/het gesprek. Een nadeel van deze benadering is dat de bezwaarprocedure ten tijde van het invullen van de enquête in een aantal gevallen nog niet was afgerond en hun cliënt daarom ook nog geen beslissing had genomen om in het vervolg op de bezwaarprocedure wel of niet in beroep te gaan bij de bestuursrechter. Omdat het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij het verkrijgen van inzicht in het verband tussen de kenmerken van de procedure (en de aard van het geschil dat daarin aan de orde is) en de ervaren kwaliteit van de procedure is dat nadeel voor lief genomen. De keuze om de respondenten vragen te laten beantwoorden over de bezwaarzaak waarin ze het meest recent een hoorzitting hebben meegemaakt biedt ook een voordeel. Omdat een deel van de respondenten ten tijde van het afnemen van de web-enquête al wel op de hoogte was van de uitkomst van de procedure en een deel nog niet, is het beter mogelijk te achterhalen in hoeverre kennis van de uitkomst van de procedure samenhangt met het oordeel over de procedure.

Items, schalen en significantie

Voor een goed begrip van het analysehoofdstuk sta ik nog kort stil bij een aantal technieken en analyse-instrumenten die ik daar zal gebruiken.

Het merendeel van de gekozen indicatoren voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling (de deskundigheid van de hoorder, de ervaren procedurele rechtvaardigheid en de distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst) en voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze bestaat uit meerdere bestanddelen. Deze bestanddelen worden in sociaalwetenschappelijk onderzoek vaak *items* genoemd. Het betreffen, met andere woorden, samengestelde concepten of constructen. Onder deskundigheid van de hoorder versta ik bijvoorbeeld dat de hoorder goed is voorbereid op de zaak, op de hoogte is van de feiten, het recht

⁴⁰¹ Dat blijkt onder meer uit Marseille, De Waard & Wever 2017, besproken in paragraaf 3.4.11 van dit onderzoek.

en het beleid van het bestuursorgaan kent, in staat is om bewijsmiddelen te beoordelen en – in algemene zin – competent is. De bedoeling is dat deze items samen het onderliggende construct, de deskundigheid van de hoorder, meten. Daarvoor is het van belang dat de antwoorden op de stellingen die ik voorleg om dat concept te meten voldoende samenhang vertonen, zodat ervan uit kan worden gegaan dat ze samen een valide meetinstrument voor deskundigheid vormen.⁴⁰² Wanneer dat het geval is, kunnen de scores op de verschillende items worden opgeteld en gedeeld door het aantal items. Deze score geeft dan een waarde weer voor de deskundigheid van de hoorder. Met deze score kunnen vervolgens de statistische analyses worden gedaan.

Bij het toetsen van hypothesen is het van belang dat eventueel gevonden verbanden of verschillen statistisch significant zijn. Vind ik bijvoorbeeld dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij *interne* procedures hoger ligt dan bij *externe* procedures, dan wil ik weten of dat verschil toevallig is gevonden of dat er op dat punt daadwerkelijk verschillen tussen *interne* en *externe* procedures bestaan. Als de kans dat een gevonden verschil of verband op toeval berust 5% of kleiner is, wordt in de regel gesproken van een significant verband. De kans is dan 5% of kleiner dat een verschil is gevonden zonder dat er daadwerkelijk (dat wil zeggen ook buiten de zaken die in de steekproef zijn beland) een verschil is tussen interne en externe procedures.⁴⁰³

6.7 De respondenten

Het onderzoek richt zich op de ervaringen van professionele rechtshulpverleners.⁴⁰⁴ In totaal hebben 194 respondenten de vragenlijst in zijn geheel ingevuld. In de vragenlijst is een aantal vragen opgenomen om meer te weten te komen over wie de respondenten zijn. De kenmerken van respondenten maken geen onderdeel uit van het te toetsen model. Wel heb ik onderzocht in welke mate sprake is van verbanden tussen de kenmerken en eigen opvattingen van respondenten en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, omdat deze verbanden van belang zijn voor mijn analyses in het volgende hoofdstuk.

6.7.1 Kenmerken van respondenten

De overgrote meerderheid (88%) van de respondenten is als advocaat werkzaam, slechts 12% is in een andere hoedanigheid als professioneel rechtshulpverlener

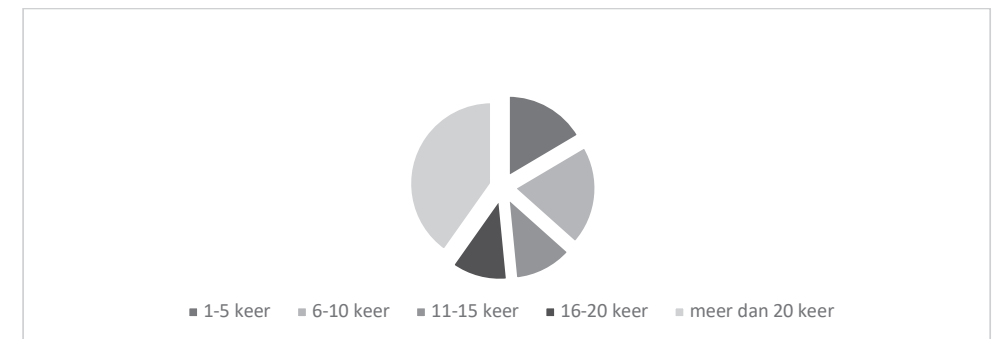
402 De mate van betrouwbaarheid van een schaal wordt vaak uitgedrukt met het symbool α (alpha). De waarde kan variëren tussen 0 en 1. De minimale waarde om te kunnen spreken van een betrouwbare schaal hangt af van het concept dat wordt gemeten en hoe heterogeen de verschillende items zijn. In het algemeen wordt een waarde vanaf rond de 0,7 als voldoende betrouwbaar gezien. Zie Cronbach 1951.

403 Significantie van een verband of verschil wordt uitgedrukt met de letter 'p'. De waarde kan variëren tussen 0 en 1. Bij een significant verband is p kleiner dan 0.05.

404 Zie bijlage 3 bij dit onderzoek voor een uitgebreid verslag van de methode van dataverzameling.

werkzaam. 58% van de respondenten is man en 42% van de respondenten vrouw.⁴⁰⁵ De oudste respondent is 73, de jongste 25 jaar oud. De gemiddelde leeftijd is 45 jaar.⁴⁰⁶ Gemiddeld waren respondenten op het moment van het invullen van de enquête 16 jaren actief als rechtshulpverlener. De minst ervaren respondent had één jaar werkervaring, de meest ervaren respondent 48 jaar. Verder gaven respondenten aan gemiddeld twee-derde (66%) van hun werktijd te besteden aan het verlenen van rechtsbijstand in bestuursrechtelijke geschillen. De helft van de respondenten besteedt meer dan 70% van zijn werktijd aan het verlenen van rechtsbijstand in bestuursrechtelijke geschillen, één op de vijf zelfs meer dan 90%. Kortom, de respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld zijn veelal ervaren rechtshulpverleners die zich voor het overgrote deel van hun werkzaamheden met bestuursrecht bezighouden. Dat blijkt ook uit het aantal maal dat zij in de 12 maanden voordat zij de enquête invulden als gemachtigde ten behoeve van een bezwaarmaker hadden opgetreden. Dat is in de volgende figuur te zien.

Figuur 6.2: Hoe vaak heeft u in de afgelopen 12 maanden als gemachtigde opgetreden? (n =194)



Meer dan de helft van de respondenten heeft de afgelopen 12 maanden meer dan 15 keer als gemachtigde voor bezwaarmakers opgetreden. 40% van de respondenten deed dat zelfs meer dan 20 keer in de 12 maanden voorafgaand aan het invullen van de enquête.⁴⁰⁷

405 Dat betekent, gezien de verhouding man/vrouw binnen de hele groep aangeschreven gemachtigden, dat vrouwen relatief vaker ingingen op de uitnodiging deel te nemen aan de enquête dan mannen dat deden.

406 De gemiddelde leeftijd van vrouwelijke respondenten is 5 jaar lager dan die van hun mannelijke collega's. Mannelijke respondenten (M = 47, SE = 1,16) waren gemiddeld 5 jaar ouder dan vrouwelijke respondenten (M = 42, SE = 1,22). Het verschil is statistisch significant $t(190) = -2.941$, $p < .05$.

407 21 keer werd het antwoord '0 keer' gegeven. Deze antwoordcategorie is niet opgenomen in de figuur omdat deze respondenten verder geen inhoudelijke vragen hebben beantwoord.

6.7.2 Eigen opvattingen respondenten over goede bezwaarbehandeling

Van (ervaren) professionele rechtshulpverleners kan worden verwacht zij uitgesproken opvattingen hebben over de ideale wijze van inrichting van de bezwaarprocedure. Datzelfde geldt voor wat volgens hen moet worden verstaan onder goede bezwaarbehandeling.⁴⁰⁸

Om een beeld te krijgen van de opvattingen van de rechtshulpverleners over de *essentie* van goede bezwaarbehandeling heb ik hen een viertal stellingen in de vorm van 'tegenstellingen' voorgelegd. De voorgelegde tegenstellingen zijn ingegeven door, of liggen in het verlengde van, kenmerkende verschillen tussen de formele en een informele behandeling van bezwaarschriften. Bij de informele afdoening van bezwaren ligt (in theorie) minder de nadruk op de juridische aspecten van een geschil, maar is men meer gericht op het oplossen van het probleem dat de aanleiding was om bezwaar te maken. Bij dit uitgangspunt hoort een bepaalde vormgeving van het gesprek/de hoorzitting (meer als een overleg dan als een klassieke zitting) en horen bepaalde vaardigheden van de gespreksleider/hoorder (deze is meer gericht op het begeleiden van het overleg tussen partijen en het zoeken van een oplossing voor het geschil, dan op het beoordelen van de juridische merites van een zaak).

Respondenten konden hun opvatting weergeven op een vijfpuntsas tussen twee tegengestelde opvattingen. Hierna worden de vier 'tegenstellingen' en de reacties daarop besproken. Opvattingen over goede bezwaarbehandeling kunnen uiteraard samenhangen met de kenmerken van de respondent. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat meer ervaren respondenten een sterkere voorkeur hebben voor een formele behandeling van een bezwaarschrift. Wanneer sprake is van een dergelijk verband, wordt dat vermeld.

Een wellicht belangrijkere vraag is of de eigen voorkeur van de respondent effect heeft op de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Om dat te onderzoeken zou het ideaal zijn dat de antwoorden op de vier stellingen voldoende samenhang vertonen, zodat deze samen als concept kunnen worden gebruikt. Echter, tussen de reacties op de verschillende 'tegenstellingen' bestond onvoldoende samenhang om dat op een zinvolle manier te kunnen doen. Daarom kijk ik in de komende paragrafen voor elk van de tegenstellingen afzonderlijk of sprake is van verbanden tussen enerzijds de opvatting van de respondent en anderzijds de verschillende indicatoren voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling (algemene waardering voor de procedure als geheel en het optreden van de hoorder/gespreksleider, deskundigheid, procedurele rechtvaardigheid en distributieve rechtvaardigheid).

408 Illustratief Van Deurzen 2017.

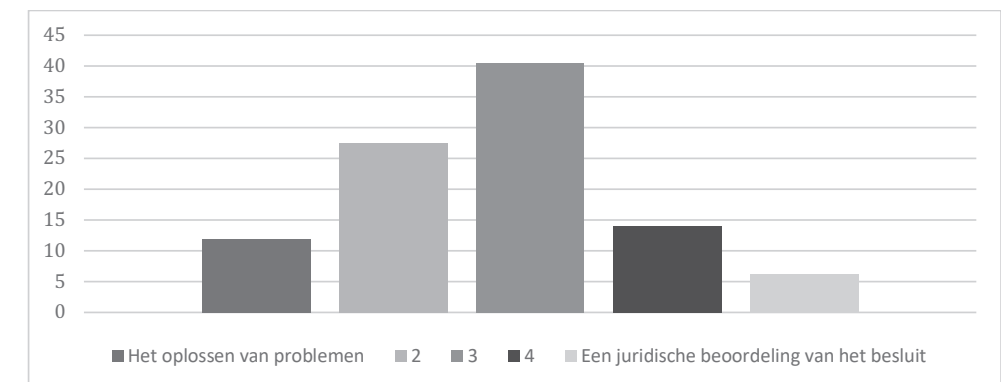
Probleemoplossing of juridische beoordeling?

In de literatuur over het functioneren van de bezwaarprocedure bestaat veel aandacht voor het (gebrek aan) probleemoplossend vermogen van de bezwaarprocedure.⁴⁰⁹ Een van de kenmerken van de informele aanpak van bezwaarschriften is dat, meer dan bij een meer traditionele benadering van de bezwaarprocedure het geval is, in eerste instantie altijd wordt geprobeerd om een voor alle partijen aanvaardbare oplossing voor het geschil te vinden. In een meer formele benadering van de bezwaarprocedure ligt de nadruk bij de behandeling van een bezwaar juist meer op een beoordeling van de juridische houdbaarheid van het bestreden besluit. Wat zien respondenten als de essentie van de bezwaarprocedure? Om dat te meten is de volgende tegenstelling aan hen voorgelegd en is hun gevraagd om hun eigen opvatting aan te geven door een van de vijf opties te selecteren. In de figuur onder de stelling is te zien welk percentage van de respondenten voor elk van de gegeven opties koos.

De essentie van de bezwaarprocedure is...

het oplossen van problemen [...] een juridische beoordeling van het besluit

Figuur 6.3: Probleemoplossing of juridische beoordeling (n=194)



Ten eerste is te zien dat 39% van de respondenten probleemoplossing (veel) meer dan een juridische beoordeling van een besluit ziet als essentie van de bezwaarprocedure. Een ongeveer even groot deel van de bevraagde gemachtigden is neutraal (40%). Een veel kleiner deel (21%) van de respondenten is van mening dat de essentie van de bezwaarprocedure (veel) meer in de juridische beoordeling van een besluit ligt dan in probleemoplossing. Er is geen verband gevonden tussen de opvatting van de respondenten over deze stelling en de (verschillende indicatoren

409 Zie paragraaf 3.3 van dit onderzoek.

voor de) ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, zoals de algemene waardering voor de procedure of de ervaren deskundigheid van de hoorder.

Vaardig gespreksleider of kundig jurist

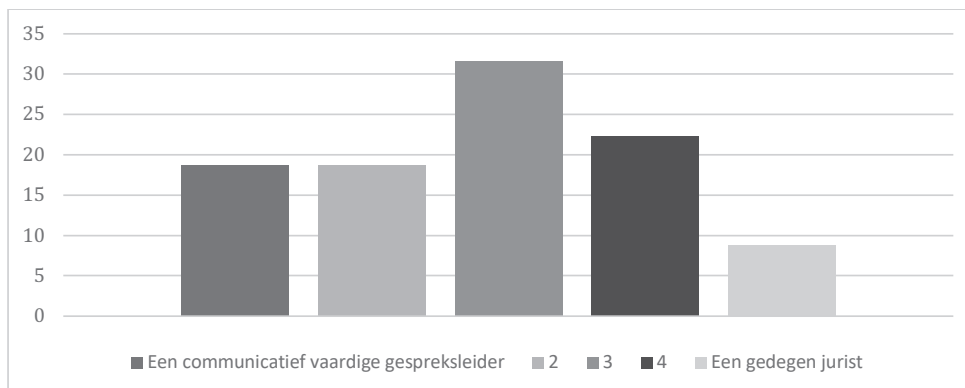
De laatste jaren is er (mede onder invloed van de verschillende rapporten uit de reeks Prettig Contact met de Overheid) steeds meer aandacht voor andere belangrijke vaardigheden van bezwaarbehandelaren dan juridische kennis. In deze en andere literatuur wordt, met als doel de door rechtzoekenden ervaren procedurele rechtvaardigheid te vergroten, veel aandacht besteed aan de wijze van communiceren met deelnemers aan geschilbeslechtsprocedures. Wat vinden de gemachtigden van die ontwikkeling? Om dat te meten is de volgende tegenstelling aan de respondenten voorgelegd.

De ideale bezwaarbehandelaar is bovenal...

een communicatief vaardige gespreksleider [.....] een gedegen jurist

De verdeling van de gegeven antwoorden is weergegeven in onderstaand figuur.

Figuur 6.4: Vaardig gespreksleider of gedegen jurist? (n=194)



Te zien is dat het beeld redelijk overeenkomt met de hiervoor besproken tegenstelling. 37% van de gemachtigden vindt de ideale bezwaarbehandelaar (veel) meer een communicatief vaardige gespreksleider dan een gedegen jurist. Een iets kleiner deel (31%) is neutraal. Eveneens 31% van de respondenten is van mening dat de ideale bezwaarbehandelaar juist (veel) meer een gedegen jurist zou moeten zijn dan een communicatief vaardige gespreksleider. Er zijn geen verbanden gevonden tussen de opvatting van de respondenten over deze stelling en de kwaliteit van bezwaarbehandeling.

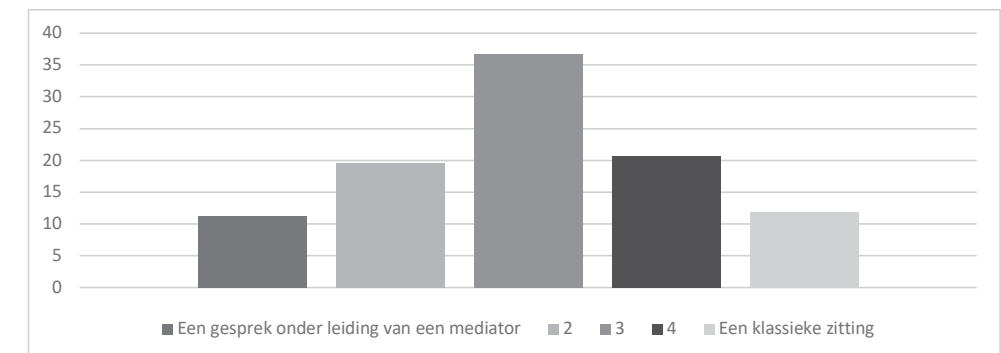
De vormgeving van de hoorzitting: als overleg of zitting

De Awb bevat wat betreft de vormgeving van de hoorzitting in bezwaar uitsluitend een aantal minimumregels en biedt veel vrijheid voor het bestuur om de hoorzitting naar eigen inzicht vorm te geven. Daarbij kan inspiratie worden gezocht bij een klassieke zitting bij de rechter, waar twee partijen tegenover elkaar hun zaak bepleiten ten overstaan van een onbevangen derde (in de bezwaarprocedure: een externe adviescommissie of een of meer ambtenaren). De hoorzitting kan ook zijn vormgegeven als overleg, waar partijen juist niet tegen elkaar pleiten maar met elkaar in gesprek gaan om te proberen er samen uit te komen. Respondenten is de volgende tegenstelling voorgelegd om inzicht in hun voorkeur voor een bepaalde wijze van vormgeving van de hoorzitting te krijgen.

Bij het vormgeven van de hoorzitting zou vooral inspiratie moeten worden gezocht in...

een gesprek onder leiding van een mediator [.....] een klassieke zitting bij de bestuursrechter

Figuur 6.5: Gesprek of klassieke zitting? (n=194)



Ongeveer een derde van de gemachtigden heeft geen duidelijke voorkeur voor de ene of de andere wijze van vormgeving van de hoorzitting. Daarnaast is te zien dat ongeveer even veel gemachtigden neigen naar elk van de beide alternatieven (beide ongeveer 30%). Daarbij geldt dat een sterkere voorkeur voor het vormgeven van de hoorzitting als klassieke zitting bij de bestuursrechter gepaard gaat met een hoger rapportcijfer voor het optreden van de hoorder/gespreksleider en een hogere ervaren deskundigheid.⁴¹⁰

De Awb-procedure als spoorboekje of als minimumnormen?

410 $r = 0.229, p < .01$.

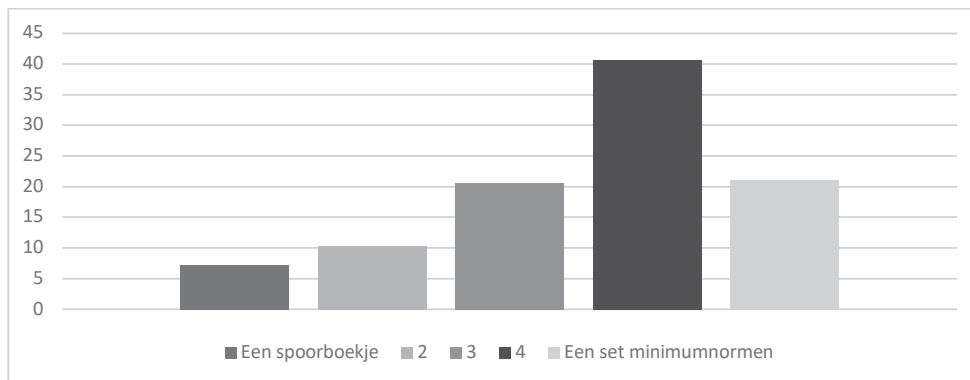
Bestuursorganen genieten veel vrijheid bij de behandeling van bezwaren. Het staat hen zelfs vrij te proberen bezwaren (in eerste instantie) af te handelen zonder daarbij de formele in de Awb geregelde procedure te volgen. De indruk bestaat dat bestuursorganen dat in toenemende mate proberen. Wat vinden respondenten van die ontwikkeling? Om dat te onderzoeken is de volgende tegenstelling voorgelegd:

De regeling van de bezwaarprocedure in de Awb is vooral...

een spoorboekje dat zekerheid biedt [...] een set minimumnormen

De resultaten zijn in de figuur hieronder te zien.

Figuur 6.6: Spoorboekje of minimumnorm? (n=194)



Te zien is dat respondenten het over deze tegenstelling sterker met elkaar eens zijn dan over de eerder besproken tegenstellingen. Bijna twee-derde (62%) van de respondenten geeft aan dat zij de in de Awb geregelde procedure voor bezwaarbehandeling meer zien als een set minimumnormen die bestuursorganen vrijheid laten dan als een spoorboekje dat zekerheid biedt. Ongeveer 17% van de respondenten ziet de in de Awb geregelde procedure meer als spoorboekje dan als set minimumnormen. Er zijn geen verbanden gevonden tussen de opvatting van de respondenten over deze stelling en de kwaliteit van bezwaarbehandeling.

6.7.3 Opvattingen van respondent van belang voor de ervaren kwaliteit?

Over het algemeen is sprake van een ervaren groep respondenten, zowel wat betreft het aantal jaren werkervaring dat ze hebben, de frequentie waarmee ze rechtsbijstand verlenen in bestuursrechtelijke geschillen en het percentage van hun werktijd dat ze aan bestuursrechtelijke geschillen spenderen.

Tegelijkertijd valt op dat respondenten aanzienlijk van elkaar verschillen wat betreft hun opvattingen over goede bezwaarbehandeling. Voor zover verondersteld zou

kunnen worden dat advocaten vinden dat een juridisch ingestoken benadering van de bezwaarprocedure is aangewezen, wordt die veronderstelling in dit onderzoek niet bevestigd. Bij de respondenten is op dit punt sprake van een grote mate van diversiteit. Bij drie van de vier tegenstellingen gaan de opvattingen alle kanten op en de gemiddelde respondent neigt meer naar 'probleemoplossing' dan naar 'juridische beoordeling' als de essentie van goede bezwaarbehandeling.

De eigenschappen van respondenten en hun eigen opvattingen over goede bezwaarbehandeling maken geen deel uit van het te toetsen theoretische model. De diversiteit van meningen roept wel de vraag op of dat niet mede een verklarende factor is voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Voor de hand ligt bijvoorbeeld de veronderstelling dat wanneer de kenmerken van een procedure beter aansluiten bij de opvattingen van een respondent, dit samengaat met hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Uit mijn analyse blijkt dat dit is niet het geval is. Het is bijvoorbeeld niet zo dat een oplossingsgerichte/informele procedure of werkwijze vooral bij respondenten die probleemoplossing als de essentie van goede bezwaarbehandeling beschouwen, gepaard gaat met een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.

Mijn model bestaat uit drie variabelen: de kenmerken van de procedure die is gevolgd, de kenmerken van de geschillen die in die procedure aan de orde waren en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is respondenten gevraagd een aantal vragen te beantwoorden over elk van de elementen in het model. In de komende paragraaf bespreek ik de gevonden variatie.

6.8 Kenmerken van de procedure

Procedures en geschillen kunnen op allerlei manieren van elkaar verschillen. In paragraaf 6.4 presenteerde ik mijn hypothesen over de invloed van de kenmerken van het geschil op het verband tussen de inrichting van de bezwaarprocedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Bij *kenmerken van de procedure* maak ik onderscheid tussen interne en externe bezwaarprocedures, en tussen de mate waarin de procedure als formeel of juist als informeel gekarakteriseerd moet worden (en wordt ervaren). Van belang is dat de informele aanpak niet noodzakelijk een gescheiden traject vormt ten opzichte van de formele procedure. De constatering dat een formele hoorzitting is belegd, is niet per definitie een aanwijzing dat het bezwaar ook volgens de 'uitgangspunten' van de formele behandelwijze is behandeld. Immers, ook een externe bezwaarcommissie kan ter zitting gericht zijn op het bereiken van overeenstemming tussen het bestuur en de bezwaarmaker. Het tegenovergestelde is evenzeer waar: bij een informeel vormgegeven procedure kan het voorkomen dat de nadruk ligt op een beoordeling van de (juridische) houdbaarheid van een besluit. Anders gezegd: een formele procedure impliceert niet noodzakelijk

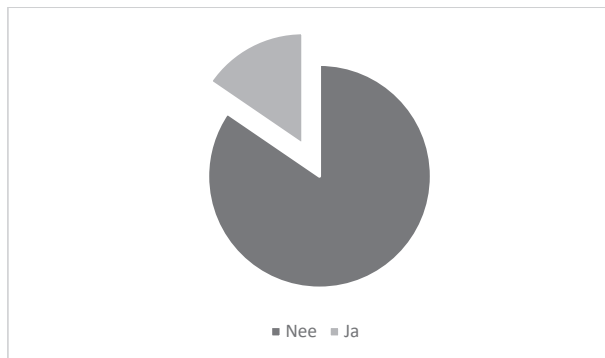
een formele werkwijze, een informele procedure niet noodzakelijk een oplossingsgerichte werkwijze.

Bij *kenmerken van het geschil* kijk ik naar de aard van de bevoegdheid waarop het in bezwaar aangevochten besluit is gebaseerd (meer of minder beleidsvrijheid) en naar de vraag of het geschil is te karakteriseren als eenduidig juridisch of juist complex. Echter, de bovengenoemde kenmerken van de bezwaarprocedure zijn uiteraard niet de enige punten waarop deze van elkaar kunnen verschillen. In deze paragraaf bespreek ik naast deze variabelen nog een aantal andere kenmerken van procedures. Deze bespreking biedt een aanvullend inzicht in de variëteit aan procedures die in de steekproef zijn beland.

6.8.1 Algemene kenmerken van de procedure

Telefonisch contact met bezwaarmakers zou volgens de in 2013 verschenen Handreiking 'Professioneel Behandelen van Bezwaarschriften' een centrale plek in de bezwaarprocedure moeten innemen.⁴¹¹ Idealiter wordt in iedere bezwaarzaak, voorafgaand aan een hoorzitting of informeel overleg, gebeld met de bezwaarmaker en eventueel met diens gemachtigde. Is er in de bezwaarzaak waarover de web-enquête is ingevuld, voorafgaand aan de hoorzitting of het informeel gesprek op initiatief van het bestuursorgaan telefonisch contact met de respondent geweest? Dat is in de figuur hieronder te zien.

Figuur 6.7: Telefonisch contact? (n = 194)

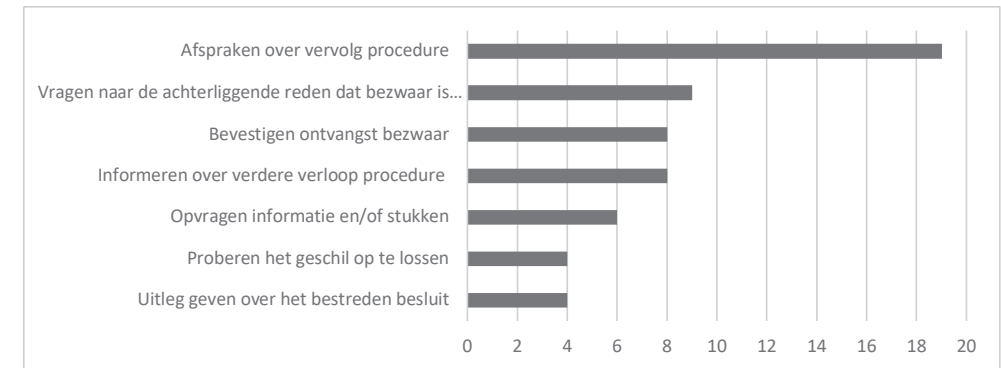


Slechts in 15% van de zaken in de steekproef is telefonisch contact gezocht met de respondent, voorafgaand aan de hoorzitting of het informele gesprek. Welke onderwerpen tijdens het telefoongesprek aan de orde waren, valt in de figuur hieronder te zien. Omdat in het telefoongesprek meerdere onderwerpen aan de orde kunnen

⁴¹¹ Zie paragraaf 3.4.10 van dit onderzoek.

zijn, is het totaal van het aantal besproken onderwerpen meer dan het totaal van het aantal telefoongesprekken.

Figuur 6.8: Welke onderwerpen kwamen in het telefoongesprek aan de orde? (n = 30)



Het meest voorkomende onderwerp tijdens het telefoongesprek is het maken van afspraken over het vervolg van de procedure (denk aan het plannen van een moment waarop de hoorzitting zal plaatsvinden). Opvallend is ook dat het telefonisch contact relatief weinig over de inhoud van de bezwaarzaak ging. Vragen naar de achterliggende redenen dat bezwaar is gemaakt, het opvragen van informatie/stukken, proberen het geschil op te lossen en uitleg geven over het bestreden besluit kwamen minder vaak voor (23 keer) dan meer procedurele onderwerpen (bevestigen ontvangst, afspraken maken over verdere verloop van procedure en/of informeren over verloop van de procedure) (in totaal 35 keer).⁴¹²

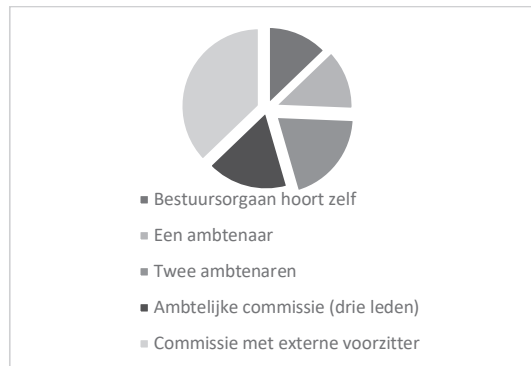
6.8.2 Intern of extern?

Een voor dit onderzoek belangrijk kenmerk van de bezwaarprocedure die is gevoerd, betreft de vraag of sprake was van een interne of een externe procedure. In hoofdstuk 4 van dit onderzoek is geconcludeerd dat bestuursorganen van gemeenten (en andere lokale overheden) hoofdzakelijk gebruik maken van externe bezwaaradviescommissies, maar dat in toenemende mate in de mogelijkheid wordt voorzien dat bezwaren over bepaalde soorten besluiten ambtelijk worden behandeld. Andersoortige bestuursorganen, zoals die van de grote uitvoeringsinstanties als het UWV of de SVB, laten het horen van bezwaarmakers eigenlijk zonder uitzondering uitvoeren door voor hen werkzame ambtenaren. Zaken waar de hoorzitting of het informele gesprek wordt geleid door een persoon die *niet* werkzaam is voor of onder

⁴¹² Anders dan in onderzoek van De Waard e.a. 2011 het geval was, werden geen significante verschillen gevonden in waardering voor kwaliteit van de bezwaarbehandeling tussen respondenten die wel gebeld waren en die niet gebeld waren. Zie verder paragraaf 3.4.8 van dit onderzoek.

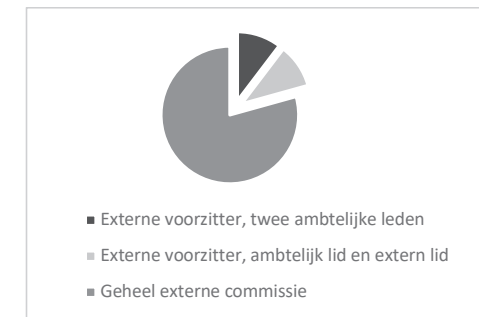
verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan vallen onder de noemer 'extern', in de overige gevallen valt de procedure onder de noemen 'intern'. Respondenten is gevraagd door wie ze waren gehoord. Wat ze op die vraag antwoordden is te zien in de figuur hieronder.

Figuur 6.9: Door wie bent u gehoord (formele procedures)? (n = 156)



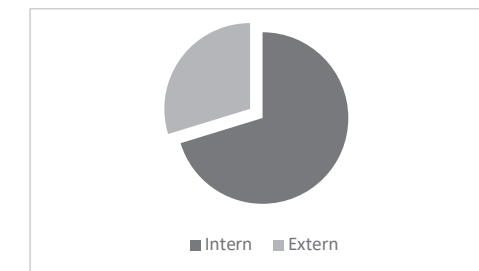
De meerderheid van de respondenten (63%) had te maken gehad met een interne procedure. Uit ander onderzoek is bekend dat bestuursorganen zelden zelf bezwaarmakers horen. Verrassend is dan ook het grote aantal respondenten dat aangaf door het bestuursorgaan zelf gehoord te zijn. Nadere analyse laat zien dat 13 van de 20 zaken waar was aangegeven dat door het bestuursorgaan zelf was gehoord zich bij het UWV afspeelden. Bij het UWV worden bezwaarmakers echter niet door de Raad van Bestuur (het bestuursorgaan van het UWV) gehoord. Met het antwoord werd derhalve bedoeld dat was gehoord door één of twee ambtenaren. Voor mijn analyse maakt de vergissing geen verschil: beide vallen onder noemer 'intern'. In de zaken waar was gehoord door een commissie met een externe voorzitter is ook gevraagd naar de hoedanigheid van de overige leden van de commissie. Dat is in onderstaande figuur te zien.

Figuur 6.10: Inrichting externe adviescommissie (n= 58)



In de overgrote meerderheid van de gevallen (80%) ging het om een geheel externe commissie. In 10% van de zaken ging het om een gemengde commissie, en in 10% om een commissie met twee ambtelijke leden.⁴¹³ In mijn analyse in het komende hoofdstuk maak ik enkel nog onderscheid tussen interne en externe procedures in algemene zin. Procedures waar door ambtenaren of door het bestuursorgaan zelf is gehoord, schaar ik onder de noemer 'intern'. Procedures waar is gehoord door een commissie met in elk geval een externe voorzitter schaar ik onder de noemer 'extern'. In de figuur hieronder is de verdeling tussen interne en externe procedures van de zaken waarover de enquête is ingevuld te zien.

Figuur 6.11: Intern of extern? (zowel formele als informele procedures) (n = 194)



Kijken we naar het geheel van alle zaken in de steekproef (dat wil zeggen dat zowel formele als informele procedures zijn meegenomen), dan was in 70% van de zaken sprake van een interne procedure. De respondent was dan gehoord door een of meer ambtenaren of (door een lid) van het bestuursorgaan dat verantwoordelijk was voor het besluit waartegen bezwaar was gemaakt, of had een informeel

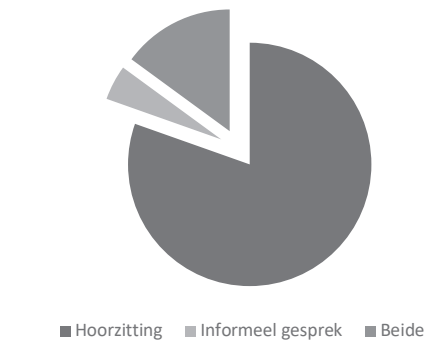
⁴¹³ Twee respondenten kozen optie 'anders, namelijk'. Echter, uit het antwoord dat ze gaven bleek dat ze de optie geheel externe commissie bedoelden. Deze antwoorden heb ik gehercodeerd.

gesprek meegemaakt onder leiding van een ambtenaar van het bestuursorgaan. De verhouding tussen het aantal interne en het aantal externe procedures wijkt af van het beeld dat naar voren komt uit de inventarisatie die is gepresenteerd in hoofdstuk 4 van dit onderzoek. In relatief veel gevallen was sprake van een ambtelijke behandeling van het bezwaar.⁴¹⁴

6.8.3 Formele of informele procedure?

Het tweede voor dit onderzoek belangrijk kenmerk van de bezwaarprocedure is of sprake was van een formele of juist van een informele procedure. In hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat de informele aanpak bij de meeste bestuursorganen in ieder geval op papier zijn intrede heeft gedaan. Wel bleek dat met name een telefoontje met de bezwaarmaker voor aanvang van de formele procedure de bezwaarbehandeling een informeel tintje geeft. Een informeel vervolgesprek behoort bij behoorlijk wat bestuursorganen op papier wel tot de mogelijkheden, maar het daadwerkelijk organiseren van zo'n gesprek leek in de praktijk niet vaak te gebeuren. Een aantal bestuursorganen gaf zelfs aan dat de betrokkenheid van een professionele rechtshulpverlener bij een zaak reden was om af te zien van de informele aanpak.⁴¹⁵ Respondenten is allereerst gevraagd aan te geven of in de meest recent door hen meegemaakte bezwaarzaak een formele hoorzitting, een informeel gesprek of beide had(den) plaatsgevonden. De resultaten zijn in de figuur hieronder te zien.

Figuur 6.12: Wat hebben respondenten meegemaakt? (n = 194)



414 Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in socialezekerheidszaken vaker ambtelijk wordt gehoord (zie hoofdstuk 4 van dit onderzoek) en dat in dergelijke zaken vaker een rechtshulpverlener wordt ingeschakeld door bezwaarmakers. Zie Marseille & Wever 2018.

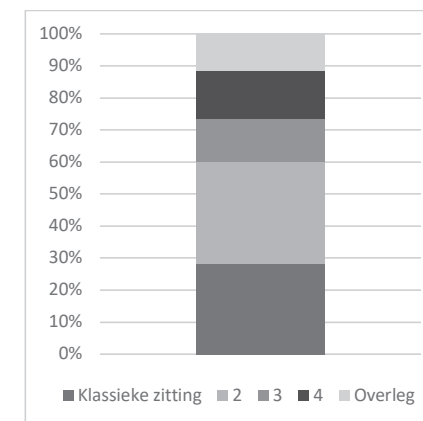
415 Zie hoofdstuk 4 van dit onderzoek.

De overgrote meerderheid van de respondenten had uitsluitend een reguliere hoorzitting meegemaakt.⁴¹⁶ In een op de vijf zaken was een informeel gesprek georganiseerd, maar in de meeste van die zaken was daarnaast ook nog een formele hoorzitting belegd.

Opzet hoorzitting formele procedure

De karakterisering van de bijeenkomst waar het bezwaar wordt besproken als 'hoorzitting' of 'informeel gesprek' zegt niet direct iets over de gang van zaken tijdens die bijeenkomst. Soms lijkt een formele bezwaarhoorzitting op de klassieke zitting bij de bestuursrechter, waar partijen eerst het woord krijgen en daarna vragen kunnen worden gesteld. Soms is een hoorzitting meer vormgegeven als een overleg tussen de bezwaarmaker, eventuele derden en het bestuursorgaan. Respondenten die een formele hoorzitting hadden meegemaakt is gevraagd om die hoorzitting te karakteriseren. Leek deze meer op een klassieke zitting of op een overleg tussen partijen?⁴¹⁷ Het resultaat is in de figuur hieronder te zien.

Figuur 6.13: Hoe zou u de formele hoorzitting in deze bezwaarzaak karakteriseren? (n = 156)



De meerderheid (60%) van de formele hoorzittingen lijkt volgens de respondenten meer op een klassieke zitting bij de rechter dan op een overleg. In een kwart van de

416 Bij informele gesprekken was significant minder vaak een vrouwelijke respondent betrokken. Bij formele procedures was de verhouding: 46% vrouw, 54% man. Bij informele procedures was de verhouding: 28% vrouw, 72% man. $X^2=5.064$, $p < .05$.

417 De tegenstelling luidde als volgt: 'Soms lijkt een bezwaarhoorzitting op de klassieke zitting bij de rechter, waar partijen eerst het woord krijgen en daarna vragen kunnen worden gesteld. Soms is een hoorzitting meer vormgegeven als een overleg tussen de bezwaarmaker, eventuele derden en het bestuursorgaan. Hoe zou u de hoorzitting in deze bezwaarzaak karakteriseren? - 'Klassieke zitting' 'Overleg''

gevallen leek de hoorzitting meer op een overleg dan op een klassieke zitting bij de bestuursrechter. In de overige 15% was de respondent neutraal.⁴¹⁸

Variatie vormgeving informele procedure

Het is opvallend dat de meerderheid van de gemachtigden die een informeel gesprek hadden meegemaakt, aangaf ook een hoorzitting te hebben meegemaakt (in 29 van de 37 met een informele procedure behandelde bezwaarzaken was dat het geval).⁴¹⁹ In theorie is een informeel gesprek juist een alternatief voor een formele hoorzitting en wordt na zo'n gesprek alleen bij uitzondering nog een hoorzitting georganiseerd.

Om een verklaring te vinden voor het hoge aantal hoorzittingen dat na een informeel gesprek had plaatsgevonden, is gevraagd naar de 'vormgeving' van het informele gesprek. Ging dat om een gesprek zoals beschreven in de eerdergenoemde handreiking van het ministerie van BZK,⁴²⁰ waar een onbevangen ambtenaar samen met een ambtenaar van de vakafdeling met de bezwaarmaker en diens gemachtigde om tafel gaat om te kijken of tot een oplossing voor het geschil kan worden gekomen? Of was het informeel gesprek alleen een kort (telefonisch) contact om bijvoorbeeld een en ander te verduidelijken of het vervolg van de procedure af te spreken en was het ook niet bedoeld als alternatief voor een hoorzitting?

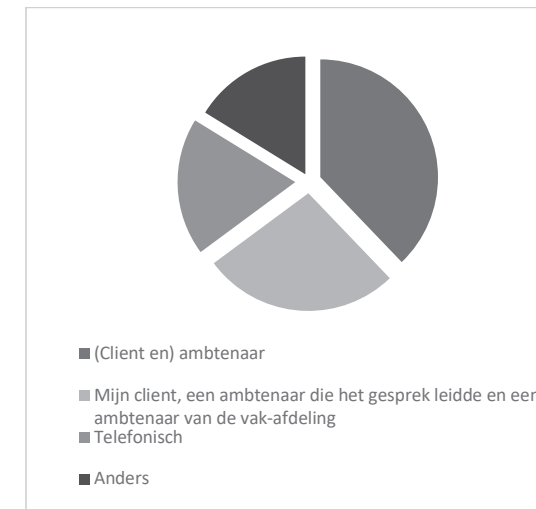
Meer nog dan bij een formele hoorzitting het geval is, is in theorie zeer veel variatie bij de vormgeving van een informeel overleg mogelijk. Om in kaart te brengen hoe het informele gesprek dat respondenten hadden meegemaakt eruitzag, is hun gevraagd aan te geven wie er behalve zichzelf nog meer bij het gesprek aanwezig waren. De antwoorden op die vraag zijn hieronder te zien.

418 Er is een significant positief verband gevonden tussen de vormgeving van de formele hoorzitting als overleg en de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Dat geldt voor de algemene waardering voor de procedure ($r = .172, p < .05$), voor het optreden van de hoorder ($r = .210, p < .01$), de deskundigheid ($r = .179, p < .05$) en de ervaren procedurele rechtvaardigheid ($r = .211, p < .05$).

419 Aan de gemachtigden die aangaven (mede) een informeel gesprek te hebben meegemaakt, zijn alleen vragen gesteld over hun waardering van het informele gesprek, niet van de eventuele hoorzitting.

420 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

Figuur 6.14: Met wie is het informele gesprek gevoerd? (n = 37)



Veertien keer was sprake van een gesprek tussen de respondent (en eventueel diens cliënt) en een ambtenaar van het bestuursorgaan; tien keer kwam de opzet van het informele gesprek overeen met de werkwijze uit de handreiking van het ministerie van BZK, waarbij het gesprek wordt geleid door een ambtenaar en tevens een ambtenaar van de vakafdeling aanwezig was; zeven keer was sprake van een telefonisch overleg en zes keer was sprake van een andere opzet. Indien de respondent had gekozen voor de antwoordcategorie 'Anders', is gevraagd om het antwoord toe te lichten. De toelichtingen die werden gegeven zijn hieronder te zien:

"Een gesprek met ambtenaar en wethouder"

"Ambtenaar en advocaat"

"Wethouder en advocaat"

"Advocaten en ambtenaren"

"Mijn cliënt, een architect, behandelend ambtenaar, twee ambtenaren van de vakafdeling"

"Mijn cliënt, twee ambtenaren en de extern adviseur van de gemeente"⁴²¹

Uit de opsomming blijkt dat de vormgeving van de informele procedures, zoals die naar voren komt uit de steekproef, zeer divers is. Wel valt op dat het informele

421 Drie keer kwam het voor dat was aangegeven dat de gemachtigde – en evt. diens cliënt – als enige aanwezig waren bij het gesprek. Het kan haast niet anders dan dat deze respondenten de vraag verkeerd begrepen hadden.

gesprek in geen enkel geval onder leiding van een extern persoon (bijvoorbeeld een mediator) is gevoerd. Alle informele procedures in de steekproef zijn daarmee interne procedures.

Eerder werd geconstateerd dat in een meerderheid van de gevallen na het informele gesprek ook een formele hoorzitting had plaatsgevonden. Dat kan wellicht deels – maar zeker niet geheel – worden verklaard door het aantal gemachtigden dat aangaf alleen een informeel telefoongesprek te hebben gehad. Het lijkt niet ongebruikelijk dat na een telefoongesprek nog behoefte bestaat aan een hoorzitting. Dat blijkt ook uit de gegevens: in 7 van de 7 gevallen waar de informele aanpak enkel uit telefonisch contact bestond, volgde na het telefoongesprek een formele hoorzitting. Echter, ook in 22 van de 30 zaken (bijna driekwart van de gevallen) waar (eventueel naast een telefoontje met de respondent) ook een informeel overleg had plaatsgevonden, had na de informele procedure nog een formele hoorzitting plaatsgevonden.

6.8.4 Oplossingsgerichte werkwijze van de hoorder/gespreksleider?

De mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze is onderzocht door respondenten een drietal stellingen voor te leggen over de werkwijze van de persoon die de hoorzitting of het informele gesprek leidde. Eerder merkte ik op dat het bij een informeel vormgegeven procedure best kan het voorkomen dat de nadruk ligt op een beoordeling van de (juridische) houdbaarheid van een besluit. Dat sprake is van een informele procedure betekent niet noodzakelijkerwijs dat ook sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze. De drie stellingen verschaften een beeld van de mate waarin de werkwijze van de hoorder/gespreksleider als (in)formeel kan worden gekarakteriseerd. Voor elk van de drie stellingen is gekeken in hoeverre de reacties van de groep gemachtigden die een informeel gesprek hadden meegemaakt, afwijken van die van de andere respondenten.

Meer dan alleen de juridische geschilpunten besproken?

Een kenmerk van een oplossingsgerichte werkwijze is dat de inhoudelijke behandeling van het bezwaar niet beperkt blijft tot een beoordeling van de juridische houdbaarheid van een besluit.⁴²² Het is daarbij van belang dat het een bezwaarmaker er niet noodzakelijkerwijs om gaat om op een bepaald juridisch punt zijn gelijk te halen. Om erachter te komen wat het doel van de bezwaarmaker is, en of er wellicht nog zaken spelen die niet in het bezwaarschrift aan de orde zijn gesteld, is van belang dat meer wordt besproken dan alleen de juridische geschilpunten. Althans, er moet op zijn minst geprobeerd zijn te achterhalen of daar sprake van is.

Gevraagd naar achterliggende redenen om bezwaar te maken?

Een bezwaarschrift kan worden gezien als uiting van onvrede over een door een bestuursorgaan genomen besluit. Een bezwaarschrift kan echter ook een reactie zijn op een ander achterliggend probleem. Voor het vinden van een oplossing voor het geschil is noodzakelijk dat duidelijk wordt waar het geschil nu echt om draait. Is dat een bepaald juridisch punt dat in het bezwaarschrift aan de orde is gesteld, waardoor het besluit volgens de bezwaarmaker niet recht- of doelmatig is? Of speelt wellicht meer, zoals onenigheid met de buurman of een conflict met het bestuursorgaan en vormde het besluit waartegen bezwaar is gemaakt alleen de aanleiding om die onvrede in algemene zin te laten blijken? Om te kijken in hoeverre de hoorder of gespreksleider volgens de respondenten heeft geprobeerd te achterhalen of er meer speelt dan een geschil over de recht- en/of doelmatigheid van het primaire besluit, is hun gevraagd aan te geven in hoeverre ze het eens waren met de stelling: 'De hoorder/gespreksleider stelde vragen om te achterhalen 'waar het geschil nu echt om draait'.'

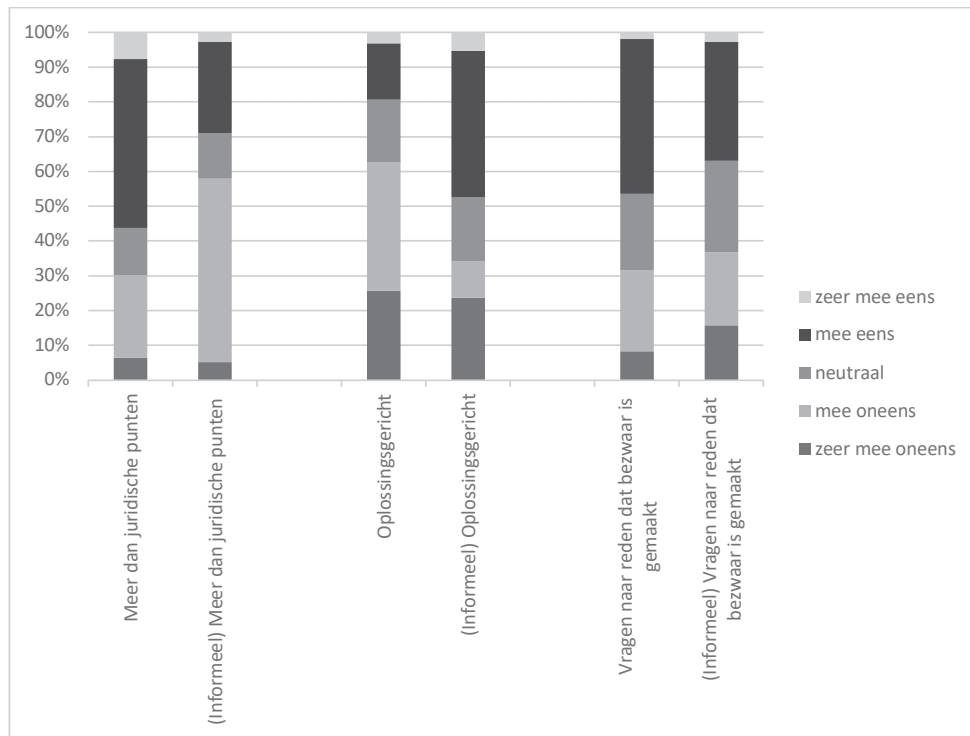
Zoeken naar een oplossing voor het geschil?

De derde en meest directe indicator voor een oplossingsgerichte werkwijze bij de behandeling van het bezwaar betreft de mate waarin de hoorzitting of het gesprek volgens respondenten is benut om naar een oplossing voor het geschil te zoeken. Oplossingsgerichtheid is immers in feite het onderscheidende kenmerk van de informele aanpak bij bezwaarschriften. Om de mate van oplossingsgerichtheid te meten is aan respondenten de volgende stelling voorgelegd: 'De hoorzitting/het informele gesprek werd gebruikt om naar een oplossing voor het geschil te zoeken.'

Kortom, bij informele procedures wordt (in theorie) meer besproken dan alleen juridische geschilpunten. Ook is er (opnieuw: in theorie) meer aandacht voor de achterliggende redenen dat bezwaar is gemaakt en is de inhoudelijke behandeling van een bezwaar (ook weer: in theorie) meer gericht op probleemoplossing dan bij formele procedures het geval is. Komen die veronderstellingen dat overeen met de ervaringen van respondenten? In de onderstaande figuur zijn de reacties op de drie stellingen over de werkwijze in beeld gebracht, waarbij steeds is onderscheiden tussen formele en informele procedures.

422 Handreiking Bezwaarprocedure 2004, p. 9.

Figuur 6.15: Discrepantie tussen procedure en werkwijze? (n=194)



Mijn verwachting was dat respondenten die een informeel gesprek hadden meegemaakt het in sterkere mate eens zouden zijn met elk van de drie stellingen. Het beeld zoals dat uit de figuur naar voren komt, is echter zeer wisselend. Het veronderstelde verband tussen de vormgeving van de procedure en de werkwijze van de hoorder/gespreksleider doet zich alleen voor bij de stelling over mate waarin volgens gemachtigden is gezocht naar een oplossing voor het geschil (dat zijn de twee kolommen in het midden van de figuur). Respondenten die een informeel gesprek hadden meegemaakt waren het vaker (zeer) eens met de stelling dat het gesprek in het teken stond van het vinden van een oplossing voor het geschil dan respondenten die een formele hoorzitting hadden meegemaakt.⁴²³

Respondenten die een informele procedure hadden meegemaakt waren het niet sterker eens met de stelling dat werd geprobeerd te achterhalen waar het geschil nu echt om draait (de twee kolommen aan de rechterkant van de figuur).⁴²⁴ Ten slotte is in de figuur te zien dat, tegengesteld aan wat ik verwachtte, respondenten

423 Het betreft de score op een enkele vraag, derhalve is voor de zekerheid een non-parametrische toets gebruikt om gemiddelden te vergelijken (Mann-Whitney U test). $U=2154, p < .05$.

424 $U=2628, p > .05$.

die een formele procedure hadden meegemaakt het significant vaker eens waren met de stelling dat meer dan alleen de juridische punten uit het bezwaarschrift zijn besproken (de twee kolommen aan de linkerkant van de figuur).⁴²⁵

Al met al laat de figuur zien dat de verschillen tussen formele en informele procedures wat betreft de mate waarin oplossingsgericht wordt gewerkt genuanceerder liggen dan de theorie doet vermoeden.

Het is daarom relevant om bij het onderzoeken van verbanden tussen de kenmerken van de procedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling onderscheid te maken tussen de vormgeving van de procedure en de werkwijze van de hoorder/gespreksleider.

6.9 Kenmerken van het geschil

Het tweede element van het theoretische model dat ik onderzoek, betreft de kenmerken van het geschil dat aan de orde was. Ik heb respondenten daar een groot aantal vragen over gesteld. Ik bespreek eerst enkele achtergrondkenmerken van het geschil en ga daarna in op de twee kenmerken van het geschil die bij mijn analyses centraal zullen staan. Ten eerste de aard van de bevoegdheid waarop het besluit dat ter discussie staat is gebaseerd, in het bijzonder of dit volgens de respondent een gebonden of een beleidsvrije bevoegdheid was. Ten tweede de mate waarin het volgens respondenten ging om een eenduidig juridisch geschil of om een conflict met veel aspecten.

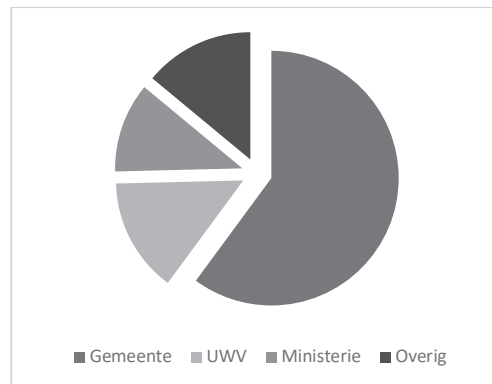
6.9.1 Algemene kenmerken van het geschil

De hoofdregel in de Awb is dat tegen publiekrechtelijke rechtshandelingen bezwaar (en beroep) openstaat. Dat betekent dat bezwaarzaken zich bij een grote verscheidenheid aan (bestuursorganen van) overheidslichamen kunnen afspelen. Om mijn onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het wenselijk dat zoveel mogelijk verschillende bestuursorganen in de steekproef belanden. Dit om ervoor te zorgen dat eventuele gevonden effecten kunnen worden toegeschreven aan de inrichting van de procedure in plaats van aan de kwaliteit van de bezwaarbehandeling bij het bestuursorgaan waar de zaak zich afspeelde.⁴²⁶ Ik maak onderscheid tussen (bestuursorganen van) gemeenten, provincies, waterschappen, UWV, SVB, ministeries en overige bestuursorganen.⁴²⁷ In de figuur hieronder is te zien welk deel van de zaken zich bij welke van de hiervoor genoemde overheidsorganisaties afspeelde.

425 $U=2071, p < .05$.

426 Zouden bijvoorbeeld alle 'externe' procedures zich bij *gemeente* Amsterdam afspelen dan is het ingewikkeld om eventuele verschillen wat betreft de kwaliteit kunnen toe te dichten aan het kenmerk 'extern', terwijl het net zo goed kan zijn dat Amsterdam toevallig over een hele goede of slechte commissie beschikt.

427 Onder die laatste categorie vallen bijvoorbeeld toezichthouders als de AFM en ACM, provincies, waterschappen maar ook gemeenschappelijke regelingen of andere bestuursorganen die niet

Figuur 6.16: Bij wat voor overheidsorganisatie speelde de bezwaarzaak? (n = 194)

In de figuur is te zien dat 60% van de bezwaarzaken waarover een vragenlijst is ingevuld zich afspeelde bij een gemeente, 15% bij het UWV, 11% bij een ministerie en 10% bij andere bestuursorganen.⁴²⁸ Binnen de steekproef vallen 45 verschillende gemeenten, 13 UWV locaties, 13 *overige* bestuursorganen, 6 ministeries, 2 SVB locaties, 1 provincie en 1 waterschap.⁴²⁹ Van een beperkt aantal bestuursorganen zijn meerdere zaken in de steekproef beland. Het betreffen overwegend bestuurs-

binnen de andere categorieën passen.

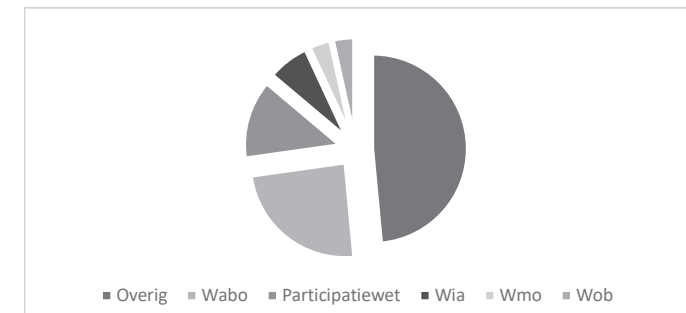
428 Bij provincies, waterschap en SVB was slechts een enkele zaak. Wordt gekeken naar het aantal bezwaren dat door elk van die overheidsorganisaties wordt afgehandeld, dan is in elk geval het UWV in de steekproef ondervetegenwoordigd en zijn de verschillende ministeries oververtegenwoordigd. Dat is gezien de doelstellingen van het onderzoek overigens geen probleem, aangezien ik met name geïnteresseerd ben in de vraag of wijze waarop de procedure is georganiseerd van invloed is op de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Vanuit dat oogpunt is ondervetegenwoordiging van het UWV zelfs wenselijk, omdat dit de kans vergroot dat meer verschillend ingerichte bezwaarprocedures in het onderzoek vertegenwoordigd zijn. Immers, procedures worden bij grote uitvoeringsinstanties tamelijk uniform georganiseerd.

429 *Gemeenten*: 's-Hertogenbosch, Alkmaar, Almere, Amsterdam (9 keer), Arnhem, Berkelland, Bernheze, Den Haag (6 keer), Doetinchem, Eindhoven (2 keer), Emmen (2 keer), Enschede, Goirle, Groningen (5 keer), Harderwijk, Heerde, Hellevoetsluis, Heumen, Hoogezand-Sappemeer (2 keer), Horst aan de Maas, Kampen, Koggenland, Lelystad (2 keer), Loon op Zand, Maasgouw, Marum, Medemblik, Noordwijk, Peel en Maas (2 keer), Roosendaal, Rotterdam (4 keer), Schagen, Schiedam, Smalingerland, Staphorst, Stein, Stichtse Vecht, Tilburg (2 keer), Uithoorn, Utrecht, Valkenswaard, Veldhoven, Voorburg, West Maas en Waal, Westervoort, Zwolle (2 keer). *UWV locatie*: Alkmaar (5 keer), Almere, Amsterdam (3 keer), Breda, Den Haag (3 keer), Eindhoven (2 keer), Groningen (2 keer), Hengelo, Leiden, Rotterdam (2 keer), Utrecht (3 keer), Venlo (2 keer), Zwolle. *Overige bestuursorganen*: ACM, AFM, Belastingdienst (3 keer), Cbr (3 keer), Dagelijks Bestuur werkplein Drentse Aa, Gemeenschappelijke Regeling (2 keer), IND (4 keer), Kamer voor de Binnenvisserij, NZa, Politie, RDW, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Zorgkantoor; *Ministerie van Economische Zaken* (3 keer), Financiën (2 keer), Justitie en Veiligheid (5 keer), Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (7 keer); *Provincies*: Utrecht, *SVB locaties*: Leiden en Utrecht, *Waterschap*: Rivierland.

organen die relatief veel bezwaarschriften behandelen, bijvoorbeeld het UWV en bestuursorganen van grotere gemeenten zoals Amsterdam, Den Haag en Groningen.

Over welke wettelijke regeling ging de zaak?

Respondenten is gevraagd aan te geven over welk wettelijk voorschrift de bezwaarzaak ging. Ik heb vijf opties gegeven (Participatiewet, Wabo, Wia, Wob) waarvan ik dacht dat deze relatief vaak zouden voorkomen. Daarnaast konden respondenten zelf een wettelijk voorschrift invullen. De figuur hieronder laat de grootste categorieën zaken zien:

Figuur 6.17: Over welke wettelijke regeling ging de het geschil? (n=194)

In 24% van de zaken ging het over de Wabo, in 13% over de Participatiewet, 7% over de Wia, in 3% over de Wmo en in 3% over de Wob. De 'overige' zaken zijn de grootste categorie (49% van de zaken). Gemachtigden kunnen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen (bedrijven, verenigingen, etc.) vertegenwoordigen. Van de 194 zaken in de steekproef vertegenwoordigde de respondent in 73% van de gevallen een natuurlijk persoon en in 27% van de gevallen een rechtspersoon.⁴³⁰ In tweederde van de geschillen (67%) ging het om een tweepartijengeschil, in 33% van de zaken om een meerpartijengeschil.⁴³¹

Waar ging de zaak materieel over?

Ik heb respondenten gevraagd in hun eigen woorden (kort) aan te geven waar de zaak over ging. De antwoorden heb ik opgedeeld in zes categorieën. De *eerste* categorie zaken betrof een geheel of gedeeltelijke afwijzing van een aanvraag van een

430 Ik heb geen verband gevonden tussen het type cliënt en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.

431 Ik heb geen verband gevonden tussen het aantal partijen dat bij het geschil betrokken was en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.

financiële beschikking (bijvoorbeeld een uitkering, subsidie of planschadevergoeding). De *tweede* categorie betrof het voorkomen van het ten nadele van cliënt wijzigen van een financiële aanspraak. Denk daarbij aan het terugvorderen van te veel ontvangen uitkering, of een lagere subsidievaststelling. De *derde* categorie betrof de gehele of gedeeltelijke afwijzing van een aanvraag van een vergunning of andere voorziening (bijvoorbeeld een Wmo-voorziening of bouwvergunning). De *vierde* categorie betrof zaken waar een bezwaarmaker opkwam tegen een aan een ander verleende vergunning. Denk daarbij aan bezwaar tegen een horecavergunning die ziet op een nabijgelegen pand, of een aan een buurman verleende bouwvergunning. De *vijfde* categorie betrof zaken waar door een bestuursorgaan handhavend was opgetreden tegen een bezwaarmaker, bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. De *zesde* en laatste categorie zaken betrof juist de afwijzing van een verzoek om handhavend op te treden tegen een ander.⁴³²

Figuur 6.18: Waar ging de zaak materieel over? (n = 194)



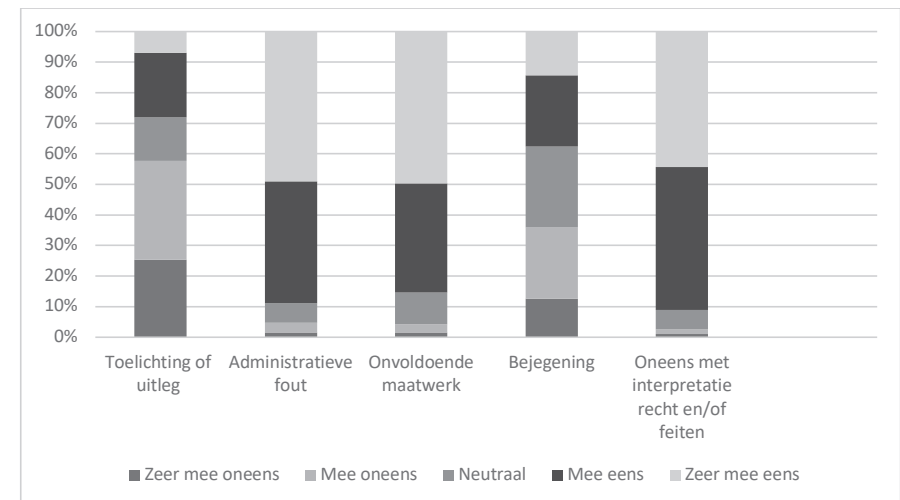
Ongeveer een derde van de zaken ging primair over geld, dat wil zeggen, een afgewezen aanvraag of een wijziging van een financiële beschikking ten nadele. In 40% van de zaken ging het geschil over een afgewezen vergunning of was bezwaar gemaakt om te voorkomen dat een vergunning aan een derde zou worden verleend. In 21% van de zaken ging het over handhaving (16% over handhaving jegens cliënt, 5% over handhaven tegen een ander). In 8% van de gevallen viel uit de beschrijving van de zaak door de gemachtigde niet goed op te maken waar de zaak over ging.

432 De categorie overig/onduidelijk bestaat uit zaken waar op basis van de beschrijving onvoldoende duidelijk was waar het over ging, of waar niets was ingevuld.

Wat was de reden dat bezwaar was gemaakt?

Bezwaarmakers kunnen verschillende redenen hebben om bezwaar te maken. Herweijer & Luning noemen er vijf: informatiebehoefte, administratieve fout, bejegening, onvoldoende maatwerk en/of een principieel geschil. Uiteraard is het ook mogelijk dat sprake is van meerdere redenen om bezwaar te maken. Om te onderzoeken in welke mate sprake was van elk van de redenen om bezwaar te maken, is aan respondenten een vijftal stellingen voorgelegd (in de vorm van: In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de reden dat uw cliënt bezwaar heeft gemaakt? Mijn cliënt heeft bezwaar gemaakt omdat...). Respondenten konden hun opvattingen weergeven op een vijfpuntschaal, variërend van zeer mee oneens tot zeer mee eens. De resultaten zijn hieronder te zien.

Figuur 6.19: Wat was de reden dat bezwaar is gemaakt? (n = 194)



In de figuur is te zien dat 'behoefte aan toelichting of uitleg' en 'bejegening' door respondenten het minst vaak wordt genoemd als reden dat bezwaar is gemaakt. Respondenten waren het ongeveer even vaak (zeer) eens met de stelling dat sprake was van een 'administratieve fout', 'onvoldoende maatwerk' en 'oneens met interpretatie van recht en/of de feiten'. Het ging, om in de woorden van Sanders te spreken,⁴³³ om relatief veel zaken waar daadwerkelijk sprake was van een inhoudelijk verschil van mening met het bestuursorgaan.

Uit een analyse blijkt dat tussen verschillende redenen om bezwaar te maken verbanden bestaan. Is de respondent het bijvoorbeeld meer eens met de stelling dat

433 Sanders 1999, p. 218.

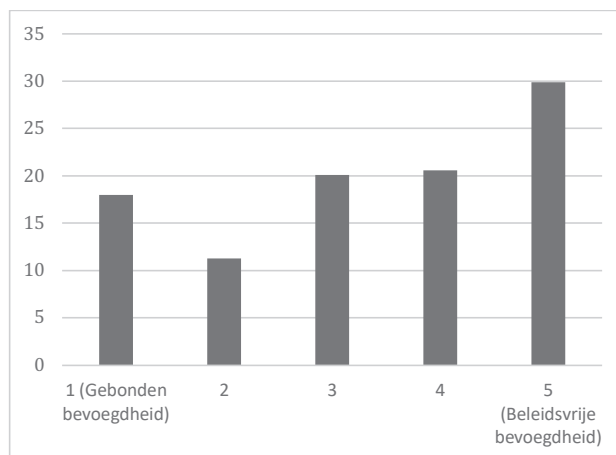
behoefte was aan toelichting of uitleg, dan is hij het ook sterker eens met de stelling dat zijn cliënt zich niet netjes door bestuursorgaan behandeld voelde⁴³⁴ en dat sprake was van onvoldoende maatwerk.⁴³⁵ Is de respondent van mening dat diens cliënt het oneens is met het bestuursorgaan over de interpretatie van het recht en/of de feiten (principeel geschil), dan is hij ook sterker van mening dat het besluit niet gebaseerd is op de juiste feiten/informatie (administratieve fout)⁴³⁶ en dat sprake was van onvoldoende maatwerk.⁴³⁷

6.9.2 Gebonden of beleidsvrije bevoegdheid

De kenmerken van het geschil die ik gebruik in de analyses van de invloed van de kenmerken van het geschil op het verband tussen de inrichting van de procedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling, zijn de mate van beleidsvrijheid en de complexiteit van het geschil.

Bestuursorganen hebben bij het nemen van besluiten meer of minder keuzeruimte. Soms schrijft de wettelijke regeling als aan bepaalde voorwaarden is voldaan een bepaald besluit voor (gebonden bevoegdheid). Soms laat de wetgever aan het bestuursorgaan keuzeruimte en moet het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen (discretionaire bevoegdheid, zie art. 3:4 lid 1 Awb). Respondenten is gevraagd om de mate van beleidsvrijheid van het bestreden besluit aan te geven door hun zaak te plaatsen op een vijfpuntsas, die loopt van 'gebonden bevoegdheid' tot 'beleidsvrije bevoegdheid'. De resultaten zijn hieronder weergegeven.

Figuur 6.20: Gebonden of beleidsvrije bevoegdheid? (n = 193)



434 $r = .317, p < .05$.

435 $r = .153, p < .01$.

436 $r = .287, p < .01$.

437 $r = .273, p < .01$.

Te zien is dat er sprake is van een behoorlijke spreiding in de mate van (ervaren) beleidsvrijheid voor het bestuursorgaan bij het nemen van het bestreden besluit. In ongeveer 50% van de zaken gaven gemachtigden aan dat de bevoegdheid waarop het bestreden besluit was gebaseerd een beleidsvrije was (categorieën 4 en 5 in de figuur). Ongeveer 30% van de gemachtigden geeft aan dat het besluit waarover zij de bezwaarprocedure voerden juist een gebonden bevoegdheid betrof (categorieën 1 en 2 in de figuur).

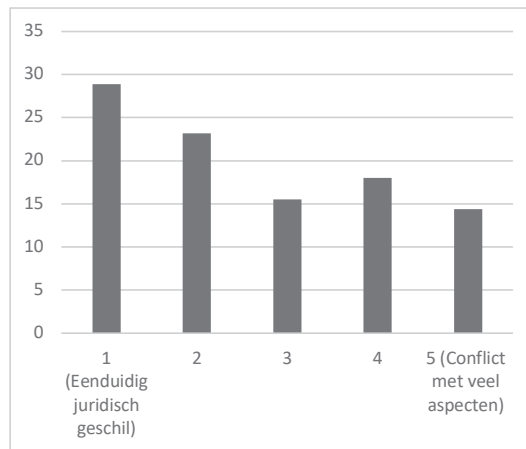
Is het nu ook zo dat geschillen over het gebruik van een bevoegdheid met meer of juist minder beleidsvrijheid vaker met een op een bepaalde wijze ingerichte procedure worden behandeld? Het is goed denkbaar dat bestuursorganen bij het behandelen van bezwaren proberen om de te volgen procedure aan te laten sluiten bij de kenmerken van de zaak. Wordt bijvoorbeeld bij bezwaarzaken over een bevoegdheid met meer beleidsvrijheid vaker intern gehoord? Dat blijkt niet het geval te zijn. Er is geen verband gevonden tussen de mate van beleidsvrijheid en de vormgeving van de procedure die is gevolgd.

6.9.3 Eenduidig juridisch geschil of conflict met veel aspecten

Het tweede kenmerk van de zaak waarnaar is gevraagd is de (ervaren) complexiteit van het geschil. Het gaat er dan niet om hoe ingewikkeld een bepaalde zaak juridisch of feitelijk is. Met complexiteit bedoel ik dat bij sommige bezwaarzaken uitsluitend sprake is van een of meer juridische geschilpunten, terwijl bij andere zaken meer speelt, zoals onenigheid tussen bureaus, een langlopend conflict met de gemeente, of een onbehoorlijke behandeling bij de totstandkoming van het besluit.⁴³⁸

Respondenten is gevraagd om de mate van complexiteit aan te geven door hun zaak te plaatsen op een vijfpuntsas, die loopt van een 'eenduidig juridisch geschil' tot 'conflict met veel aspecten'. Welke antwoorden zijn gegeven is in de figuur hieronder te zien.

438 Marseille, De Waard & Laskewitz 2015.

Figuur 6.21: Eenduidig juridisch geschil of conflict met veel aspecten? (n =194)

Ook nu is een behoorlijke spreiding in de gegeven antwoorden te zien. Circa 29% van de respondenten karakteriseert de zaak als een eenduidig juridisch geschil; 14% van de respondenten als een conflict met veel aspecten. In totaal zei 32% (de percentages voor scores 4 en 5 bij elkaar opgeteld) van de respondenten dat het geschil sterker een conflict met veel aspecten dan een eenduidig juridisch geschil was. Een groter deel van respondenten (51%, de aantallen voor scores 1 en 2 bij elkaar opgeteld) was van mening dat het meer ging om een eenduidig juridisch geschil dan om een conflict met veel aspecten.

Tussen de verschillende kenmerken van het geschil is geen significante mate van samenhang gevonden. Complexe geschillen zijn niet veelal ook geschillen over beleidsvrije bevoegdheden en/of eenduidig juridische geschillen zijn niet veelal ook geschillen over gebonden bevoegdheden. Wel is een verband gevonden tussen de ervaren complexiteit van het geschil en de procedure die is gevolgd.⁴³⁹ Respondenten die een informeel gesprek hadden meegemaakt waren sterker van mening dat sprake was van een conflict met veel aspecten (of andersom: respondenten die meenden dat sprake was van een conflict met veel aspecten hadden vaker een informeel gesprek meegemaakt).⁴⁴⁰

439 $U = 2132, p < .05$.

440 Er is geen verband gevonden tussen de achtergrondkenmerken en de eigen opvattingen van de respondenten over de ideale inrichting van de procedure en de mate van complexiteit van het geschil.

6.10 Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik mijn normatief kader geformuleerd, mijn theoretisch model en volgende hypothesen uitgewerkt en de voor de toetsing van de hypothesen noodzakelijke gegevens over de kenmerken van de zaken, de kenmerken van de procedures waarmee die zaken zijn behandeld en de waardering van de kwaliteit van bezwaarbehandeling besproken.

De vele in de besproken literatuur genoemde kenmerken van goede geschilbeslechtsprocedures heb ik vertaald naar vier indicatoren voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling: de algemene waardering voor de kwaliteit van de procedure als geheel en voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder en/of gespreksleider, de deskundigheid van de hoorder/gespreksleider, de procedurele rechtvaardigheid en de distributieve rechtvaardigheid.

De vraag die in het onderzoek centraal staat is tweeledig. Ten eerste, in hoeverre houdt de inrichting van de procedure verband met de kwaliteit van bezwaarbehandeling? Ten tweede, zijn de kenmerken van het geschil dat in de bezwaarprocedure aan de orde is van invloed zijn op dat verband? Ik richt mij bij de beantwoording van die vraag op twee kenmerken van de procedure en op twee kenmerken van het geschil dat aan de orde was. Allereerst of het om een interne of externe procedure gaat. Intern betekent dat voor de behandeling van het bezwaar gebruik wordt gemaakt van personen die werkzaam zijn voor het bestuursorgaan. Extern betekent dat ten behoeve van het horen en adviseren gebruik wordt gemaakt van een commissie waarvan de voorzitter niet werkzaam is voor het bestuursorgaan. Het tweede kenmerk van de procedure dat ik onderzoek is in welke mate sprake is van een informele procedure en een oplossingsgerichte werkwijze, die wordt gekenmerkt door het streven om de bezwaarprocedure door middel van overeenstemming met de bezwaarmaker te beëindigen.

De twee kenmerken van het geschil die ik onderzoek zijn de mate van beleidsvrijheid en de mate van complexiteit van het geschil. Schrijft de wettelijke regeling als aan bepaalde voorwaarden is voldaan een bepaald besluit voor, dan is sprake van een gebonden bevoegdheid. Wordt door de wetgever keuzeruimte gelaten en moet het bestuursorgaan rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen, dan is sprake van een discretionaire of beleidsvrije bevoegdheid. De mate van complexiteit van het geschil ziet op de vraag of er naast een of meer juridische geschilpunten meer speelt, bijvoorbeeld onenigheid tussen burens of een langlopend conflict met het bestuursorgaan.

Het achterliggende idee van mijn theoretische model is dat kenmerken van geschillen en kenmerken van procedures beter of minder goed bij elkaar kunnen passen, en dat de mate waarin sprake is van een 'fit' tussen procedure en geschil invloed heeft op de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Mijn hypothesen over welk type bezwaarprocedure het beste past bij welk type geschil heb ik met name ont-

leend aan literatuur over het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk (hoofdstuk 3 van dit onderzoek).

Om mijn hypothesen te toetsen heb ik 194 professionele rechtshulpverleners een vragenlijst voorgelegd over de meest recent door hen bijgewoonde bezwaarhoorzitting of informeel overleg. Daarin heb ik hen bevraagd over de kenmerken van het geschil dat in die zaak aan de orde was, de inrichting van de procedure waarmee die zaak is behandeld en hun waardering van de kwaliteit van bezwaarbehandeling. De toetsing van mijn hypothesen vindt plaats in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 7

De inrichting van de bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit

7.1 Inleiding

Mijn model over de ervaren kwaliteit van bezwaarprocedures, dat ik in het vorige hoofdstuk heb beschreven, veronderstelt dat er een verband is tussen de vormgeving van de bezwaarprocedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling, en dat dit verband wordt beïnvloed door de kenmerken van het geschil dat aan de orde is. In het vorige hoofdstuk heb ik dat model beschreven, in dit hoofdstuk wordt het getoetst.

Het idee dat er een verband is tussen de vormgeving van de bezwaarprocedure en kwaliteit van bezwaarbehandeling komt niet uit de lucht vallen. Zo was de gedachte van de regering ten tijde van de totstandkoming van de Awb dat – bijvoorbeeld – de beslissing om een externe bezwaaradviescommissie in te schakelen, gezien het uiteenlopende karakter van de verschillende categorieën besluiten die in een bezwaarprocedure aan de orde kunnen zijn, het beste per bezwaarschriftprocedure kan worden genomen.⁴⁴¹ En uit de experimenten die in het kader van het Prettig Contact-project zijn gehouden, blijkt dat wanneer een geschil een of meer kenmerken heeft waardoor een informele aanpak minder opportuun wordt geacht, er minder vaak een oplossing voor het geschil wordt gevonden, de tevredenheid van de bezwaarmaker lager is, deze een minder positieve verwachting van het contact met de overheid in de toekomst heeft en een lager rapportcijfer geeft.⁴⁴² Ook Herweijer & Lunsing maken bij het formuleren van een voorkeur voor het op een bepaalde manier inrichten van de bezwaarprocedure onderscheid naar de aard van het geschil.⁴⁴³

Uit deze en andere literatuur blijkt de gedachte dat op een bepaalde manier vormgegeven procedures beter of minder goed bij geschillen met bepaalde kenmerken kunnen passen. Dat betekent dat het zo zou kunnen zijn dat de kenmerken van het geschil dat in de bezwaarprocedure aan de orde is, van belang zijn voor de vraag of

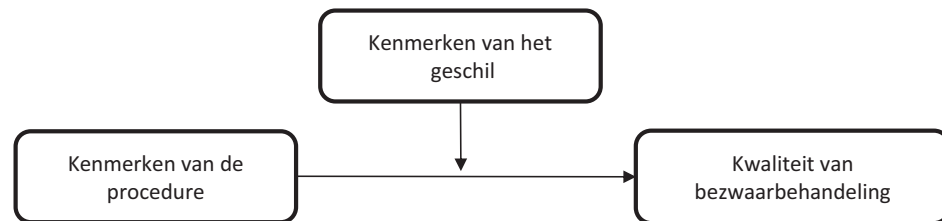
441 Daalder, De Groot & Van Breugel 1994, p. 353.

442 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 52.

443 Zie paragraaf 3.4.9 van dit onderzoek.

een interne of externe procedure de voorkeur verdient, maar ook of een formele of juist een informele procedure en/of werkwijze beter zal werken.⁴⁴⁴ Schematisch is een en ander als volgt weer te geven:

Figuur 7.1: Model verband kenmerken van de procedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling.



De vraag is uiteraard welk type procedure in welk soort geschil het beste functioneert. Daarover heb ik in het vorige hoofdstuk een aantal hypothesen geformuleerd, waarbij ik aansluiting heb gezocht bij eerder in dit onderzoek besproken literatuur over het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk en de meer algemene theorievorming over goede geschilbeslechting.⁴⁴⁵

Ik toets mijn hypothesen aan de hand van de door mij onderscheiden kenmerken van de bezwaarprocedure. Ten eerste of sprake was van een interne of juist van een externe procedure, ten tweede of sprake was van een formele of juist van een informele procedure, en ten derde in welke mate sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze. Per kenmerk van de procedure bespreek ik eerst in hoeverre verschillen in ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling zijn gevonden, en vervolgens in hoeverre die verschillen afhankelijk zijn van de aard van het geschil dat aan de orde was. Onder de aard van het geschil versta ik ten eerste de mate waarin het besluit dat ter discussie staat is gebaseerd op een gebonden of juist op een beleidsvrije bevoegdheid en ten tweede in hoeverre sprake was van een juridisch eenduidig dan wel een complex geschil. Als uit de analyse blijkt dat de kenmerken van het geschil dat aan de orde was, van invloed waren op het verband tussen de inrichting van de bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, wordt dit interactie-effect grafisch weergegeven en toegelicht.

De ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bestaat in dit onderzoek uit vier elementen: een algemene waardering voor de kwaliteit van de procedure, een algemene waardering voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider, de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider en de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Voordat ik mijn hypothesen toets, zal ik in de para-

444 Jaccard & Turirisi 2003.

445 Zie paragraaf 6.4 van dit onderzoek.

graaf 7.2 kort toelichten hoe ik deze vier indicatoren voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling heb gemeten en hoe deze in het algemeen door de respondenten zijn beoordeeld.

7.2 Een algemeen beeld van de kwaliteit van bezwaarbehandeling

Om een beeld te krijgen van hoe respondenten de kwaliteit van de behandeling van hun bezwaarzaak in het algemeen waardeerden, zijn hun twee vragen voorgelegd:

'Als u de kwaliteit van deze bezwaarprocedure als geheel met een cijfer tussen de 1 en de 10 moet waarderen, voor welk cijfer kiest u dan?', en: *'Als u de kwaliteit van degene(n) die het horen leidde(n) met een cijfer tussen de 1 en de 10 moet waarderen, voor welk cijfer kiest u dan?'*

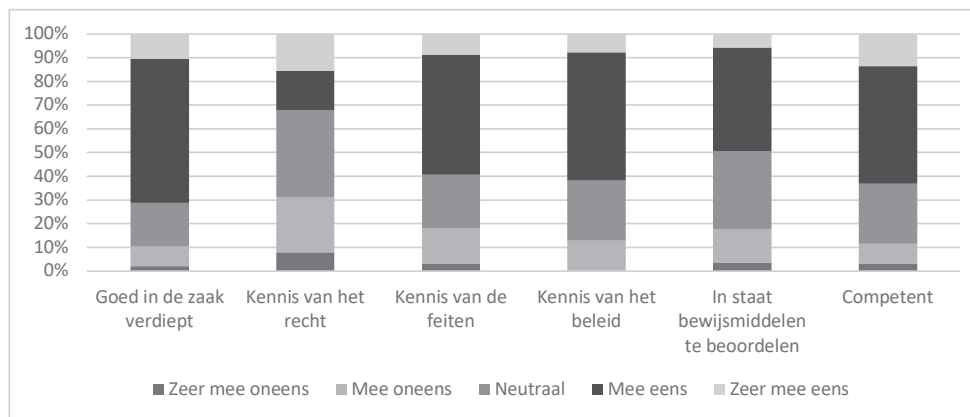
Gemiddeld gaven respondenten zowel de kwaliteit van de procedure als geheel als de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider een voldoende: een 6,4 voor de procedure en een 6,8 voor het optreden van de hoorder/gespreksleider. Het verrast niet dat sprake is van een sterk positief verband tussen het cijfer dat werd gegeven voor de procedure en het cijfer dat werd gegeven aan de hoorder/gespreksleider.⁴⁴⁶

De derde indicator voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling die ik heb gekozen is de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider. Deskundigheid bestaat uit een aantal verschillende elementen die ik aan de in hoofdstuk 3 en 5 besproken literatuur heb ontleend. Deze elementen heb ik vertaald in stellingen die ik aan de respondenten heb voorgelegd. Het ging om de volgende stellingen:

'De hoorder/gespreksleider had zich goed in deze zaak verdiept'; *'De hoorder/gespreksleider had voldoende kennis van het recht'*; *'De hoorder/gespreksleider was goed op de hoogte van de relevante feiten'*; *'De hoorder/gespreksleider had voldoende kennis van het beleid van het bestuursorgaan'*; *'De hoorder/gespreksleider was voldoende in staat om de geleverde bewijsmiddelen te beoordelen'*; *'Ik vond de hoorder/gespreksleider competent'*.

Respondenten konden hun waardering uitdrukken op een vijfpuntschaal (van 'zeer mee oneens' tot 'zeer mee eens'). In de figuur hieronder zijn de scores voor elk van de onderscheiden elementen van deskundigheid te zien.

446 Het betreft een (zeer) sterk verband: $r = .737$, $p < .01$. Het onderzoek is erop gericht het verband tussen de inrichting van de procedure en de waardering in kaart te brengen. Het is uiteraard ook mogelijk dat de waardering voor de kwaliteit van de gespreksleider en/of de procedure met andere zaken samenhangt, bijvoorbeeld met kenmerken van het geschil. Wanneer dat het geval was, benoem ik dat.

Figuur 7.2: Deskundigheid van de hoorder/gespreksleider (n = 193)

Over het algemeen zijn respondenten redelijk te spreken over de deskundigheid van de persoon die hun hoorzitting of informele gesprek heeft geleid. Over het algemeen vinden de respondenten dat de hoorders/gespreksleiders zich goed in de zaak hebben verdiept en voldoende kennis te hebben van de feiten, het beleid en het recht. Respondenten zijn het het minst eens met de stelling dat de hoorder voldoende kennis van het recht had. Slechts een op de drie respondenten was het (zeer) eens met die stelling. Voor mijn analyses maak ik gebruik van het samengestelde concept 'deskundigheid', niet meer van de afzonderlijke hierboven genoemde elementen. Daartoe heb ik de scores voor elk van de indicatoren opgeteld en gedeeld door zes, om zo een score voor het concept 'deskundigheid van de hoorder' te krijgen.⁴⁴⁷ De gemiddelde score voor het concept 'deskundigheid van de hoorder' was 3,5 (op een schaal van 1 tot 5).

De laatste indicator voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling is de door de respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid. Er is de afgelopen decennia zeer veel onderzoek gedaan naar factoren die van invloed zijn op de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid van geschilbeslechtsprocedures, ook in de context van de bezwaarprocedure. Het vierde deel van de in hoofdstuk 3 besproken serie onderzoeken dat is verschenen onder de noemer Prettig Contact, bevat een analyse van ervaringen van burgers die met de informele aanpak van bezwaarschriften te maken hebben gehad. De auteurs betogen dat hun analyse duidelijk laat zien dat bezwaarmakers die te maken hadden gehad met de informele aanpak zich proce-

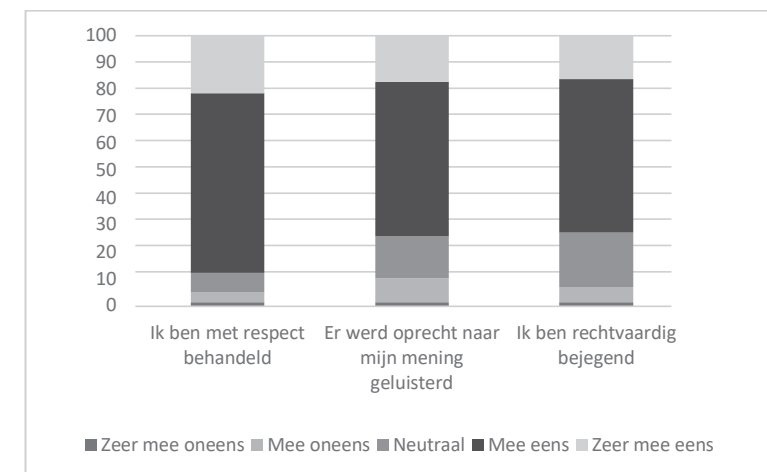
447 De items bleken goed schaalbaar: $\alpha = .912$. Voor een toelichting op de betekenis van enkele begrippen die relevant zijn voor het begrip van de statistische analyses zie paragraaf 6.6 van dit onderzoek.

dureel rechtvaardig(er) behandeld voelen en dat de hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid een aantal positieve effecten met zich meebrengt.⁴⁴⁸

De door gemachtigden ervaren procedurele rechtvaardigheid is gemeten aan de hand van hun reactie op drie stellingen:

*"Ik ben met respect behandeld; Er werd oprecht naar mijn mening geluisterd en Ik ben rechtvaardig bejegend."*⁴⁴⁹

Respondenten konden hun waardering aangeven op een vijfpuntschaal (lopend van 'zeer mee oneens' tot 'zeer mee eens'). In de figuur hieronder is te zien hoe op deze stellingen werd gereageerd.

Figuur 7.2: Ervaren procedurele rechtvaardigheid (n = 194)

Te zien is dat de overgrote meerderheid van de respondenten het (zeer) eens was met de drie stellingen. Voor de analyse van het verband tussen de kenmerken van de bezwaarprocedure en de ervaren procedurele rechtvaardigheid zijn de antwoorden bij elkaar opgeteld (en gedeeld door drie) zodat een schaal ontstaat die meet in hoeverre de respondent de procedure als rechtvaardig heeft beleefd. Gemiddeld bedroeg de door respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid een 3,9 (uit 5).

448 Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 163.

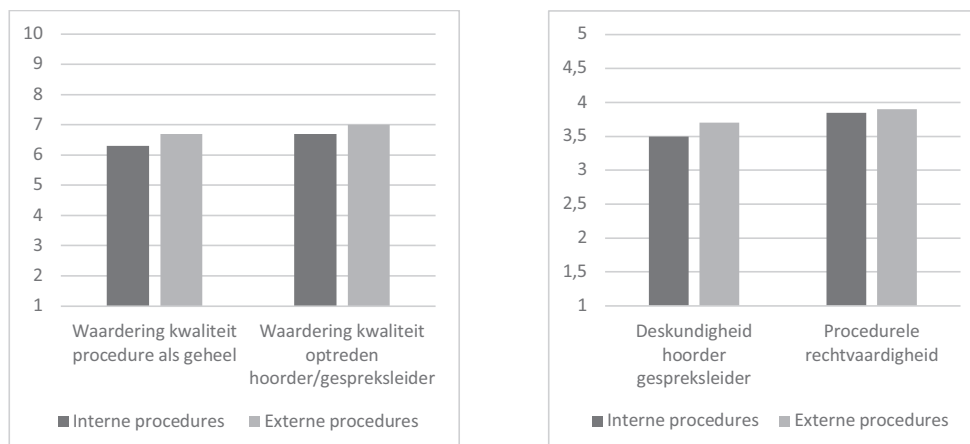
449 Om de omvang van de vragenlijst te beperken is gekozen om drie items te gebruiken. De vraagstelling is grotendeels ontleend aan Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 194. De items zijn schaalbaar: $\alpha = .895$.

Alles overziend zijn respondenten gematigd positief over de kwaliteit van de hoorzitting of het informeel overleg dat ze hebben meegemaakt. Nu een beeld is geschetst van hoe de kwaliteit van bezwaarbehandeling in het algemeen is ervaren, kom ik toe aan de vergelijking tussen de op verschillende manieren ingerichte procedures. Ik toets eerst mijn hypothesen over de verschillen tussen interne en externe procedures, daarna mijn hypothesen over de verschillen tussen formele en informele procedures en tot slot mijn hypothesen over het verband tussen de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Nadat ik elk van deze hypothesen heb getoetst, bespreek ik in hoeverre de aard van het geschil van invloed was op het verband tussen de kenmerken van de bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.

7.3 Verschillen tussen interne en externe procedures

In hoeverre verschilt de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling tussen interne en externe procedures? Mijn hypothese was dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij interne procedures hoger zou zijn dan bij externe procedures. In de figuren hieronder is de gemiddelde ervaren kwaliteit weergegeven voor de verschillende indicatoren die ik daarvoor heb onderscheiden. De waardering voor de kwaliteit van de procedure als geheel en de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider op een schaal tussen 1 en 10 (de linker figuur); de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider en de door respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid op een schaal van 1 tot 5 (de rechter figuur).

Figuur 7.3: Verschillen tussen interne en externe procedures (n=194)



In de figuren is te zien dat de verschillen tussen interne en externe procedures voor elk van de indicatoren gering zijn. In de linker figuur is te zien dat zowel de kwaliteit van de procedure als die van het optreden van de hoorder/gespreksleider bij externe procedures iets beter lijkt te worden beoordeeld dan bij interne procedures. Voor de kwaliteit van de procedure als geheel krijgen interne procedures een 6,3 en externe procedures een 6,7.⁴⁵⁰ Voor het optreden van de hoorder gaven respondenten bij externe procedures gemiddeld een 7,0 en bij interne procedures een 6,7. De verschillen zijn klein en niet significant.⁴⁵¹ Dat betekent dat niet gezegd kan worden dat interne procedures op deze punten beter of slechter zijn beoordeeld dan externe procedures.

In de rechter figuur is te zien dat ook de verschillen tussen interne en externe procedure, waar het de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider en de ervaren procedurele rechtvaardigheid betreft, zeer gering zijn. De ervaren deskundigheid van de hoorder scoort bij interne procedures gemiddeld een 3,5 en bij externe procedures een 3,7. De verschillen wat betreft de ervaren procedurele rechtvaardigheid zijn zelfs nog kleiner. Wanneer de gemiddelde waardering wordt afgerond, worden zowel interne als externe procedures gemiddeld met een 3,9 beoordeeld.

Ook verschillen met betrekking tot de ervaren deskundigheid van de hoorder⁴⁵² en de ervaren procedurele rechtvaardigheid zijn niet significant.⁴⁵³ Dat betekent dat ook wat betreft de ervaren deskundigheid van de hoorder en de ervaren procedurele rechtvaardigheid geen verschil tussen interne en externe procedures is gevonden.

Kortom, interne procedures worden op geen van de vier indicatoren voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling beter beoordeeld dan externe procedures. Mijn hypothese was dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij interne procedures hoger zou zijn dan bij externe procedures. Die hypothese moet worden verworpen.

De 'fit' tussen procedure en geschil?

In het vorige hoofdstuk heb ik een aantal hypothesen opgeworpen over hoe ik verwacht dat de kenmerken van het geschil van invloed zullen zijn op het verband tussen de kenmerken van de procedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Gezien de in de literatuur genoemde nadelen van het gebruik van externe procedures, verwachtte ik dat interne procedures vooral in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden en in complexe geschillen beter zouden worden beoordeeld dan externe procedures. Uit mijn analyse bleek dat dit niet het geval was. De aard

450 $B = .330, p > .10.$

451 $B = .101, p > .60.$

452 $B = 0.59, p > .60.$

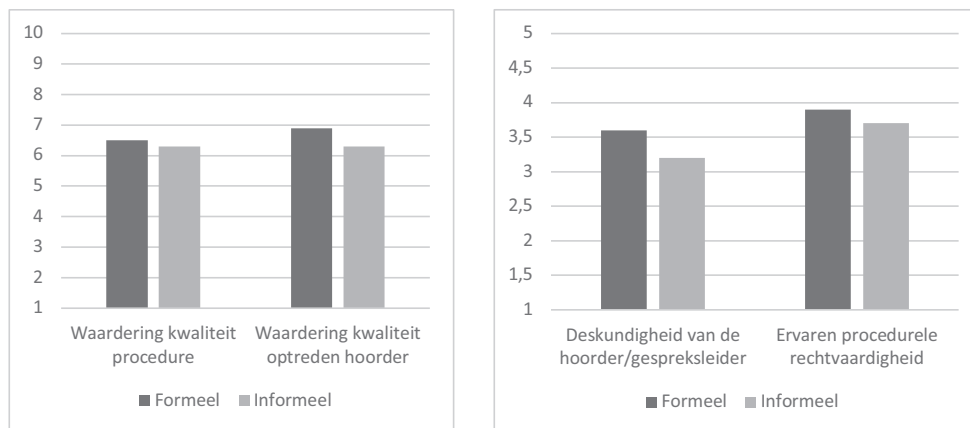
453 $B = -0.023, p > .80.$

van het geschil dat aan de orde was, had geen invloed op het verband tussen de inrichting van de procedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.⁴⁵⁴

7.4 Verschillen tussen formele en informele procedures

Hoe zit het met de verschillen in ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling tussen formele en informele procedures? Mijn hypothese was dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele procedures hoger zou zijn dan bij formele procedures. Of die hypothese wordt bevestigd, is in de figuren hieronder te zien.

Figuur 7.4: Verschillen tussen formele en informele procedures (n=194)



Uit de beide figuren komt duidelijk naar voren dat ook tussen formele en informele procedures slechts kleine verschillen in ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling zijn gevonden. Zowel de bezwaarprocedure als geheel als het optreden van de hoorder of gespreksleider scoort bij zowel formele als bij informele procedures een krappe voldoende. Respondenten die een formele procedure hadden meegemaakt gaven de procedure als geheel gemiddeld een 6,5 en respondenten die een informele procedure hadden meegemaakt gaven de procedure als geheel een 6,3. Wat betreft de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider gaven respondenten bij een formele procedure een 6,9 en bij een informele procedure een 6,3. De verschillen zijn niet significant.⁴⁵⁵ Ook is de door respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid bij informele procedures niet hoger dan bij formele procedures. Bij formele procedures wordt de procedurele rechtvaardigheid (op een

454 Zie de regressietabel in bijlage.

455 Voor de procedure als geheel: $B = .322, p > .25$, voor het optreden van de hoorder: $B = -.297, p > .30$.

schaal van 1 tot 5) met een 3,9 gewaardeerd, bij informele procedures met een 3,7. Het verschil is niet significant.⁴⁵⁶ Van een significant verschil is wel sprake op het punt van de ervaren deskundigheid van de hoorder. Hoorders in formele procedures werden als deskundiger ervaren dan gespreksleiders in informele procedures (3,6 tegenover 3,2 op een schaal van 1 tot 5).⁴⁵⁷

De verschillen in ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling zijn anders dan verwacht. De ervaren deskundigheid van de hoorders ligt bij informele procedures niet hoger maar juist lager dan bij formele procedures. Voor de overige indicatoren voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling deden zich geen significante verschillen voor tussen formele en informele procedures. Derhalve moet ook de hypothese dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele procedures hoger zou zijn dan bij formele procedures worden verworpen.

De 'fit' tussen procedure en geschil?

Mijn hypothese over de 'fit' tussen procedure en geschil was dat informele procedures vooral in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden en in complexe geschillen beter zouden worden beoordeeld dan formele procedures. Dat bleek niet het geval. Geen van de door mij verwachte interactie-effecten deed zich voor.⁴⁵⁸

7.5 Oplossingsgerichte werkwijze

Een informele procedure betekent niet per definitie dat ook sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze. Het zoeken naar overeenstemming met bezwaarmakers kan zowel in formele als in informele procedures in meer of mindere mate aan de orde zijn. Het laatste kenmerk van de wijze van bezwaarbehandeling dat ik heb onderzocht is de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze. Deze werkwijze wordt gekenmerkt doordat bij de inhoudelijke behandeling van het bezwaar meer wordt besproken dan enkel de juridische punten uit het bezwaarschrift, dat er aandacht is voor de achterliggende reden dat bezwaar is gemaakt en/of dat wordt geprobeerd om een oplossing te vinden voor het probleem dat de aanleiding was om bezwaar te maken.

Ik heb respondenten gevraagd aan te geven in hoeverre zij vonden dat dit het geval was. De gegeven scores op deze drie elementen heb ik opgeteld en gedeeld door drie om op die manier het te meten in hoeverre sprake was van een 'oplossingsgerichte werkwijze'.⁴⁵⁹

Anders dan voor de inrichting van de bezwaarprocedure het geval was, is sprake van een positief verband tussen de mate waarin de hoorder/gespreksleider een

456 $B = -.045, p > .75$.

457 $B = -.358, p < .05$.

458 Voor de volledige regressietabel: zie bijlage 1.

459 Drie items, $\alpha = .63$.

oplossingsgerichte werkwijze hanteert en elk van de onderscheiden indicatoren voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Dat betekent dat wanneer volgens de respondenten in sterkere mate sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze, dat samen ging met een hogere waardering voor de kwaliteit van de procedure als geheel,⁴⁶⁰ een hogere waardering voor het optreden van de hoorder/gespreksleider,⁴⁶¹ een hogere ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider⁴⁶² en een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid.⁴⁶³ Mijn hypothese dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij een oplossingsgerichte werkwijze hoger zou zijn dan bij een formele werkwijze wordt derhalve bevestigd.

De 'fit' tussen procedure en geschil?

Wordt een oplossingsgerichte werkwijze bij bepaalde soorten geschillen meer – of juist minder – gewaardeerd door de respondenten? Ik verwachtte dat een oplossingsgerichte werkwijze vooral bij complexe geschillen en bij geschillen over beleidsvrije bevoegdheden gepaard zou gaan met een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Dat blijkt het geval.

Hieronder geef ik het effect weer van de kenmerken van het geschil dat aan de orde was op het verband tussen een oplossingsgerichte werkwijze en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Dat doe ik aan de hand van de twee door mij onderscheiden kenmerken van bezwaargeschillen: de mate van beleidsvrijheid en de mate van complexiteit.

Invloed van de mate van beleidsvrijheid

Een van mijn hypothesen was dat een oplossingsgerichte werkwijze vooral in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden gepaard gaat met een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Dat is enkel voor de door respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid het geval. Hoe het effect van de mate van beleidsvrijheid op het verband tussen de mate van oplossingsgerichtheid en de ervaren procedurele rechtvaardigheid eruitziet, staat in de figuur hieronder weergegeven.

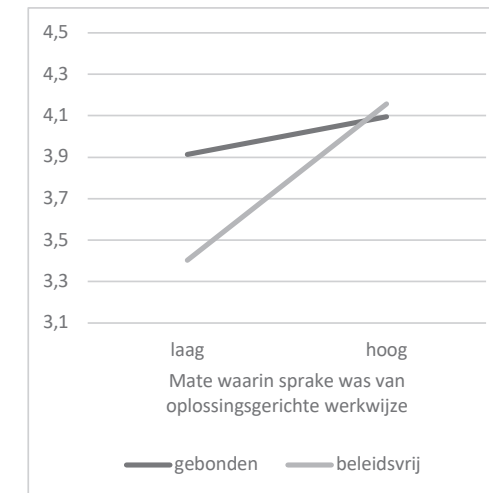
460 $B = .769, p < .01.$

461 $B = .706, p < .01.$

462 $B = .284, p < .01.$

463 $B = .274, p < .01.$

Figuur 7.5: Oplossingsgerichte werkwijze, beleidsvrije bevoegdheden en procedurele rechtvaardigheid (n=190)



In de figuur zijn twee lijnen te zien. De bovenste lijn geeft het verband weer tussen de mate waarin sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze en de ervaren procedurele rechtvaardigheid voor geschillen over gebonden bevoegdheden. De onderste lijn doet hetzelfde, maar dan voor geschillen over beleidsvrije bevoegdheden.

Aan de linkerkant van de figuur is te zien dat als de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze laag is, de ervaren procedurele rechtvaardigheid in geschillen over gebonden bevoegdheden een stuk hoger is (3,9 op een schaal van 1 tot 5) dan in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden (3,4). Echter, is de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze hoog, dan is te zien dat de door respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid in beide type geschillen zeer dicht bij elkaar ligt. In zowel geschillen over gebonden bevoegdheden als in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden wordt dan door respondenten gemiddeld een score van 4,2 gegeven. Dat betekent dat er zowel in geschillen over gebonden bevoegdheden als in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden een positief verband bestaat tussen de mate waarin oplossingsgericht is gewerkt en de ervaren procedurele rechtvaardigheid, maar dat dit verband in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden een stuk sterker is.⁴⁶⁴

Kortom, de invloed van de mate van beleidsvrijheid heb ik alleen wat betreft de door respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid aangetroffen. Een oplossingsgerichte werkwijze gaat vooral in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden

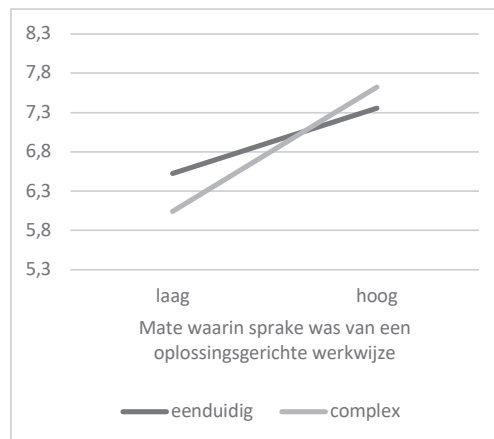
464 $B = .115, p < .05.$

samen met een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid. Voor de andere indicatoren voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling (de algemene waardering voor de kwaliteit van de procedure, de algemene waardering voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder en de ervaren deskundigheid van de hoorder) is dat verschil niet aangetroffen. Dat betekent dat mijn hypothese, dat een oplossingsgerichte werkwijze vooral in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden gepaard gaat met een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, gedeeltelijk wordt bevestigd.

Invloed van de complexiteit van het geschil

Het tweede kenmerk van het geschil dat ik heb geanalyseerd is de mate van complexiteit van het geschil dat aan de orde was. Ik verwachtte dat een oplossingsgerichte werkwijze vooral in complexe geschillen samen zou gaan met een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Die veronderstelling klopt ten aanzien van de ervaren kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider, de deskundigheid van de hoorder/gespreksleider en de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Hierna licht ik de drie gevonden effecten toe: eerst voor de ervaren kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider, daarna voor de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider en tot slot voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Figuur 7.6: Oplossingsgerichte werkwijze en complexe geschillen, algemene waardering hoorder (n=190)



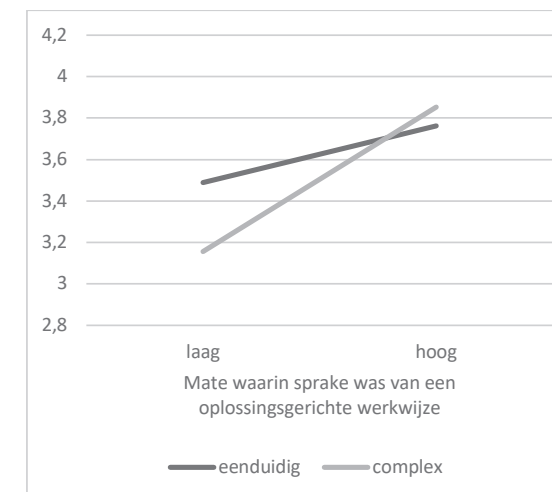
Uit de figuur blijkt dat zowel in eenduidig juridische als complexe geschillen een positief verband bestaat tussen de mate waarin sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze en de ervaren kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreks-

leider. Aan het verschil in helling tussen de twee lijnen is te zien dat het verband in complexe geschillen (waar de lijn het steilste is) duidelijk sterker is dan in eenduidig juridische geschillen.

Aan de linkerkant van de figuur is te zien wat de waardering is voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider, als de mate waarin volgens de respondent sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze laag was. Respondenten waarden de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider in eenduidig juridische geschillen dan met een 6,5 (op een schaal van 1 tot 10) en in complexe geschillen met een 6,0. Aan de rechterkant van de figuur is te zien wat de waardering voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider is als de mate waarin volgens de respondent sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze hoog was. In dat geval is de waardering voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider in eenduidig juridische geschillen een 7,4 en in complexe geschillen een 7,6. Kortom, indien in sterkere mate sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze zijn respondenten beter te spreken over de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider en dat geldt des te meer indien sprake is van een complex geschil.⁴⁶⁵

Voor het verband tussen de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze en de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider is een vergelijkbaar verschil tussen eenduidig juridische geschillen en complexe geschillen gevonden. In de figuur hieronder is dat weergegeven.

Figuur 7.7: Deskundigheid van de hoorder/gespreksleider (n=190)



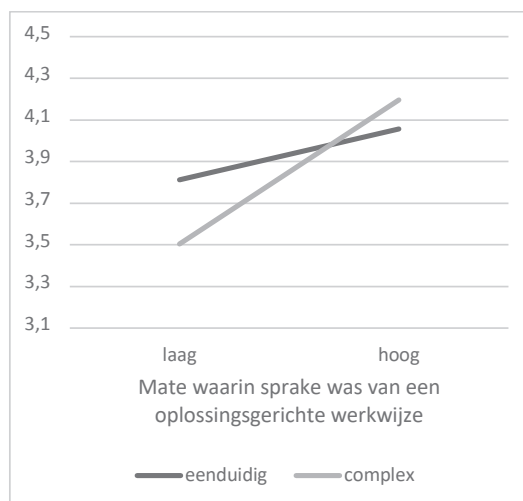
⁴⁶⁵ $B = .156, p < .05$.

Aan de linkerkant van de figuur is te zien dat de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider in eenduidig juridische geschillen hoger is dan in complexe geschillen als de mate waarin sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze laag is. Respondenten waarden de deskundigheid van de hoorder in eenduidig juridische geschillen dan met een 3,5 (op een schaal van 1 tot 5) en in complexe geschillen met een 3,2. Was volgens de respondenten sprake van een hoge mate van oplossingsgerichtheid, dan wordt de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider in eenduidig juridische geschillen gewaardeerd met een 3,8 en in complexe geschillen met een 3,9.

De figuur laat zien dat de complexiteit van het geschil van belang is voor het verband tussen de werkwijze van de hoorder/gespreksleider en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Vooral in complexe geschillen is de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider hoger als volgens de respondenten in sterkere mate sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze.⁴⁶⁶

Ook voor het verband tussen de mate van oplossingsgerichtheid en de ervaren procedurele rechtvaardigheid blijkt de mate van complexiteit van het geschil van belang te zijn. Dat is in de figuur hieronder te zien.

Figuur 7.8: Ervaren procedurele rechtvaardigheid (n=190)



Te zien is dat het in eenduidig juridische geschillen minder dan in complexe geschillen verschil maakt in welke mate er sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze. Was de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze in eenduidig

⁴⁶⁶ $B = .088, p < .05$.

juridische geschillen laag, dan gaven respondenten de procedurele rechtvaardigheid een 3,8 (op een schaal van 1 tot 5). Was de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze in eenduidige juridische geschillen hoog, dan werd gemiddeld een 4,0 gegeven. Is daarentegen sprake van een complex geschil, dan is een sterker verband te zien tussen de mate waarin een oplossingsgerichte werkwijze werd toegepast en de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Was de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze in die geschillen laag, dan werd de ervaren procedurele rechtvaardigheid gewaardeerd met een 3,5 (op een schaal van 1 tot 5). Was de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze in die geschillen hoog, dan waardeerden de gemachtigden de procedurele rechtvaardigheid met een 4,2.⁴⁶⁷ Kortom, vooral in complexe geschillen gaat een meer oplossingsgerichte werkwijze gepaard met een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid. Mijn hypothese wordt op dat punt derhalve bevestigd.

Al met al blijkt dat voor drie van de vier indicatoren voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling (te weten: *de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider*, *de deskundigheid van de hoorder/gespreksleider* en *de ervaren procedurele rechtvaardigheid*) dat hoe complexer het geschil, des te sterker het verband tussen de mate waarin een oplossingsgerichte werkwijze wordt gehanteerd en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Derhalve kan mijn hypothese op deze punten worden bevestigd.

7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik onderzocht in hoeverre sprake is van een verband tussen de kenmerken van een bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. In dat kader heb ik tevens gekeken in hoeverre het verband tussen die twee variabelen wordt beïnvloed door de kenmerken van het geschil dat in de bezwaarprocedure aan de orde is.

Ik verwachtte dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij interne en informele procedures hoger zou zijn dan bij externe en formele procedures. Dat bleek niet het geval. Tussen interne en externe procedures is in het geheel geen verschil in ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling gevonden. De kwaliteit van informele procedures wordt op geen enkel punt beter – en wat betreft de deskundigheid van de hoorder zelfs minder goed – beoordeeld dan die van formele procedures. Van grote verschillen in waardering van de kwaliteit van de bezwaarprocedure is tussen op verschillende manieren ingerichte procedures geen sprake. Het is zeker niet zo dat het op een bepaalde manier inrichten van de procedure (dat wil zeggen: kiezen voor een formele, informele, interne of externe procedure) een garantie biedt voor een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.

⁴⁶⁷ $B = .093; p < .05$.

Het derde kenmerk van de bezwaarprocedure dat ik heb onderzocht, de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze, bleek wel een factor van betekenis. Er bestaat een positief verband tussen de in de bezwaarprocedure gehanteerde werkwijze en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Naarmate volgens respondenten meer sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze was tevens sprake van een hogere waardering voor de kwaliteit van de procedure als geheel, een hogere waardering voor het optreden van de gespreksleider/hoorder, een hogere ervaren deskundigheid van de hoorder en een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid.⁴⁶⁸

Uit die bevindingen kan de conclusie worden getrokken dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling sterker samenhangt met de *opstelling* van de persoon die de hoorzitting leidt dan met de wijze waarop de procedure is *vormgegeven*. Waar de inrichting van de procedure op bijna geen enkel punt van invloed blijkt op de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, is de ervaren opstelling van de hoorder/gespreksleider voor elke indicator voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling een factor van betekenis.

In dit hoofdstuk heb ik verder onderzocht of het verband tussen de inrichting van een procedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling samenhangt met de kenmerken van het geschil dat aan de orde is. Mijn verwachting was dat sommige types procedures beter bij bepaalde soorten bezwaarzaken zouden passen, hetgeen zou leiden tot een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Met andere woorden: ik verwachtte dat de 'fit' tussen een bepaalde procedure en een geschil beter of minder goed kon zijn, hetgeen van invloed zou zijn op de waardering van de kwaliteit van de procedure. Ik heb bij mijn analyses naar twee kenmerken van het geschil in het bijzonder gekeken: de mate van beleidsvrijheid die het bestuursorgaan genoot bij het nemen van het bestreden besluit en de mate waarin sprake was van een eenduidig juridisch geschil of een complex geschil.

Mijn verwachting was dat interne en informele procedures het vooral in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden en in complexe geschillen beter zouden doen dan externe en formele procedures. Dat bleek niet het geval. Wel bleek een oplossingsgerichte werkwijze vooral in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden samen te gaan met een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid, en bleek een oplossingsgerichte werkwijze vooral in complexe geschillen samen te gaan met een hogere waardering voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider, een hogere ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider en een hogere mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid.

468 Correlatie rapportcijfer procedure en meer dan juridische punten besproken $r = .267, p < .01$. Correlatie rapportcijfer procedure en vragen om te achterhalen waar het geschil nu echt om draait $r = .269, p < .01$. Correlatie rapportcijfer procedure en zoeken naar oplossing voor het geschil $r = .445, p < .01$. Correlatie rapportcijfer hoorder en meer dan juridische punten besproken $r = .252, p < .01$. Correlatie rapportcijfer hoorder en vragen om te achterhalen waar het geschil nu echt om draait $r = .277, p < .01$.

Op grond van de analyses in dit hoofdstuk zijn drie conclusies te trekken. Ten eerste, de veronderstelling dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele en interne procedures hoger zou zijn dan bij formele en externe procedures wordt niet bevestigd. Ten tweede, het idee dat het verband tussen de inrichting van de bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling wordt bepaald door – of mede afhangt van – de 'fit' tussen de kenmerken van procedure en de kenmerken van het geschil klopt enkel voor wat betreft de mate waarin sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze. Ten derde, voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling is de werkwijze en opstelling van de persoon die het gesprek/de hoorzitting leidt, anders dan de wijze waarop de procedure is vormgegeven, wel van betekenis. Is volgens de respondenten sprake van een oplossingsgerichte werkwijze, dan heeft dat allerlei positieve effecten op de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, ongeacht of sprake is van een formele, informele, interne of externe procedure.

Een belangrijke vervolgvraag is wat de effecten van de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling zijn. Gaat een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling ook samen met een hogere ervaren kwaliteit van de uitkomst van de bezwaarprocedure? En betekent een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling dat de kans toeneemt dat de uitkomst van de procedure wordt geaccepteerd? Deze vragen bespreek ik in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 8

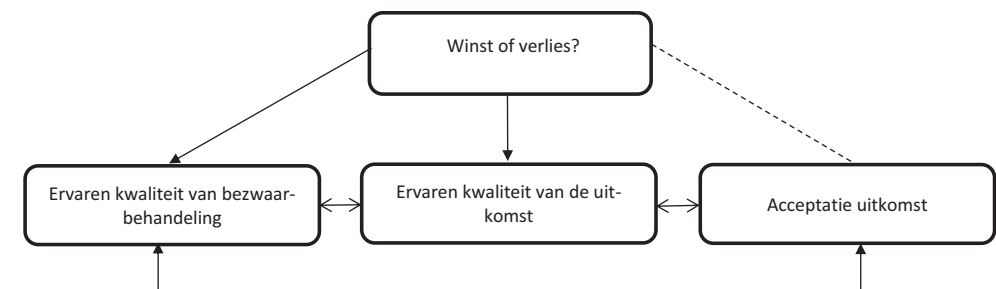
De effecten van de kwaliteit van bezwaarbehandeling

8.1 Inleiding

Op welke wijze een bezwaarschriftprocedure ook verloopt, op een bepaald moment wordt de procedure afgerond. In de regel zal het bestuursorgaan een besluit op het bezwaar nemen. Dat kan gunstig of ongunstig voor een bezwaarmaker uitpakken. Denkbaar is ook dat de procedure eindigt met de intrekking van het bezwaar. Intrekking kan als reden hebben dat de bezwaarmaker van oordeel is dat hij geen belang meer heeft bij een beslissing op zijn bezwaarschrift, omdat hij het oorspronkelijke besluit alsnog accepteert. Intrekking kan echter ook de reactie zijn op een voor de bezwaarmaker gunstig, nieuw primair besluit. Al met al kan de bezwaarprocedure vele verschillende uitkomsten hebben, die overigens allemaal in termen van winst of verlies van de bezwaarmaker kunnen worden omschreven.

In dit hoofdstuk ga ik in op de effecten van de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling op de ervaren kwaliteit van de uitkomst van de procedure en de mate waarin de uitkomst wordt geaccepteerd. Mijn verwachtingen daaromtrent heb ik in de figuur hieronder schematisch weergegeven.

Figuur 8.1: Model voor de effecten de van ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling



Het model ziet enerzijds op de vraag of de bezwaarmaker de procedure heeft gewonnen of verloren (het bovenste blokje en de daaruit getrokken lijnen), anderzijds op

de vraag welke verbanden bestaan tussen de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, de ervaren kwaliteit van de uitkomst en tot slot de mate van acceptatie van de uitkomst (de onderste drie blokjes en de daartussen getrokken lijnen). Ik bespreek eerst de veronderstelde verbanden tussen de drie onderste blokjes.

Het linker blokje in de figuur ziet op de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling: de algemene waardering voor de procedure als geheel, de algemene waardering voor het optreden van de hoorder, de ervaren deskundigheid van de hoorder en de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid. Het middelste blokje van de onderste rij ziet op de ervaren kwaliteit van de uitkomst. Net zoals bij het vaststellen van de kwaliteit van de procedure, is er voor gekozen om de kwaliteit van de uitkomst van een procedure vanuit een subjectief perspectief te benaderen. Ik gebruik de ervaren distributieve rechtvaardigheid als indicator voor de kwaliteit van de uitkomst. Distributieve rechtvaardigheid is in dit onderzoek nog niet eerder in een analyse betrokken, omdat het enkel ziet op de ervaren rechtvaardigheid van de uitkomst (met andere woorden: de ervaren rechtvaardigheid van wat men krijgt) en in beginsel niets zegt over de procedure die tot een uitkomst heeft geleid.

Het rechter blokje van de onderste rij van het model ziet op de acceptatie van de uitkomst. Behalve wanneer de bezwaarprocedure eindigt met de intrekking van het bezwaarschrift en/of wanneer geheel aan de bezwaren tegemoet is gekomen, staat een bezwaarmaker voor de keuze om beroep in te stellen of de uitkomst te accepteren. Onder acceptatie van de uitkomst versta ik dat geen beroep tegen een besluit op bezwaar is ingesteld terwijl dit wel mogelijk was.

De drie pijlen in het onderste deel van de figuur geven allereerst aan dat ik veronderstel dat sprake is van een verband tussen de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling en de ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst; ten tweede dat ik verwacht dat er een verband bestaat tussen de ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst en de acceptatie van de uitkomst en, tot slot, dat ik verwacht dat de ervaren kwaliteit van de procedure verband houdt met de kans dat de uitkomst wordt geaccepteerd, ongeacht hoe distributief rechtvaardig de uitkomst wordt ervaren.

Het blokje bovenin de figuur en de daaruit getekende pijlen geven weer dat ik verwacht dat het voor de ervaren kwaliteit van de bezwaarprocedure, de distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst én de vraag of de uitkomst wordt geaccepteerd van belang is of de procedure is gewonnen of verloren.⁴⁶⁹ Ten eerste verwacht ik

⁴⁶⁹ Ik heb respondenten twee vragen gesteld. Ten eerste, is het bezwaar gegrond, ongegrond of ingetrokken? Ten tweede, wat is er gebeurd met het bestreden besluit: gewijzigd, herroepen of gebleven zoals het was? Was het bezwaar gegrond, dan heb ik dat gecodeerd als winst. Ook de combinatie ongegrond of ingetrokken met gewijzigd of herroepen primaire besluit, heb ik desondanks gecodeerd als winst. De combinatie ongegrond en ongewijzigd heb ik gecodeerd als verlies. Werd op de tweede vraag 'Anders' aangekruist, dan heb ik het antwoord gecodeerd naar verlies of winst aan de hand van de door de respondent gegeven informatie.

dat de procedure bij winst beter wordt gewaardeerd dan wanneer de procedure is verloren. Datzelfde verwacht ik ook met betrekking tot de ervaren distributieve rechtvaardigheid. Ik verwacht dat deze bij winst hoger zal zijn dan wanneer de procedure is verloren. De pijl tussen het blokje met daarin 'winst of verlies' en het blokje 'acceptatie van de uitkomst' betreft geen te toetsen verband. Winst van de procedure leidt per definitie tot acceptatie van de uitkomst, want bij winst is er geen aanleiding om door te procederen (het procesbelang ontbreekt). Bovendien geldt dat wanneer het bezwaarschrift is ingetrokken omdat aan de bezwaren tegemoet is gekomen, geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld.⁴⁷⁰

Tot slot een algemene opmerking over de interpretatie van de bevindingen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. De respondenten zijn op hetzelfde moment bevraagd over hun waardering voor de procedure, hun waardering voor de uitkomst en de keuze om al dan niet in beroep te gaan. Doordat één meetmoment is gebruikt, kan niet worden vastgesteld of sprake is van causale verbanden tussen de variabelen van het model. Daarom kan niet gezegd worden dat, in het geval een positief verband wordt gevonden tussen de waardering voor de procedure en de waardering voor de uitkomst, een hogere waardering van de procedure leidt tot een hogere waardering van de uitkomst. Het zou ook kunnen zijn dat de keuze om in beroep te gaan het oordeel over de uitkomst heeft beïnvloed, en het oordeel over de uitkomst op zijn beurt het oordeel over de procedure. Doordat dit onderzoek op één meetmoment is gestoeld, kan niet uitgesloten worden dat sprake is van omgekeerde causaliteit.

In dit hoofdstuk toets ik stap voor stap het in deze inleiding beschreven model. In paragraaf 8.2 ga ik eerst kort in op de uitkomsten (winst, verlies, onbekend) en de mate van acceptatie van negatieve uitkomsten. In paragraaf 8.3 bespreek ik hoe ik de ervaren distributieve rechtvaardigheid heb gemeten en ga ik kort in op de door respondenten ervaren distributieve rechtvaardigheid in het algemeen. In paragraaf 8.4 behandel ik de factoren die van belang zijn voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst (de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, de vraag of de uitkomst gunstig was of niet, en of tegen de uitkomst beroep is ingesteld of niet). In paragraaf 8.5 kijk ik in hoeverre de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling en de distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst van belang zijn voor de kans dat een negatieve uitkomst wordt geaccepteerd. Ik eindig in paragraaf 8.6 met een korte conclusie.

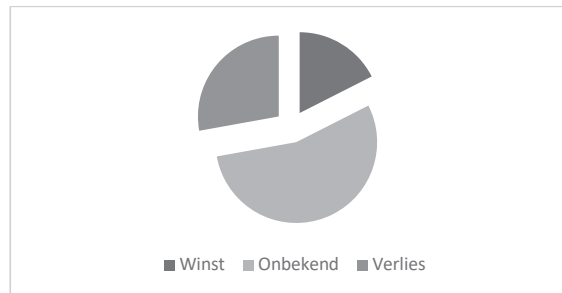
8.2 Uitkomsten en frequentie waarmee in beroep is gegaan

Ik heb alle respondenten bevraagd over alle elementen van mijn theoretische model. Echter, omdat de respondenten is gevraagd de vragenlijst in te vullen over de meest recent door hen meegemaakte hoorzitting, was nog niet iedere respon-

⁴⁷⁰ Zie art. 6:13 Awb.

dent ten tijde van het invullen van de enquête al bekend met de uitkomst van de bezwaarzaak. Dat heeft een aantal consequenties. Ten eerste dat voor een relatief klein aantal (87) respondenten iets valt te zeggen over de ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst. Ten tweede dat de respondenten zijn op te delen in drie groepen: een groep respondenten die de procedure had gewonnen, een groep respondenten die de procedure had verloren en een groep respondenten voor wie de uitkomst van de zaak nog onbekend was. Dat maakt het mogelijk verschillen te onderzoeken tussen respondenten die al wel op de hoogte waren van de uitkomst en de respondenten die dat nog niet waren. Ten derde dat de vraag of tegen de uitkomst van de bezwaarprocedure beroep is ingesteld aan een nog geringer aantal respondenten is voorgelegd (de verliezers). De frequentieverdeling tussen de verschillende “uitkomsten” is in onderstaande figuur te zien.

Figuur 8.2: De uitkomsten: winst, verlies of onbekend (n=194)



In totaal hebben 194 respondenten aangegeven of ze al bekend waren met de uitkomst en, als ze dat waren, wat de uitkomst van de bezwaarzaak was. De grootste groep (55%) van de respondenten wist nog niet wat de uitkomst was; 17% van de respondenten had de procedure gewonnen, 28% van de respondenten had de procedure verloren.⁴⁷¹

471 Om goed te kunnen onderzoeken of sprake is van een verband tussen de waardering voor de uitkomst en de waardering voor de procedure, is van belang uit te sluiten dat bepaalde uitkomsten (dat wil zeggen: winst, verlies of onbekend) significant vaker voorkomen bij bepaalde types procedures. Dat is niet ondenkbaar. Zo hebben bestuursorganen die gebruik maken van een externe commissie langer de tijd om een besluit op bezwaar te nemen, waardoor het zou kunnen zijn dat respondenten die een externe procedure hebben meegemaakt – vergeleken met de respondenten die bijvoorbeeld een informeel gesprek hadden gehad – relatief vaak nog niet wisten wat de uitkomst van de procedure is. Er is echter geen significant verband gevonden tussen de procedure die is gevolgd en de ‘uitkomst’. Datzelfde geldt voor de aard van het geschil: er is ook geen verband gevonden tussen de mate van complexiteit en/of beleidsvrijheid en de verschillende uitkomsten.

In beroep?

Resulteert de procedure in een besluit op bezwaar waarmee niet (of niet geheel) aan de bezwaren tegemoet is gekomen, dan is de vraag of tegen het besluit beroep wordt gesteld. Aan de respondenten die al wisten dat ze de procedure hadden verloren (54 respondenten), heb ik gevraagd om aan te geven of zij in beroep zijn gegaan tegen de beslissing op bezwaar.⁴⁷² Een aanzienlijk deel van de respondenten (41%) accepteerde de beslissing op bezwaar, ondanks dat niet (geheel) aan de bezwaren tegemoet was gekomen. Bijna de helft (47%) van de respondenten gaf aan in beroep te zijn gegaan tegen de beslissing op het bezwaar. Ongeveer 12% van de respondenten had nog geen keuze gemaakt.

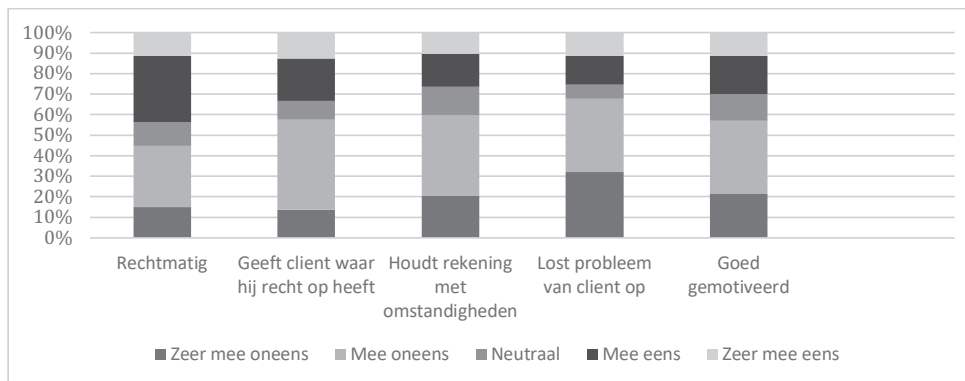
8.3 De ervaren distributieve rechtvaardigheid

Hoe waardeerden respondenten de kwaliteit van de uitkomst van hun geschil? Om dat vast te stellen heb ik aan de literatuur die ik heb besproken in hoofdstuk 5 van dit onderzoek een aantal elementen van distributieve rechtvaardigheid ontleend, die ik heb toegespitst op de eisen die kunnen worden gesteld aan de uitkomst van de bezwaarprocedure.⁴⁷³ Van een distributief rechtvaardige uitkomst is allereerst sprake als de respondenten vinden dat de uitkomst in overeenstemming is met de wettelijke regels en daarnaast als rechtvaardig wordt ervaren (iemand geven waar hij recht op heeft). Bovendien moet in de uitkomst volgens de respondent rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van betrokkene en moet de uitkomst het probleem dat aanleiding was om bezwaar te maken ook daadwerkelijk oplossen. Tot slot moet de uitkomst volgens de respondenten goed zijn gemotiveerd. Respondenten konden aangeven in hoeverre ze het eens waren met stellingen dat de uitkomst in hun zaak voldeed aan de hierboven genoemde elementen (op een vijfpuntschaal van zeer mee oneens tot zeer mee eens). Hun reacties op de stellingen zijn in onderstaande figuur in beeld gebracht.

472 Aan de respondenten die aangaven volledig gelijk te hebben gekregen of die het bezwaar hadden ingetrokken heb ik deze vraag niet voorgelegd, want die hebben geen reden om in beroep te gaan, of kunnen dat op grond van art. 6:13 Awb niet.

473 Zie paragraaf 6.2 voor een toelichting op de door mij gekozen elementen van distributieve rechtvaardigheid.

Figuur 8.3: Ervaren distributieve rechtvaardigheid (n=87)



In de figuur is te zien dat de respondenten tamelijk negatief waren over de meeste elementen van de distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst in hun geschil. Van de verschillende elementen van de ervaren distributieve rechtvaardigheid waren de respondenten (relatief) het meest positief over de mate waarin de uitkomst rechtmatig was. Iets meer dan 40% van de respondenten was het (zeer) eens met de stelling dat dit het geval was. Het minst te spreken waren de respondenten over de mate waarin de uitkomst van de bezwaarprocedure het probleem van hun cliënt had opgelost. Slechts een kwart van de respondenten was het (zeer) eens met die stelling. Ook wat betreft de andere elementen van distributieve rechtvaardigheid waren de respondenten weinig enthousiast. Minder dan de helft was het eens met de stelling dat de uitkomst hun cliënt gaf waar hij recht op had, dat voldoende rekening was gehouden met de omstandigheden waarin de cliënt verkeerde en dat de uitkomst goed gemotiveerd was. De reacties op de verschillende stellingen vertonen voldoende samenhang om ze samen te voegen en zo het construct distributieve rechtvaardigheid te meten.⁴⁷⁴ Hierna maak ik voor mijn analyses daarom enkel nog gebruik van het construct distributieve rechtvaardigheid en wordt niet meer verwezen naar de onderscheiden elementen.

8.4 Verklaringen voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid

In deze paragraaf komen twee vragen aan de orde. De eerste vraag is of respondenten die beter te spreken zijn over de kwaliteit van de procedure ook de uitkomst van de procedure meer waarderen. De tweede vraag is of de aard van de uitkomst (gunstig of niet) en de reactie op de uitkomst (geaccepteerd of niet) van belang zijn voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid.

474 Bestaat uit 5 items, $\alpha = .936$.

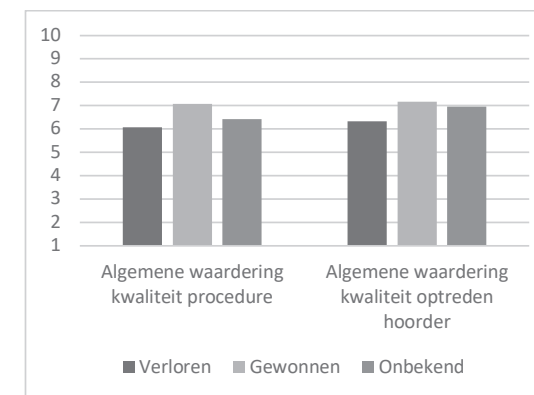
Er is een significant verband gevonden tussen elk van de indicatoren voor de kwaliteit van de procedure en de ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst.⁴⁷⁵ Uit een nadere analyse blijkt enkel de ervaren procedurele rechtvaardigheid een significante voorspeller voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid.⁴⁷⁶ Dat betekent dat naarmate de ervaren procedurele rechtvaardigheid hoger was, ook de ervaren distributieve rechtvaardigheid hoger was.

Aard van de uitkomst

Voor de hand ligt de veronderstelling dat er sprake zal zijn van een verband tussen de aard van de uitkomst (winst, verlies, onbekend) en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. De verwachting is dan dat respondenten die de procedure hebben gewonnen de kwaliteit van bezwaarbehandeling positiever zullen beoordelen dan respondenten die de procedure hebben verloren en de respondenten die nog niet op de hoogte zijn van de uitkomst van hun geschil.

De verschillen in ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling tussen de drie categorieën uitkomsten zijn onderzocht door de gemiddelde waardering van alle drie de groepen met elkaar te vergelijken. In de figuur is de algemene waardering voor de procedure en de hoorder/gespreksleider te zien per onderscheiden uitkomst. Aan de linkerkant van de figuur is de algemene waardering voor de procedure te zien, aan de rechterkant van de figuur de waardering voor de kwaliteit van het optreden de hoorder/gespreksleider.

Figuur 8.4: Algemene waardering procedure en optreden hoorder per uitkomst (n = 193)



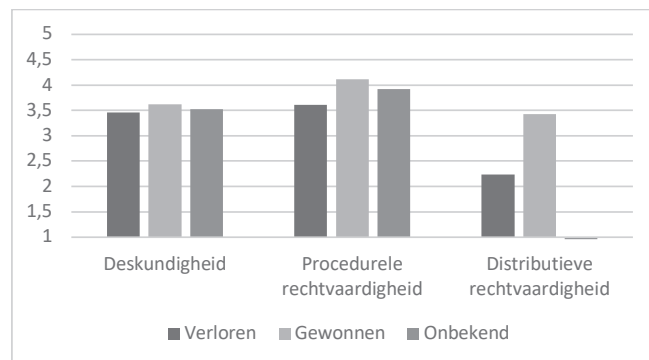
475 Deskundigheid $r = .440, p < .01$; procedurele rechtvaardigheid $r = .522, p < .01$; algemene waardering procedure $r = .457, p < .01$; algemene waardering hoorder: $r = .475, p < .01$. Nogmaals: daarmee is niet gezegd dat het een tot het ander leidt.

476 $B = .429, p < .05$. Wel was het zo dat elk van de indicatoren voor de ervaren kwaliteit een bijdrage levert aan de verklaarde variantie. Zie daarvoor de tabel in bijlage 2.

In de figuur is allereerst te zien dat de respondenten zowel de procedure als het optreden van de hoorder, ongeacht de uitkomst van de procedure, gemiddeld een voldoende geven. Daarnaast is te zien dat de respondenten die de procedure hebben gewonnen het meest tevreden zijn, zowel over de kwaliteit van de procedure als over het optreden van de hoorder. Gemiddeld geven zij de procedure een 7,0 en het optreden van de hoorder/gespreksleider een 7,2. Respondenten die de procedure hebben verloren zijn het minst tevreden over de procedure (gemiddeld geven zij een 6,0) en het optreden van de hoorder (gemiddeld geven zij een 6,3). De groep respondenten die nog niet op de hoogte was van de uitkomst zit er tussenin. Zij geven gemiddeld een 6,4 voor de procedure en een 7,0 voor de hoorder/gespreksleider. Voor zowel de algemene waardering voor de kwaliteit van de procedure als voor de algemene waardering voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder geldt dat deze bij respondenten die de procedure hebben gewonnen hoger is dan bij respondenten die de procedure hebben verloren, maar niet (significant) hoger dan de waardering van de respondenten die de uitkomst van hun zaak nog niet kennen.⁴⁷⁷

Ik verwachtte dat respondenten die de procedure hadden gewonnen ook de deskundigheid van de hoorder, de procedurele rechtvaardigheid en de distributieve rechtvaardigheid hoger zouden waarderen dan de respondenten die de uitkomst nog niet kenden en de respondenten die de procedure hadden verloren. In hoeverre dat het geval is, valt in de figuur hieronder te zien.

Figuur 8.5: Deskundigheid, procedurele en distributieve rechtvaardigheid per uitkomst (n = 193)



477 Omdat er drie groepen zijn, zijn de verschillen tussen de gemiddelde waardering per uitkomst met een (one way) ANOVA onderzocht. Algemene waardering hoorder/gespreksleider: $F(2,189) = 4.210, p < .05$ en algemene waardering voor de procedure: $F(2,191) = 4.258, p < .05$. Vervolgens heb ik een post hoc test gedaan om te weten te komen welke van elkaar verschillen (Bonferroni). Die was significant voor het verschil tussen winst en verlies, $p < .05$.

De verschillen tussen de drie groepen respondenten zijn wat betreft de ervaren deskundigheid van de hoorder klein en niet significant.⁴⁷⁸ Voor de ervaren procedurele en distributieve rechtvaardigheid zijn ze groter (en deels wel significant). In de figuur is te zien dat respondenten die de procedure hadden gewonnen de procedurele rechtvaardigheid het hoogst waarden: met een 4,1 op een schaal van 1 tot 5. Respondenten die de procedure hadden verloren waren het minst te spreken over de procedurele rechtvaardigheid (zij gaven een 3,6). De respondenten voor wie de uitkomst nog onbekend was, waardeerden de procedurele rechtvaardigheid met een 3,9. De ervaren procedurele rechtvaardigheid was bij verliezers significant lager dan bij zowel de respondenten die de uitkomst nog niet kenden als bij respondenten die de procedure hadden gewonnen.⁴⁷⁹ Het verschil in ervaren procedurele rechtvaardigheid tussen respondenten die de uitkomst nog niet kenden en de respondenten die de procedure hadden gewonnen, was niet significant.

Uit de figuur blijkt verder dat de mate van ervaren distributieve rechtvaardigheid sterk met de uitkomst van de procedure samenhangt.⁴⁸⁰ Respondenten die de procedure hadden gewonnen gaven de distributieve rechtvaardigheid gemiddeld een 3,4 (op een schaal van 1 tot 5), terwijl respondenten die hadden verloren slechts een 2,2 gaven. Het verschil tussen de twee groepen is significant.⁴⁸¹

Met uitzondering van de ervaren deskundigheid van de hoorder blijken respondenten die de procedure hadden verloren minder goed te spreken over de kwaliteit van bezwaarbehandeling en de distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst dan de respondenten die de uitkomst van de procedure nog niet kenden en de respondenten die de procedure hadden gewonnen. Vooral met betrekking tot de ervaren distributieve rechtvaardigheid is het verschil tussen respondenten die de procedure hadden gewonnen en respondenten die de procedure hadden verloren aanzienlijk. Verliezers vonden de uitkomst veel minder distributief rechtvaardig dan winnaars.

Acceptatie van een negatieve uitkomst

Duidelijk is dat winnaars beter te spreken zijn over de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling dan verliezers. Een vervolgvraag is of dat zowel geldt voor respondenten die een negatieve uitkomst accepteerden als voor respondenten die in beroep zijn gegaan. Deze vraag is alleen voorgelegd aan de respondenten die al wisten dat ze de procedure hadden verloren.

478 $F(2,191) = .733, p > .40$.

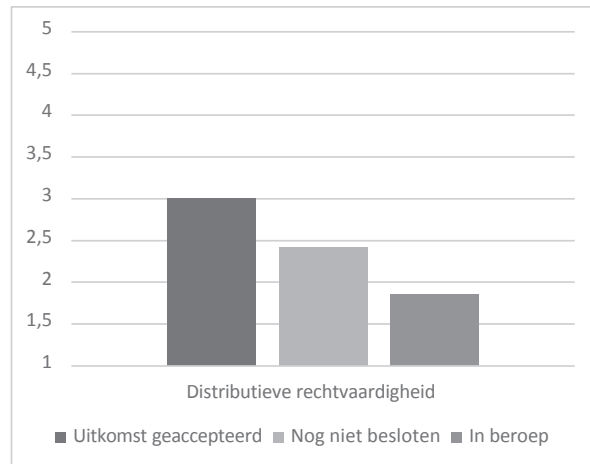
479 $F(2,191) = 5.625, p < .01$, Bonferroni, $p < .05$.

480 Nu is sprake van twee groepen respondenten omdat er bij een nog onbekende uitkomst geen uitspraken kunnen worden gedaan over de waardering voor de uitkomst. Bezwaar gegrond, $M=3.72, SE=0.18$, bezwaar ongegrond $M= 2.08, SE= 0.11, T(80)=8.268, p < .01$.

481 Dat is op zichzelf niet heel vreemd, maar de omvang van het verschil tussen beide uitkomsten verbaast toch wel enigszins. Met name omdat gemachtigden naar alle waarschijnlijkheid geen persoonlijk belang hebben bij de uitkomst van de procedure en omdat zij gezien hun kennis en ervaring een reëlere inschatting kunnen maken van de succesansen dan bezwaarmakers zelf.

Wat betreft de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling is geen verschil aangetroffen tussen de respondenten die in beroep waren gegaan, de respondenten die geen beroep hadden ingesteld en de respondenten die nog geen beslissing hadden genomen over het instellen van beroep. Wat betreft de ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst is dat verschil wel aangetroffen. Dat is in de figuur hieronder te zien.

Figuur 8.6: Distributieve rechtvaardigheid en acceptatie (n = 50)



De groep respondenten die de negatieve uitkomst van de bezwaarprocedure accepteerde, vond de uitkomst beduidend distributief rechtvaardiger (gemiddeld een 3,0 op een schaal van 1 tot 5) dan de respondenten die aangaven nog geen keuze te hebben gemaakt (gemiddeld een 2,3) en de respondenten die aangaven in beroep te gaan (1,8). Respondenten die tegen een negatieve uitkomst beroep hadden ingesteld, waren veel minder goed te spreken over de kwaliteit van de uitkomst dan de respondenten die een negatieve uitkomst hadden geaccepteerd en geen beroep hadden ingesteld.⁴⁸²

Kortom, voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid lijkt zowel van belang te zijn hoe hoog de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling was, als of in de procedure succes was geboekt of niet, en als dat niet het geval was, of de uitkomst was geaccepteerd. Wanneer respondenten beter te spreken waren over de kwaliteit van de procedure, waren ze ook beter te spreken over de kwaliteit van de uitkomst. Als ze de procedure hadden gewonnen, waren ze beter te spreken over de uitkomst dan wanneer ze de procedure hadden verloren.

482 $F(2,77) = 43.128, p < .05$.

8.5 In beroep?

De laatste vraag die in dit hoofdstuk aan de orde is, betreft de factoren die van invloed zijn op de kans dat beroep wordt ingesteld tegen een ongunstig besluit op bezwaar. Een complicerende factor bij de beantwoording van die vraag is dat de keuze om in beroep te gaan (vooral) aan de bezwaarmaker is en niet aan diens gemachtigde. Wordt derhalve een verband gevonden – of juist niet – dan is dat wel informatief, maar mag daar niet te veel uit worden afgeleid. Mijn veronderstelling luidt dat respondenten met een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling vaker een negatieve uitkomst van de bezwaarprocedure accepteren dan respondenten met lagere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Datzelfde geldt voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid.

Die eerste veronderstelling blijkt niet te kloppen. Een hogere algemene waardering voor de kwaliteit van de procedure, een hogere waardering voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider, een hogere ervaren deskundigheid van de hoorder en/of een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid ging niet gepaard met een lagere kans dat tegen de uitkomst in beroep was gegaan.⁴⁸³ Voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid geldt wel dat als deze hoger is, de kans dat beroep wordt ingesteld lager is.⁴⁸⁴

8.6 Conclusie

Aan het model dat ik in de inleiding van het hoofdstuk presenteerde, lag een aantal veronderstellingen ten grondslag. Het model zag enerzijds op de vraag of de procedure is gewonnen of verloren, anderzijds op de vraag welke verbanden bestaan tussen de kwaliteit van bezwaarbehandeling (de procedure), de kwaliteit van de uitkomst en de mate van acceptatie van de uitkomst. Hierbij was ik geïnteresseerd in twee vragen in het bijzonder. De eerste vraag: gaat een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling samen met een hogere ervaren kwaliteit van de uitkomst? De tweede vraag: gaat een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling en/of een hogere ervaren kwaliteit van de uitkomst samen met een grotere kans dat een negatieve uitkomst wordt geaccepteerd?

Van de 194 respondenten was iets minder dan de helft al op de hoogte van de uitkomst van hun geschil: 17% van de respondenten had de procedure gewonnen, 28% van de respondenten had de procedure verloren. Van die laatste groep respondenten had 41% besloten geen beroep in te stellen; 12% wist het nog niet en 45% was in beroep gegaan.

483 Voor de resultaten van de logistische regressie met daarin de verschillende indicatoren voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling, zie de tabel in de bijlage.

484 $B = -2.01, p < .05$.

Een belangrijke factor die doorwerkt in zowel de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling als de distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst blijkt de vraag of in de procedure succes is geboekt. Respondenten die de procedure hadden verloren waren (veel) minder goed te spreken over de kwaliteit van bezwaarbehandeling en vonden de uitkomst (veel) minder distributief rechtvaardig dan de respondenten die de uitkomst nog niet kenden, en zeker dan de respondenten die de procedure hadden gewonnen. Alleen de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider vormt op die regel een uitzondering: daar werden geen verschillen gevonden tussen de verschillende uitkomsten van de procedure.

Kijken we naar de groep respondenten die de procedure had verloren, dan blijkt dat de respondenten die desondanks niet in beroep zijn gegaan veel beter zijn te spreken over de distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst dan de respondenten die wel in beroep zijn gegaan. Voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling is een dergelijk verschil niet aangetroffen.⁴⁸⁵ Voor de veronderstelling dat een hogere kwaliteit van bezwaarbehandeling, ongeacht het oordeel over de uitkomst, bijdraagt aan de acceptatie van de beslissing op bezwaar, is geen steun gevonden. Wel bleek een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling gepaard te gaan met een hogere ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst, en daarnaast bleek dat een hogere ervaren distributieve rechtvaardigheid samenging met een geringere kans dat in het vervolg op de bezwaarprocedure beroep werd ingesteld bij de bestuursrechter.

Wat valt nu te concluderen over het in de inleiding van dit hoofdstuk gepresenteerde model? Drie conclusies kunnen worden getrokken. Ten eerste, de uitkomst van de procedure is van belang voor het oordeel van respondenten over de kwaliteit van bezwaarbehandeling en voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst. Ten tweede, als de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling hoger is, is de door respondenten ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst ook hoger. Ten derde, respondenten die de uitkomst in sterkere mate als distributief rechtvaardig ervaren, gaan minder vaak in beroep bij de bestuursrechter dan respondenten met een lagere distributieve rechtvaardigheid. Ondanks dat de ervaren kwaliteit van de bezwaarbehandeling op zichzelf bezien niet direct van betekenis blijkt voor de beslissing om al dan niet beroep bij de bestuursrechter in te stellen, is deze via de ervaren distributieve rechtvaardigheid wel relevant voor de mate van acceptatie van een negatieve uitkomst.

⁴⁸⁵ Dat heeft wellicht te maken met het relatief kleine aantal respondenten dat al wist dat ze de procedure had verloren (54 van de 194).

Hoofdstuk 9

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In dit onderzoek is beoogd een antwoord te geven op de vraag welke wijze van inrichting van de bezwaarprocedure de hoogste kwaliteit van bezwaarbehandeling oplevert, en in hoeverre de kenmerken van het geschil dat in bezwaar aan de orde is daarop van invloed zijn.

Deze vraag was ingegeven door het feit dat de Awb bestuursorganen veel keuzevrijheid biedt bij het inrichten van hun bezwaarprocedure. Allereerst biedt de Awb de keuze om de behandeling van bezwaren in eigen hand te houden (een interne procedure) of om bij het horen van bezwaarmakers en het adviseren over de te nemen beslissing op bezwaar de hulp van buitenstaanders in te schakelen (een externe procedure). Daarnaast staat het bestuursorganen vrij om interventies toe te passen die erop zijn gericht het geschil met een bezwaarmaker op te lossen door middel van overeenstemming: hetzij omdat de bezwaarmaker het primaire besluit alsnog accepteert zonder dat er iets aan is gewijzigd, hetzij omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan diens bezwaren tegemoetkomt. Een dergelijke werkwijze, gericht op de minnelijke oplossing van het geschil, kan zowel binnen als buiten de formele in de Awb geregelde bezwaarprocedure plaatsvinden.

De bezwaarprocedure is voor het grootste gedeelte van het bestuursrecht de algemeen verplichte voorprocedure die vooraf gaat aan een mogelijke procedure bij de bestuursrechter. Dit betekent dat naast variëteit in de wijze van inrichting die in de praktijk kan bestaan, ook sprake is van een grote mate van variëteit in de besluiten die in een bezwaarprocedure ter discussie staan. Een belangrijk algemeen punt waarop die besluiten van elkaar kunnen verschillen, betreft de mate van discretie of beslissingsvrijheid die het bestuursorgaan geniet bij de besluitvorming. Het kan in een bezwaarprocedure gaan om de heroverweging van een besluit dat de uitoefening van een gebonden bevoegdheid inhoudt, maar ook om de heroverweging van een besluit waarin het bestuursorgaan een beleidsvrije bevoegdheid uitoefent.

Een tweede algemeen punt waarop bezwaargeschillen van elkaar kunnen verschillen, betreft de mate van complexiteit van het geschil. Soms is enkel sprake van een juridisch geschil, ofwel onenigheid over een bepaald juridisch punt (bijvoorbeeld: is wel aan bevoegdheidsvoorwaarde X voldaan of zijn de feiten wel juist vastgesteld?).

In andere bezwaarzaken speelt (veel) meer dan alleen juridische geschilpunten. Zo kan sprake zijn van een verstoorde relatie tussen de bezwaarmaker en het bestuursorgaan, van achterliggende belangen en/of problemen die niet direct iets te maken hebben met het besluit dat ter discussie staat, van onenigheid tussen burens of van een onbehoorlijke behandeling bij de totstandkoming van het besluit.

In dit hoofdstuk bespreek ik eerst de bevindingen van mijn literatuuronderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk (par. 9.2). Vervolgens ga ik in op de wijze waarop de inrichting van de bezwaarprocedure in de praktijk varieert (par. 9.3). Daarna presenteer ik mijn invulling van het begrip ‘kwaliteit’ van bezwaarbehandeling en licht ik mijn hypothesen toe (par. 9.4). In de paragraaf daarna bespreek ik de uitkomsten van mijn kwantitatieve onderzoek (par. 9.5). Vervolgens ga ik in op de wijze waarop de bezwaarprocedure in de praktijk door bestuursorganen zou moeten worden benut om de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling te vergroten (par. 9.6) en op de betekenis van het onderzoek voor procedures van geschilbeslechting in algemene zin (par. 9.7). Daarna bespreek ik de vraag in hoeverre dit onderzoek aanleiding geeft tot een wijziging van de Awb (par. 9.8). Ik eindig met een evaluatie van dit onderzoek (par. 9.9) en aanbevelingen voor vervolgonderzoek (par. 9.10).

9.2 Onderzoek naar functioneren bezwaarprocedure in de praktijk

De eerste vraag die in het onderzoek aan de orde kwam, was hoe de bezwaarprocedure sinds de invoering van de Awb in 1994 heeft gefunctioneerd en of zich in die periode een voorkeur voor een bepaalde wijze van bezwaarbehandeling heeft ontwikkeld. Daartoe heb ik een literatuuronderzoek uitgevoerd. Een aantal bevindingen uit dat onderzoek verdient in deze conclusie aandacht.

Ten eerste, hoewel de Awb bestuursorganen verschillende keuzes biedt bij de inrichting van hun bezwaarprocedure, lijkt het overgrote deel sinds 1994 te kiezen voor een externe en formele bezwaarprocedure. Dat wil zeggen dat overwegend gebruik wordt gemaakt van externe bezwaarradviscommissies, en dat van informele procedures of een werkwijze gericht op overeenstemming met de bezwaarmaker zelden sprake is.

Ten tweede is de kritiek op het functioneren van de bezwaarprocedure sinds de invoering van die procedure tot nu toe tamelijk constant. De aandacht bij de inhoudelijke behandeling van bezwaren zou te veel zijn gericht op een beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit en er zou te weinig aandacht zijn voor een beleidsmatige (her)overweging en voor het oplossen van het probleem dat de aanleiding vormde om bezwaar te maken. De nadruk op het beoordelen van de rechtmatigheid van het bestreden besluit zou een inherent nadeel zijn van het inschakelen van buitenstaanders bij de behandeling van bezwaren.

Gezien de geconstateerde (of in elk geval: veronderstelde) nadelen van het gebruik van een externe procedure, bestaat in de literatuur een voorkeur voor interne bezwaarprocedures. Daarnaast bestaat er een aanzienlijke mate van consensus dat de inzet van een externe bezwaarradviscommissie een tamelijk zwaar instrument is en dat het daarom in elk geval niet nodig is iedere bezwaarzaak door een externe commissie te laten behandelen.

Een ander belangrijk punt van consensus in de literatuur betreft het tekort aan probleemoplossend vermogen van de bezwaarprocedure. De Awb-wetgever heeft de bezwaarprocedure bedoeld als een informele, laagdrempelige en oplossingsgerichte procedure. Om de praktijk van bezwaarbehandeling dichter bij dat ideaal te brengen, werd aanvankelijk gekeken naar manieren om het functioneren van de formele in de Awb geregelde procedure te verbeteren, bijvoorbeeld door de ambtenaar die het bestuursorgaan ter zitting bij de bezwaarradviscommissie vertegenwoordigt, voldoende mandaat en ruimte te geven om constructief te zoeken naar een minnelijke oplossing voor het geschil. Een vertegenwoordiger die op de hoorzitting alleen kan herhalen wat het bestuursorgaan in het primaire besluit heeft besloten – wat in de praktijk gebruikelijk leek – draagt immers niet bij aan de volledige heroverweging en al helemaal niet aan het vinden van een oplossing voor het geschil.

Daarentegen is een informele, laagdrempelige en oplossingsgerichte werkwijze – die vanaf 2010 bekend is komen te staan onder de noemer informele aanpak – de afgelopen tien jaar primair gepresenteerd als alternatief voor of aanvulling op de formele bezwaarprocedure. In iedere bezwaarprocedure zou de eerste stap van de inhoudelijke behandeling moeten zijn dat contact wordt gezocht met de bezwaarmaker om een informeel overleg in te plannen, met als doel het bezwaar naar tevredenheid van alle partijen af te handelen. De gedachte lijkt zelfs te zijn dat de formele bezwaarprocedure eigenlijk alleen zou moeten worden gevolgd indien sprake is van een principiële geschil of indien de informele aanpak niet tot de intrekking van het bezwaar (of breder: tot een oplossing voor het geschil) heeft geleid.

Deze duidelijke voorkeur voor een informele bezwaarprocedure doet de vraag rijzen in hoeverre deze werkwijze in de praktijk bij bestuursorganen zijn intrede heeft gedaan. De tweede stap van het onderzoek was daarom om te bezien of de consensus in de literatuur over hoe de bezwaarprocedure zou moeten worden vormgegeven en benut, ook heeft geleid tot veranderingen in de wijze waarop bestuursorganen hun bezwaarprocedure inrichten.

9.3 Variatie in de inrichting van de bezwaarprocedure

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop bestuursorganen hun bezwaarprocedure inrichten, heb ik de bezwaarprocedure van 50 willekeurig gekozen bestuursorganen in kaart gebracht. De informatie over de wijze waarop de bezwaarprocedure

is ingericht, is afkomstig van de websites van de geselecteerde bestuursorganen, algemene jaarverslagen, jaarverslagen van bezwaaradviescommissies en bezwaarverordeningen. Om een beeld te krijgen van de verhouding tussen de papieren werkelijkheid en de praktijk van bezwaarbehandeling, heb ik daarnaast bij 25 van de 50 bestuursorganen interviews gehouden met ambtenaren die betrokken zijn bij de behandeling van bezwaren.

Uit mijn inventarisatie blijkt de mate waarin gebruik wordt gemaakt van externe bezwaaradviescommissies de afgelopen 25 jaar nauwelijks te zijn veranderd. Zo kiezen nog steeds verreweg de meeste bestuursorganen van lokale overheden ervoor om het horen van bezwaarmakers en het adviseren over bezwaren op te dragen aan een externe bezwaaradviescommissie. Wel voorziet een aanzienlijk deel van de onderzochte bestuursorganen in de mogelijkheid om, afhankelijk van de bezwaarzaak die aan de orde is, te kiezen tussen een interne behandeling (dat wil zeggen dat bezwaren door een of meer ambtenaren worden behandeld) of een behandeling van het bezwaar met inschakeling van een externe commissie. Vaker dan vroeger het geval was, worden de minder complexe en relatief veelvoorkomende zaken, zeker als de belangen voor het bestuursorgaan relatief gering zijn, ambtelijk afgedaan. Daarnaast voorzien veel bestuursorganen in de mogelijkheid in bijzondere gevallen af te wijken van de reguliere procedure, bijvoorbeeld indien een bepaalde zaak bijzonder complex blijkt te zijn of bestuurlijk of politiek gevoelig ligt.

Uit mijn inventarisatie blijkt ook dat de informele aanpak bij de meerderheid van bestuursorganen in elk geval op papier zijn intrede heeft gedaan. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat het met name gaat om een telefoontje met de bezwaarmaker voor aanvang van de formele bezwaarprocedure. Het organiseren van een informeel overleg waarbij het doel is het geschil naar tevredenheid van alle bij het bezwaar betrokken partijen op te lossen, behoort soms op papier wel tot de mogelijkheden, maar blijkt in de praktijk zelden te worden toegepast. De bestudeerde documenten en de interviews met ambtenaren geven evenmin aanleiding te veronderstellen dat vaak sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze, dat wil zeggen dat de formele hoorzitting wordt gebruikt om naar een minnelijke oplossing voor het bezwaar te zoeken. Al met al lijkt slechts een voorzichtige beweging naar een meer interne en meer informele bezwaarbehandeling plaats te hebben plaatsgevonden.

Het feit dat in de literatuur een voorkeur voor interne en vooral voor informele bezwaarbehandeling bestaat, maar dat in de praktijk nog veelvuldig wordt gekozen voor een externe bezwaarprocedure waarin tamelijk formeel te werk wordt gegaan, roept de vraag op welke invulling van de procedure voor welk type geschil de hoogste kwaliteit van bezwaarbehandeling levert. In hoeverre laten 'conservatieve' bestuursorganen de kans lopen om in de manier waarop zij hun bezwaren behandelen een kwaliteitsslag te maken? In hoeverre gaan de 'progressieve' bestuursorganen mee in een ongefundeerde *hype*?

Voordat ik die vragen kon beantwoorden heb ik onderzocht welke invulling kan worden gegeven aan het begrip 'kwaliteit' van bezwaarbehandeling en vervolgens mijn verwachtingen geformuleerd over de vraag welke procedure in welk soort geschil het beste zal functioneren.

9.4 Invulling kwaliteit van bezwaarbehandeling en hypotheses

Om een antwoord te vinden op de vraag hoe invulling kan worden gegeven aan het begrip 'kwaliteit van bezwaarbehandeling' en welke verwachtingen kunnen worden geformuleerd over de vraag welke procedure in welk soort geschil het beste zal functioneren, heb ik een literatuuronderzoek uitgevoerd naar publicaties waarin de kwaliteit van besluit- en geschilbeslechtsprocedures centraal staat. Deze literatuur vormt een waardevolle aanvulling op de literatuur over het functioneren van de bezwaarprocedure in de praktijk.

Het doel van mijn literatuuronderzoek was om een gevarieerd beeld te krijgen van inzichten over het functioneren van procedures. Een deel van de literatuur is meer normatief van aard (Bayles en Galligan),⁴⁸⁶ een deel juridisch (De Bock, De Waard, Wenders en Allewijn),⁴⁸⁷ nog weer een ander deel is gebaseerd op empirische inzichten (Mashaw, Thibaut, Walker, Lind, Tyler, Gramatikov & Barendrecht en Genn).⁴⁸⁸ Een aantal perspectieven ziet op procedures van besluitvorming en geschilbeslechting in het algemeen, een aantal andere perspectieven is meer gericht op het functioneren van een bepaalde geschilbeslechtsprocedure in het bijzonder.

Ondanks deze verschillende benaderingen bestaat tussen de kenmerken van kwalitatief goede procedures die door de auteurs worden genoemd vrij veel overlap. Zo wordt bijvoorbeeld het belang van onpartijdigheid, deskundigheid, het toepassen van hoor en wederhoor en het bereiken van een juiste uitkomst door de meeste auteurs genoemd. Waar tussen auteurs verschil van mening over bestaat is niet zozeer *wat* moet worden verstaan onder kwaliteit, maar *waarom* een bepaald aspect van kwaliteit belangrijk is voor geschil- en besluitvormingsprocedures en welk gewicht moet worden toegekend aan de verschillende elementen van kwaliteit. De gevonden verschillen van inzicht lijken met name te zijn ingegeven door een andere visie op de functie van procedures. Sommige auteurs benadrukken de instrumentele functie van procedures, anderen de intrinsieke waarde ervan. In mijn onderzoek heb ik 'kwaliteit van bezwaarbehandeling' als volgt gedefinieerd:

De procedure als geheel en het optreden van de hoorder/gespreksleider wordt door gebruikers als kwalitatief goed ervaren. De mondelinge behandeling van een bezwaar vindt plaats onder leiding van een onpartijdig/neutral en deskundig persoon. De procedure wordt als procedureel rechtvaardig ervaren, de uitkomst als distributief rechtvaardig. Het doel van bezwaarbehandeling is het bereiken van een goede uitkomst.

486 Zie paragraaf 5.2.1 en 5.2.2 van dit onderzoek.

487 Zie paragraaf 5.2.3 tot en met 5.2.5 van dit onderzoek.

488 Zie paragraaf 5.4.1 tot en met 5.4.4 van dit onderzoek.

ling is uiteindelijk om tegen voor de burger zo laag mogelijke kosten en inspanning een rechtmatige, rechtvaardige, goed gemotiveerde en finale oplossing te vinden voor het probleem dat de aanleiding was bezwaar te maken.

Om de kwaliteit van bezwaarbehandeling meetbaar te maken heb ik bovenstaande definitie opgedeeld in vijf indicatoren voor kwaliteit: de algemene waardering voor de kwaliteit van procedure, de algemene waardering voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder, de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider, de ervaren procedurele rechtvaardigheid en de ervaren distributieve rechtvaardigheid. De indicator 'kosten en inspanning' laat ik buiten beschouwing omdat dit onderzoek is gericht op de ervaringen van professionele rechtshulpverleners.

Hypotheses

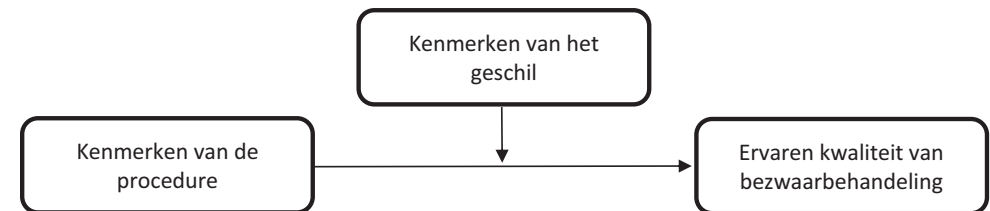
Nadat ik mijn indicatoren voor kwaliteit had gekozen, heb ik nagedacht over de vraag welke procedures in welke soort geschillen het beste zouden worden beoordeeld op het punt van kwaliteit. Daarbij heb ik aansluiting gezocht bij de bevindingen uit mijn literatuurstudie.

Een veelgehoord punt van kritiek op het functioneren van formele bezwaarprocedures is dat bij de behandeling van bezwaren te weinig aandacht zou bestaan voor het zoeken naar een oplossing voor het probleem dat aanleiding was om bezwaar te maken. In informele procedures zouden de 'echte' problemen van bezwaarmakers vaker worden opgelost. Ook zouden bezwaarmakers meer tevreden zijn over informele procedures en zou de uitkomst vaker worden geaccepteerd. In de literatuur bestaat derhalve een sterke voorkeur voor informele bezwaarprocedures. Als nadeel van externe procedures wordt gezien dat de heroverweging van het bestreden besluit veelal beperkt blijft tot de rechtmatigheid van het besluit, waardoor beleidsmatige overwegingen en de afweging van belangen ten onrechte buiten beschouwing blijven. Mijn verwachting was dan ook dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele en bij interne procedures hoger zou zijn dan bij formele en bij externe procedures.

De kern van mijn empirische onderzoek betrof een analyse van de invloed van de aard van het geschil op het verband tussen de inrichting van de procedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Mijn veronderstelling was dat de kenmerken van een geschil beter of minder goed bij de kenmerken (en daarmee de sterke en zwakke punten) van een procedure kunnen passen, en dat dit van invloed is op de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. De twee kenmerken van het geschil die in mijn onderzoek centraal stonden, waren de mate van beleidsvrijheid en de mate van complexiteit van het geschil. De drie kenmerken van de procedure die centraal stonden, waren ten eerste of het ging om een interne of externe procedure, ten tweede of het ging om een formele of informele procedure en ten derde in welke mate sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze. Op basis van de in de literatuur gevonden voor- en nadelen van elk van de types procedure verwachtte ik dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele en interne procedures

en bij een oplossingsgerichte werkwijze vooral hoger zou zijn als sprake is van een geschil over een beleidsvrije bevoegdheid en/of van een complex geschil. Schematisch weergegeven zien de veronderstelde verbanden er als volgt uit.

Figuur 9.1: Model verband kenmerken van de procedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling



De kenmerken van de procedure bestaan uit de inrichting van de procedure (formeel, informeel, intern, extern) en de werkwijze van de hoorder/gespreksleider (meer of minder oplossingsgericht). De kenmerken van het geschil zijn de mate van complexiteit van het geschil en de aard van de bevoegdheid die in het ter discussie staande besluit wordt uitgeoefend (de mate van beslisvrijheid). De kwaliteit van bezwaarbehandeling bestaat uit vier elementen: de algemene waardering van de kwaliteit van de procedure, de algemene waardering van de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider, de deskundigheid van de hoorder/gespreksleider en de door respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Naast het toetsen van mijn hypothesen heb ik een aantal van de mogelijke effecten van de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling in kaart gebracht. Is sprake van een verband tussen de waardering voor de kwaliteit van de procedure en waardering voor de kwaliteit van de uitkomst? Gaat een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling samen met een lagere kans dat tegen de uitkomst van de bezwaarprocedure beroep bij de bestuursrechter wordt ingesteld?

9.5 De ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling

Om mijn hypothesen te toetsen heb ik onder bijna 200 professionele rechtshulpverleners een web-enquête afgenomen over de bezwaarzaak waar zij het meest recent als gemachtigde bij betrokken zijn geweest. In de vragenlijst heb ik hun gevraagd naar de kenmerken van de procedure en de werkwijze van de hoorder/gespreksleider en de kenmerken van het geschil dat aan de orde was. Vervolgens heb ik een aantal vragen gesteld over de door hen ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Op alle punten is veel diversiteit gevonden. Dit maakte het goed mogelijk de verschillende door mij opgeworpen hypothesen te toetsen. Hierna bespreek ik kort de belangrijkste resultaten van mijn analyses.

Verbanden tussen kenmerken procedure en ervaren kwaliteit?

Wat komt uit het onderzoek naar voren over de relatie tussen de inrichting van de procedure en de ervaren kwaliteit? Een verrassende bevinding is dat voor elk van de indicatoren voor kwaliteit (de algemene waardering voor de kwaliteit van de procedure en het optreden van de hoorder/gespreksleider, de deskundigheid van de hoorder/gespreksleider en de ervaren procedurele rechtvaardigheid) geldt dat er nauwelijks verschillen zijn gevonden tussen op verschillende manieren ingerichte procedures. Sterker nog, tussen interne en externe procedures zijn in het geheel geen significante verschillen gevonden. Tussen formele en informele procedures verschilt alleen de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider. De deskundigheid van de hoorder werd in formele procedures hoger gewaardeerd dan in informele procedures (3,6 tegenover 3,2 op een schaal van 1 tot 5). Voor mijn hypothese dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij informele procedures en interne procedures hoger is dan bij formele en externe procedures werd derhalve geen steun gevonden.

De mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze van de hoorder/gespreksleider maakte wel verschil, voor elk van de onderscheiden indicatoren. Onder een oplossingsgerichte werkwijze versta ik dat meer dan alleen de juridische punten uit het bezwaarschrift worden besproken, dat wordt geprobeerd te achterhalen waar het geschil echt om draait en dat oplossingsgericht wordt gewerkt. Voor elk van deze drie pijlers van een oplossingsgerichte werkwijze is een positief verband gevonden met de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Daaruit kan de conclusie getrokken worden dat de door respondenten ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling veel sterker samenhangt met de *opstelling* van de persoon die de hoorzitting of het informeel gesprek leidde dan met de wijze waarop de procedure is *vormgegeven*.

Is sprake van een fit tussen procedure en geschil?

Bestaat aanleiding om die conclusies over het verband tussen de kenmerken van de bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij te stellen, als ook de kenmerken van het geschil dat aan de orde is in beschouwing worden genomen? Doen zich dan bijvoorbeeld wel verschillen voor tussen interne en externe procedures? En verandert de waardering voor informele procedures ten opzichte van formele procedures? Dat blijkt nauwelijks het geval. Het idee dat het verband tussen de inrichting van een bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling mede wordt bepaald door de 'fit' tussen de kenmerken van de procedure en de kenmerken van het geschil klopt slechts zeer gedeeltelijk. Het was bijvoorbeeld niet zo dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij interne en informele procedures vooral bij conflicten met veel aspecten en geschillen over beleidsvrije bevoegdheden hoger was dan bij externe en formele procedures. Wel ging een oplossingsgerichte werkwijze vooral in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden gepaard met een hogere ervaren kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider, diens deskundigheid en de ervaren procedurele rechtvaar-

digheid. In complexe geschillen ging een oplossingsgerichte werkwijze gepaard met een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid. Anders gezegd: de meerwaarde van een oplossingsgerichte werkwijze wordt (nog) sterker ervaren in complexe geschillen en geschillen over beleidsvrije bevoegdheden.

Wat zijn de effecten van de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling?

Er is een significant verband gevonden tussen elk van de indicatoren voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling en de ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst. Bovendien is het zo dat naarmate de ervaren distributieve rechtvaardigheid hoger is, de kans dat na de bezwaarprocedure wordt doorgeprocedeerd bij de bestuursrechter, aanzienlijk kleiner is. Een kanttekening bij deze conclusie is dat mijn onderzoek is gericht op de ervaringen van professionele rechtshulpverleners. De keuze om in beroep te gaan is niet enkel aan de professional, maar ook (of wellicht: vooral) aan diens cliënt.⁴⁸⁹

Niet alleen de wijze waarop een bezwaar is behandeld, maar ook de vraag of in een procedure succes is geboekt, blijkt een belangrijke factor voor zowel de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling als de ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst. Behalve over de ervaren deskundigheid van de hoorder waren respondenten die succes hadden geboekt gemiddeld ook beter te spreken over de kwaliteit van bezwaarbehandeling en zelfs veel beter over de kwaliteit van de uitkomst dan respondenten die de procedure hadden verloren. Daarbij geldt dat respondenten die niet in beroep waren gegaan tegen een negatieve uitkomst, beter te spreken waren over de kwaliteit van de uitkomst dan de respondenten die wel in beroep waren gegaan tegen een voor hen ongunstige uitkomst.

9.6 Handvatten om kwaliteit van bezwaarbehandeling te vergroten?

Wat kunnen de resultaten van dit onderzoek betekenen voor de wijze waarop de bezwaarprocedure in de praktijk door bestuursorganen zou moeten worden benut om de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling te vergroten? Mijn onderzoek geeft geen aanleiding te veronderstellen dat de kwaliteit van bezwaarbehandeling sterk samenhangt met de inrichting van de bezwaarprocedure. Ook is niet gebleken van een zeer duidelijke goede, of minder goede, 'fit' tussen aan de ene kant de kenmerken van de procedure en/of werkwijze en aan de andere kant kenmerken van het geschil dat in de bezwaarprocedure aan de orde was.

⁴⁸⁹ Uit onderzoek van Boekema blijkt dat het gebruik van rechtsbijstand van invloed is op de keuze voor hoger beroep. Het gaat om een zwak, positief verband: burgers die een rechtshulpverlener inschakelen, kiezen (iets) vaker voor het instellen van hoger beroep. Zie Boekema 2015, p. 180. Daarmee is overigens niet gezegd dat een causaal verband bestaat tussen het instellen van hoger beroep en bijstand van een advocaat of een andere rechtshulpverlener.

Wat betekent dat voor de bestuursorganen die op papier een informele aanpak hanteren, maar in de praktijk niet of nauwelijks, zoals bleek uit mijn inventarisatie in hoofdstuk 4 van dit onderzoek? En wat betekent het voor bestuursorganen die overwegen de informele aanpak te gaan hanteren? Veel bestuursorganen lijken vooral bezig te zijn met het vormgeven – en het al dan niet aanbieden – van een informele procedure of informeel gesprek (naast of in plaats van een formele procedure). De uitkomsten van mijn onderzoek duiden er op dat het zinvoller is om in het algemeen te streven naar een meer oplossingsgerichte opstelling door de personen die zijn belast met de behandeling van bezwaren.

Kwalitatief goede bezwaarbehandeling is mogelijk binnen de context van elk type procedure. Wat er meer toe doet, zijn de vaardigheden en de opstelling van de personen die zijn belast met de behandeling van bezwaren. Als de hoorzitting of het informele gesprek wordt benut om op zoek te gaan naar het achterliggende probleem van de bezwaarmaker, als wordt geprobeerd duidelijk krijgen waar het geschil nu echt om draait en als wordt gekeken of een oplossing voor het probleem dat aanleiding was om bezwaar te maken kan worden gevonden, gaat dat – in het bijzonder in complexe geschillen en geschillen over beleidsvrije bevoegdheden – gepaard met een met hogere waardering voor de kwaliteit van de procedure in het algemeen, een hogere waardering voor de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider, een hogere ervaren deskundigheid van de hoorder en een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid. Daarbij maakt het geen verschil of die hoorder of gespreksleider zijn werk doet in de context van een formele, informele, interne of externe bezwaarprocedure.

Het vergroten van de kwaliteit van bezwaarbehandeling lijkt dus primair een kwestie van de opstelling en vaardigheden van de personen die aan de zijde van het bestuursorgaan bij de behandeling van bezwaren worden betrokken. Dit doet de vraag opkomen welke personen dat moeten zijn en welke kennis en vaardigheden voor hen belangrijk zijn. Daarvoor heb ik een aantal suggesties die ik hierna kort uiteenzet.

Welke personen worden betrokken bij de hoorzitting/gesprek?

In beginsel kunnen vier categorieën personen betrokken zijn bij het horen van bezwaarmakers.⁴⁹⁰ Naast de bezwaarmaker (plus eventuele derde-belanghebbers) zijn dat degene die verantwoordelijk was voor de voorbereiding van het bestreden besluit (de vakambtenaar), de hoorder(s)/gespreksleider(s) (de hoorder), en degene die de beslissing op het bezwaar neemt (de beslisser).

Het is mogelijk – en niet per definitie problematisch – dat één persoon meerdere rollen vervult. Zo kan de persoon die de hoorzitting of het informele gesprek leidt ook degene zijn die bevoegd is op het bezwaarschrift te beslissen. Ingewikkelder

⁴⁹⁰ Ik bedoel hiermee de personen van wie tijdens de zitting een inhoudelijke inbreng mag worden verwacht, dus niet de secretaris of notulist.

wordt het als één persoon twee rollen vervult die niet goed met elkaar verenigbaar zijn, bijvoorbeeld als de vakambtenaar ook de rol van hoorder op zich moet nemen. Het risico bestaat dan dat het goed vervullen van de ene rol ten koste gaat van de andere (al is het maar in de beleving van een bezwaarmaker).

Van belang bij het vormgeven van een hoorzitting of overleg is dat de verschillende personen die nodig zijn om een oplossing voor het geschil te verkennen (en waar mogelijk te bereiken), bij elkaar samenkomen. Daarvoor is nodig dat, naast de bezwaarmaker, in ieder geval iemand aanwezig is met kennis van (de wijze van totstandkoming en inhoud) van het bestreden besluit, iemand met de vaardigheden om het gesprek of hoorzitting in goede banen te leiden, met de deskundigheid om daarbij de juiste vragen te stellen en eventuele alternatieve oplossingen voor het geschil te verkennen en, tot slot, iemand die de bevoegdheid heeft om deze alternatieve oplossingen om te kunnen zetten in besluitvorming. In welke context (intern, extern, formeel of informeel) deze personen samenkomen, is van ondergeschikt belang.

Bij de vraag hoeveel en welke personen bij een hoorzitting of overleg zouden moeten worden betrokken, kunnen zich twee situaties voordoen. Ten eerste kan het zo zijn dat door de bezwaarbehandelaar een advies wordt uitgebracht aan een ander persoon die op het bezwaar moet beslissen (bijvoorbeeld het bestuursorgaan of een door het bestuursorgaan gemandateerde ambtenaar). In andere woorden: de hoorder adviseert aan de beslisser. Ten tweede kan het zijn dat de hoorder zelf bevoegd is om op het bezwaar te beslissen. In het eerste geval is van belang dat de persoon die uiteindelijk het besluit op bezwaar zal nemen ook bij de hoorzitting of het informele gesprek aanwezig is. Wordt door de hoorder advies uitgebracht, dan moet de beslisser bij de hoorzitting aanwezig zijn, omdat die persoon een alternatieve oplossing voor het geschil kan omzetten in daadwerkelijke besluitvorming. Het belang van het bij het horen betrekken van personen met voldoende mandaat om een overeengekomen oplossing voor het geschil in een besluit om te zetten, is ook al in het kader van de eerste en tweede evaluatie van de Awb benadrukt.⁴⁹¹ Lukt het niet om de persoon die uiteindelijk op het bezwaar beslist op de hoorzitting aanwezig te laten zijn, dan is een informele oplossing voor het geschil uiteraard niet uitgesloten. Het bezwaar kan worden aangehouden zodat intern kan worden overlegd. Beslist de hoorder zelf op het bezwaar (de situatie dat hoorder en beslisser in één persoon zijn verenigd), dan kan worden volstaan met het uitnodigen van de vakambtenaar, de persoon die verantwoordelijk was voor het voorbereiden van het bestreden besluit.

Overigens is het in alle gevallen van meerwaarde dat de vakambtenaar aanwezig is bij een hoorzitting of overleg. Met diens aanwezigheid kan worden voorkomen dat de hoorzitting zich beperkt tot het louter aanhoren van de bezwaarmaker. Bovendien kan de vakambtenaar eventueel worden gevraagd om uitleg te geven over

⁴⁹¹ Zie paragraaf 3.2.4, 3.4.2 en 3.4.4 van dit onderzoek.

het bestreden besluit. Door de aanwezigheid van een ambtenaar die het primaire besluit heeft voorbereid, kan de hoorder zich volledig concentreren op zijn taak als gespreksleider en kan hij proberen een oplossing voor het geschil te vinden. Een ander belangrijk voordeel van het betrekken van de vakambtenaar is dat het eenvoudiger is om in het kader van een efficiënte afhandeling van het geschil een nieuw primair besluit te nemen (6:19 Awb), omdat die bevoegdheid veelal bij de vakafdeling berust. De aanwezigheid van de vakambtenaar bij de hoorzitting of het overleg is tot slot voor de beslisser van belang. De beslisser heeft er immers geen belang bij een alternatieve oplossing voor te stellen of te accepteren die later op verzet stuit bij de vakafdeling. Door de vakafdeling te betrekken bij de inhoudelijke behandeling van het bezwaar kan dat waar mogelijk worden voorkomen.⁴⁹²

Naarmate de belangen van het bestuursorgaan bij de uitkomst van een bezwaarprocedure groter zijn, geeft dat meer aanleiding om een ambtenaar met ruim mandaat, of (een lid van) het bestuursorgaan zelf bij de inhoudelijke behandeling van het bezwaar te betrekken. Dat kan bijvoorbeeld zinvol zijn indien sprake is van grote financiële belangen aan de zijde van het bestuursorgaan, wanneer de zaak politiek gevoelig ligt, of als het bestuursorgaan zelf belang heeft bij een bepaalde uitkomst van de procedure. Maar het kan ook van meerwaarde zijn indien het bestreden besluit tot stand is gekomen na een belangenafweging (wanneer immers het beleid van het bestuursorgaan een belangrijke rol speelt). In dergelijke zaken zal de beslisser – als dat een ambtenaar zonder ruim mandaat is – naar verwachting terughoudend zijn bij het voorstellen (of aanvaarden) van alternatieve oplossingen voor het geschil, als het risico bestaat dat de primaire afdeling of beleidsmakers die niet acceptabel vinden. Immers, het aanvaarden een alternatieve oplossing voor het geschil betekent ook dat het bestreden besluit in beginsel zal moeten worden gewijzigd, met alle mogelijke gevolgen van dien. Zijn de belangen aan de zijde van het bestuursorgaan groter, dan is het begrijpelijk dat men terughoudender zal zijn bij het accepteren van alternatieve oplossingen.

Efficiëntie?

De hierboven beschreven ideeën zouden kunnen stuiten op praktische bezwaren, bijvoorbeeld vrees voor een toename van de kosten die gepaard gaan met de behandeling van een bezwaar. Die zal zich voor kunnen doen bij bestuursorganen die als beleid hebben om bezwaarmakers door één ambtenaar te laten horen (wat bij de grote uitvoeringsinstanties en in het kader van sociale zekerheid meer dan eens het geval is). Toch denk ik dat de extra kosten die dat met zich meebrengt, beperkt zouden kunnen worden gehouden met enige inspanning van het bestuursorgaan.

Een voor de hand liggende manier om de bestuurslasten te beperken, is om standaard met bezwaarmakers te telefoneren om het over hun bezwaarschrift te heb-

492 Ook kan gewezen worden op leereffecten: de primaire afdeling zal naar verwachting eerder leren van haar fouten, indien zij betrokken wordt bij de behandeling van bezwaren.

ben. Uit onderzoek blijkt dat dit telefonisch contact in een aanzienlijk deel van de gevallen kan resulteren in de intrekking van het bezwaar, waarmee een verdere inhoudelijke behandeling niet meer nodig is.⁴⁹³ Daarnaast zou meer kunnen worden ingezet op het vroegtijdig uit de procedure halen van bezwaren waar eigenlijk geen verschil van mening bestaat over de juistheid van het bestreden besluit. Dan kan het bestuursorgaan uit eigen beweging overgaan tot snelle correctie van onjuiste beslissingen (door een nieuw primair besluit te nemen).⁴⁹⁴ Een derde mogelijkheid is om, wanneer bij het bestuursorgaan geen bereidheid bestaat om in overleg te treden met belanghebbenden, vaker – deugdelijk gemotiveerd – aan te sturen op en in te stemmen met verzoeken om de bezwaarfase over te slaan (art. 7:1a Awb).

Geen onderhandelingsruimte?

Uiteraard moet niet uit het oog worden verloren dat een aanzienlijk deel van de door een bestuursorgaan te behandelen bezwaren eenduidige juridische geschillen over gebonden bevoegdheden betreft. Dat betekent dat de ruimte voor het bestuursorgaan om in een concreet geval een inhoudelijk ander besluit te nemen dan het besluit dat ter discussie staat, behoudens het geval dat dit besluit onrechtmatig was, tamelijk beperkt is. Dat neemt uiteraard niet weg dat het bestuursorgaan op zoek kan gaan naar een oplossing ‘voorbij het besluit’, bijvoorbeeld door te onderzoeken of het gebruik kan maken van een andere bevoegdheid of door de bezwaarmaker te verwijzen naar een andere instantie. Daarom zou het ook in geschillen waar het bestuursorgaan op het eerste oog minder bewegingsruimte heeft, goed zijn dat een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan op de hoorzitting of bij het gesprek met de bezwaarmaker aanwezig is die ook zicht heeft op eventuele andere, voor de bezwaarmaker relevante, bevoegdheden van het bestuursorgaan. Dat vergroot de kans dat de hoorzitting wordt benut om te proberen een oplossing voor het probleem van de bezwaarmaker te vinden.

Essentiële vaardigheden persoon die gesprek of hoorzitting leidt

Er is de afgelopen jaren al veel aandacht geweest voor het vergroten van de gespreksvaardigheden van bezwaarbehandelaren. Uit onderzoek blijkt dat goede communicatieve vaardigheden van de hoorder/gespreksleider kunnen bijdragen aan de door rechtzoekenden ervaren procedurele rechtvaardigheid.⁴⁹⁵ Een stap verder is om tijdens de zitting te proberen om tot een voor alle partijen als rechtvaardig ervaren oplossing voor het geschil te komen. Is dat het doel, dan zijn gespreksvaardigheden uiteraard van belang, maar is juridische kennis minstens even belangrijk.

De juridische kennis van degenen die namens het bestuursorgaan bij de behandeling van een bezwaar zijn betrokken (zowel van de hoorder als van de ambtenaar van de vakafdeling als het bestuursorgaan) is ook los van het ideaal van responsieve

493 Zie bijvoorbeeld Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010, p. 143.

494 Zie bijvoorbeeld paragraaf 3.2.4 van dit onderzoek.

495 Zie paragraaf 5.4.2 van dit onderzoek.

besluitvorming belangrijk, met name om uitvoering te kunnen geven aan de in art. 7:11 Awb voorgeschreven opdracht tot een volledige heroverweging. Elk van die betrokkenen moet in staat zijn zich een oordeel te vormen over de gegrondheid van de door een bezwaarmaker aangevoerde bezwaren (en in voorkomende gevallen ook over het namens het bestuursorgaan gevoerde verweer). Juridische kwaliteit is wellicht voor de bezwaarbehandelaar nog wel het meest van belang, omdat hij zijn eigen oordeel dient te vormen over de juistheid van het besluit dat ter discussie staat en een inschatting moet maken van de speelruimte die het bestuursorgaan geniet bij de heroverweging van het bestreden besluit. Bovendien kan juridische deskundigheid van de hoorder bijdragen aan een vorm van ongelijkheidscompensatie tussen de burger (die nu eenmaal vaak een juridische leek is) en de deskundige vertegenwoordiger(s) van vakafdeling en/of bestuur aan de andere kant van de tafel. De juridische vaardigheden van bezwaarbehandelaren zijn minstens van even groot belang voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling als hun gespreksvaardigheden.

9.7 Betekenis van het onderzoek voor andere procedures?

Een van de meest interessante inzichten uit hoofdstuk 5 van dit onderzoek is afkomstig van Galligan, die meent dat het voor het denken over de kwaliteit van een bepaalde besluitvormings- of geschilbeslechtsprocedure van belang is het functioneren van die procedure in relatie met andere verwante procedures te bezien. Bestuursrechtelijke besluitvorming en geschilbeslechting kent in beginsel drie fases: de primaire besluitvormingsfase, de bezwaarfase⁴⁹⁶ en de procedure bij de bestuursrechter. Dat doet de vraag opkomen in hoeverre de bevindingen van dit onderzoek van betekenis kunnen zijn voor het functioneren van die andere twee procedures.

Duidelijk is dat een probleemoplossende opstelling ook in de primaire besluitvormingsfase van toegevoegde waarde kan zijn, met name indien een besluit op aanvraag niet (geheel) conform de aanvraag kan of zal worden genomen. In het kader van het functioneren van geschilbeslechtsprocedures bestaat steeds meer aandacht voor de vraag in hoeverre die procedures een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van het (juridische) probleem van rechtzoekenden. Die vraag is zonder meer relevant voor het functioneren van primaire besluitvormingsprocedures. De vraag die ook daar centraal zou moeten staan, is hoe – gezien de omstandigheden van het geval en uiteraard met inachtneming van de regels – tot een voor belanghebbende aanvaardbare bevoegdheidsuitoefening kan worden gekomen. Voor bestuursorganen is het in dat verband de taak om ook al in die fase van de besluitvorming aandacht te hebben voor (eventuele) achterliggende problemen en/of belangen van betrokkenen en daar niet pas in de bezwaarfase interesse in te tonen. De Awb kent in de primaire besluitvorming een zeer beperkte hoorplicht

496 Of andere bestuurlijke voorprocedure, UOV of administratief beroep.

(art. 4:7 Awb en 4:8 Awb), maar de wet staat er geenszins aan in de weg om ook buiten de gevallen waar het verplicht is belanghebbenden in de gelegenheid te stellen een zienswijze in te dienen, in gesprek te gaan met belanghebbenden.⁴⁹⁷

De taak van de bestuursrechter is in essentie een andere dan die van het bestuursorgaan. Hij moet toetsen of besluiten rechtmatig zijn.⁴⁹⁸ Wel heeft sinds de invoering van de Awb in die taakopvatting een ontwikkeling plaatsgevonden, die inhoudt dat dat steeds meer wordt gestreefd naar finale of definitieve geschilbeslechting.⁴⁹⁹ Een belangrijk onderdeel van dat streven is dat de bestuursrechter wordt geacht maatwerk te leveren. Zo valt in de *Professionele Standaarden* van de bestuursrechter te lezen dat deze onderzoekt of sprake is van een eenduidig juridisch geschil of van een conflict met achterliggende belangen en dat hij deze belangen bij de zitting betreft. Dit vergroot de kans op de finale beslechting van het conflict.⁵⁰⁰ Daarbij is in de bestuursrechtelijke literatuur van de laatste jaren in toenemende mate aandacht voor responsiviteit. Responsief (bestuurs)recht houdt in dat het recht wordt ingezet ter verwezenlijking van maatschappelijke doeleinden. De nadruk bij responsief bestuursrecht ligt op de inhoud van beslissingen. Van rechters wordt in dat verband verwacht dat ze de maatschappelijke effecten en de inhoudelijke ‘rechtvaardigheid’ van hun beslissingen aan de orde stellen, en geen genoegen nemen met ‘procedurale’ rechtmatigheid.⁵⁰¹

De bevindingen van dit onderzoek sluiten aan bij het belang van responsiviteit dat in de literatuur wordt genoemd. Zowel wat betreft het streven naar maatwerk als wat betreft het ideaal van responsieve rechtspraak kan mijn onderzoek ook voor het functioneren van de procedure bij de bestuursrechter relevant zijn. Ten eerste doordat het laat zien dat als bezwaarbehandelaren zich oplossingsgericht opstellen, dit positief bijdraagt aan de door professionele rechtshulpverleners ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Ten tweede vanwege de constatering dat een hogere ervaren kwaliteit van de procedure gepaard gaat met een hogere distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst. Tot slot omdat blijkt dat het voor het in de praktijk brengen van een oplossingsgerichte werkwijze niet van zeer groot belang is wat precies de kenmerken van het geschil zijn of hoe de procedure waarmee het geschil wordt behandeld is ingericht. Een oplossingsgerichte werkwijze is ongeacht de kenmerken van het geschil en de procedure aan te bevelen.

497 Het bevorderen van de participatie van burgers in besluitvorming speelt bijvoorbeeld ook in de nieuwe Omgevingswet een grote rol, zie *Stb.* 2018, 219, p. 131 e.v.

498 Schueler 2019, p. 72.

499 Schueler 2019.

500 Marseille, De Waard & Laskewitz 2015.

501 Zie bijvoorbeeld Scheltema 2019.

9.8 Aanleiding voor wijziging van de Awb?

De bezwaarprocedure is door de Awb-wetgever – onder meer – bedoeld als mogelijkheid om met een bezwaarmaker om tafel te gaan en te kijken of tot een oplossing voor het geschil gekomen kan worden.⁵⁰² Uit dit onderzoek blijkt dat ook professionele rechtshulpverleners de kwaliteit van de bezwaarprocedure hoger waarderen indien de bezwaarprocedure voor dat doel wordt benut. Echter, het belang van een oplossingsgerichte houding bij de behandeling van bezwaren komt in het geheel niet tot uitdrukking in de wettelijke bepalingen over de bezwaarprocedure in hoofdstuk 7 van de Awb. Dat leidt tot de vraag of de wetgever daar wellicht nog een taak heeft.

Duidelijk is dat de bezwaarprocedure zoals deze in de Awb is opgenomen, aan bestuursorganen meer dan voldoende vrijheid biedt om aan de bedoelingen van de wetgever te voldoen. Dat de Awb wat dat betreft geen sta in de weg vormt, betekent niet dat in de wet ook voldoende garanties zijn opgenomen dat de procedure in de praktijk ook wordt gebruikt zoals deze is bedoeld. In het verleden is om die reden een aantal maal de suggestie gedaan om een bepaling in de Awb op te nemen waarin bestuursorganen wordt opgedragen zich in te spannen om een minnelijke oplossing voor bezwaren te vinden. De Raad van State deed dat voorstel al in de aanloop naar de invoering van de bezwaarprocedure in 1994.⁵⁰³ Allewijn⁵⁰⁴, Brenninkmeijer & Marseille⁵⁰⁵ en voormalig kamerlid en minister Van der Steur⁵⁰⁶ deden recenter nog voorstellen.

Als een dergelijke bepaling in de Awb zou worden opgenomen, zal het mijns inziens moeten gaan om een inspanningsverplichting die vergelijkbaar is met art. 8:41a Awb, dat de bestuursrechter verplicht zich in te spannen het hem voorliggende geschil zo mogelijk finaal te beslechten. Het zou goed zijn een vergelijkbare bepaling op te nemen in hoofdstuk 7 van de Awb. In deze bepaling zou dan naar voren moeten komen dat het bestuursorgaan bij de behandeling van een bezwaar zich zo veel mogelijk inspant om een voor belanghebbenden aanvaardbare oplossing voor het geschil te vinden en, idealiter, dat het probleem dat aanleiding was om bezwaar te maken, wordt opgelost. Dat is een ander uitgangspunt dan bijvoorbeeld het voorstel van Van der Steur, dat enkel is gericht op het verbeteren van communicatie tussen burger en overheid. De strekking van zijn voorstel is dat een bestuursorgaan in bezwaar moet ‘bevorderen’ dat sprake is van ‘goede’ communicatie met de indiener van het bezwaar.

De voorstellen van Brenninkmeijer & Marseille en Allewijn gaan wel over de inhoudelijke behandeling van bezwaren. Hun voorstel van Brenninkmeijer & Marseille

502 Zie paragraaf 3.2.2 van dit onderzoek.

503 Ibidem.

504 Allewijn 2007, p. 154-156.

505 Brenninkmeijer & Marseille 2011.

506 Voor een bespreking zie De Graaf, Marseille & Tolsma 2016.

ziet primair op de fase voorafgaand aan het in behandeling nemen van het bezwaar. Hun voorstel luidt:

“Voordat het bestuursorgaan een bezwaarschrift in behandeling neemt, neemt het bestuursorgaan contact op met de indiener ervan teneinde de mogelijkheid van een minnelijke regeling van het bezwaar te onderzoeken.”

Het voorstel van Brenninkmeijer & Marseille spreekt mij meer aan dan dat van Van der Steur. Echter, ik ben van mening dat de inspanningsverplichting om tot een minnelijke oplossing voor het geschil te komen niet beperkt zou moeten blijven tot de fase voorafgaand aan het in behandeling nemen van het bezwaar. Ik kan mij daarom beter vinden in het voorstel van Allewijn:

“Alvorens op het bezwaar te besluiten onderzoekt het bestuursorgaan of – binnen de kaders van de wet- en regelgeving – een minnelijke oplossing tussen partijen mogelijk is.”

Maar ook het voorstel van Allewijn overtuigt mij niet geheel en al. De toevoeging van de zinsnede ‘binnen de kaders van wet- en regelgeving’ beschouw ik als overbodig, omdat het vanzelfsprekend is dat bestuursorganen zich aan wet- en regelgeving moeten houden. Ook de zinsnede ‘minnelijke oplossing tussen partijen’ heeft niet mijn voorkeur, omdat het daardoor lijkt alsof de onderzoeksplicht vooral geldt indien sprake is van een geschil waar meerdere burgers bij betrokken zijn. Bovendien impliceert de zinsnede ‘tussen partijen’ een bepaalde mate van gelijkwaardigheid tussen de bezwaarmaker (en eventuele derden) en het bestuursorgaan. Van die gelijkwaardigheid is, omdat het bestuursorgaan in de bezwaarprocedure zowel de rol van partij als van beslisser vervult, in de praktijk veel minder sprake dan bijvoorbeeld bij het beroep bij de bestuursrechter het geval is. Mijn voorstel luidt daarom:

“Bij de behandeling van het bezwaar onderzoekt het bestuursorgaan of het tot een bevoegdheidsuitoefening kan komen die voor belanghebbenden aanvaardbaar is.”

Ik kies voor een ‘bevoegdheidsuitoefening die voor belanghebbenden aanvaardbaar is’, omdat dit wat mij betreft qua terminologie beter past in de Awb dan ‘minnelijke oplossing’ zoals door Allewijn is voorgesteld. De Awb normeert immers primair bevoegdheidsuitoefeningen door bestuursorganen.

Op bestuursorganen rust ingevolge de door mij voorgestelde bepaling de verplichting te onderzoeken of het tot een bevoegdheidsuitoefening kan komen die voor belanghebbenden aanvaardbaar is. Daarmee is uiteraard niet bedoeld dat bestuursorganen bezwaarmakers simpelweg hun zin moeten geven. In sommige gevallen zal na onderzoek blijken dat niet meer kan worden gedaan dan informatie verstrekken of begrip tonen (bijvoorbeeld bij volledig gebonden bevoegdheden). In andere gevallen kan de bepaling meer inspanning vereisen van het bestuursorgaan. De door mij voorgestelde bepaling ziet zowel op de behandeling van ontvankelijke als op niet-ontvankelijke bezwaarschriften (een besluit tot niet-ontvankelijkverklaring is immers ook een bevoegdheidsuitoefening). Dat wil niet zeggen dat het bestuurs-

orgaan in elk geval tot een inhoudelijke beoordeling van het bezwaar moet komen. Het bestuursorgaan dient zich vanzelfsprekend gewoon te houden aan het (proces) recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Maar als een bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard, bijvoorbeeld omdat het te laat is ingediend, dan kan het bijvoorbeeld wel worden opgevat als verzoek om terug te komen van een besluit.

De door mij voorgestelde bepaling sluit ook aan bij de betekenis die blijktens de jurisprudentie moet worden toegekend aan art. 3:2 Awb (de plicht tot zorgvuldige voorbereiding van een besluit), waaruit in bepaalde gevallen een juridische verplichting voor bestuursorganen volgt om zich – al dan niet op verzoek van de bezwaarmaker of een andere bij het geschil betrokken partij – ‘conflictoplossend’ op te stellen.⁵⁰⁷ Gezien de strekking van de door mij voorgestelde bepaling ligt het voor de hand om deze op te nemen aan het begin van afdeling 7.2 van de Awb, omdat daarmee tot uitdrukking komt dat de verplichting geldt voor de volle breedte van de behandeling van het bezwaar.

Twee relevante vragen zijn, tot slot, hoe de rechter kan beoordelen of de bepaling is nageleefd, en wat de consequenties moeten zijn indien dat niet het geval is. Het bestuursorgaan zal desgevraagd aan de bestuursrechter duidelijk moeten maken dat het de mogelijkheid heeft onderzocht om tot een voor belanghebbenden aanvaardbare bevoegdheidsuitoefening te komen. De door mij voorgestelde bepaling is niet van openbare orde. Bestaat tussen het bestuursorgaan en de burger in beroep geen discussie over de vraag of het bestuursorgaan heeft voldaan aan zijn onderzoeksplicht, dan volstaat een (gestandaardiseerde) overweging in de motivering van het besluit op bezwaar. Bestaat wel discussie tussen de burger en het bestuursorgaan, dan ligt voor de hand dat de rechter met partijen bespreekt welke activiteiten het bestuursorgaan heeft verricht ter voldoening aan de bepaling en hoe intensief de zoektocht is geweest naar een voor belanghebbenden aanvaardbare bevoegdheidsuitoefening.

Oordeelt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan niet heeft voldaan aan de op hem rustende onderzoeksplicht, dan vormt dat aanleiding voor de vernietiging van het besluit op bezwaar. Dat is alleen anders indien van benadeling van belanghebbenden door het gebrek geen sprake is (art. 6:22 Awb). Afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval kunnen bij schending van de onderzoeksplicht de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand worden gelaten, kan de rechter zelf in de zaak voorzien, de bestuurlijke lus toepassen of een kale vernietiging uitspreken. Daarbij geldt de op de rechter rustende verplichting om het aan hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk finaal te beslechten. Dat betekent dat een kale vernietiging, waarmee de zaak wordt terugverwezen naar het bestuursorgaan dat vervolgens opnieuw op het bezwaar moet beslissen, in beginsel alleen aangewezen

⁵⁰⁷ Tolsma 2008.

is indien geen gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheden ter finale geschilbeslechting.

9.9 Evaluatie van dit onderzoek

Ieder onderzoek heeft sterke en minder sterke kanten. Dit onderzoek vormt daarop geen uitzondering. Over de sterke punten zal ik in deze paragraaf korter zijn dan over de beperkingen van de gekozen onderzoeksopzet. Een sterk punt van het onderzoek is de aandacht voor interactie-effecten tussen de kenmerken van de procedure en de kenmerken van het geschil. Deze onderzoeksmethode is bij mijn weten nog niet eerder toegepast in empirisch onderzoek naar het functioneren van procedures in het bestuursrecht. De meerwaarde hiervan is dat precies kan worden onderzocht in welke type geschil een procedure beter of minder goed werkt. Een tweede sterk punt is dat door de onderzoeksopzet een groot aantal verschillende bestuursorganen binnen de steekproef viel. Door deze onderzoeksopzet is het beter mogelijk uitspraken te doen over verbanden tussen de inrichting van de procedure en de kwaliteit daarvan, zonder het risico dat effecten worden toegedicht aan kenmerken van de procedure, terwijl de verklaring moet worden gezocht in ‘kenmerken’ van het bestuursorgaan (bijvoorbeeld of een bestuursorgaan beschikt over goede of slechte bezwaarbehandelaren). Een derde sterk punt is dat naast de effecten van de vormgeving van de procedure ook is gekeken naar de opstelling van de hoorder/gespreksleider.

Een beperking van de gekozen onderzoeksopzet is dat het onderzoek is gericht op de ervaringen van professionele gemachtigden. Het is niet gezegd dat wanneer het onderzoek zou zijn gericht op de ervaringen van burgers, dezelfde onderzoeksresultaten zouden zijn gevonden. Professionele rechtshulpverleners zijn, zo blijkt uit dit onderzoek, niet zozeer gevoelig voor de setting waarin een bezwaar wordt behandeld, maar wel voor de opstelling van de hoorder/gespreksleider. Het is niet uitgesloten dat burgers gevoeliger zijn voor de setting waarin hun bezwaarzaak wordt behandeld dan professionele rechtshulpverleners dat zijn. Echter, in het recente verleden uitgevoerd onderzoek waarin zowel bezwaarmakers als hun gemachtigden over hun ervaringen in de bezwaarprocedure zijn bevraagd – onderzoek naar het functioneren van de bezwaarprocedure van de gemeente Tilburg – biedt geen aanwijzingen dat de ervaringen van gemachtigden en hun cliënt van elkaar verschillen.⁵⁰⁸

Een andere beperking van de gekozen onderzoeksopzet is dat ik mij vooral heb gericht op de bezwaarhoorzitting. Hierdoor blijven andere interacties met het bestuursorgaan buiten beeld. Een voorbeeld van een dergelijke interactie zou (formeel of informeel) contact voorafgaand aan het nemen van een besluit kunnen zijn. Zo wordt bij bestuurlijke boetes veelal eerst een voornemen tot boeteoplegging

⁵⁰⁸ Zie paragraaf 3.4.11 van dit onderzoek.

kenbaar gemaakt waarop gereageerd mag worden (zie art. 5:53 lid 3 Awb). Ook bij andere type besluiten is het gebruikelijk dat voordat een besluit wordt genomen contact is tussen belanghebbenden en het bestuursorgaan (zie bijvoorbeeld art. 4:7 en 4:8 Awb). Daarbij moet worden opgemerkt dat rechtshulpverleners in veel gevallen pas worden ingeschakeld als sprake is van een geschil. Bevraging van rechtshulpverleners leent zich daardoor minder goed voor het meten van de kwaliteit van die andere vormen van contact tussen burgers en bestuursorganen.

Tot slot een meer fundamenteel punt. De subjectieve ervaring van deelnemers aan geschilbeslechtsprocedures zegt niet alles over de objectieve kwaliteit van de procedure. Zo heb ik de deskundigheid van bezwaarbehandelaren in dit onderzoek gemeten door respondenten te vragen naar hun oordeel over de deskundigheid van deze functionarissen. Een meer objectief beeld van de kwaliteit van bezwaarbehandeling zou kunnen worden verkregen door onderzoek dat zich direct op bezwaarbehandelaren richt, bijvoorbeeld door bij hen een toets af te nemen, of door ze bij meerdere hoorzittingen te observeren en hun optreden op basis van een aantal van tevoren vastgestelde criteria te scoren. Het is niet gezegd dat bezwaarbehandelaren die hoog scoren op subjectieve deskundigheid (dus als deskundig overkwamen) ook hoog scoren op objectieve deskundigheid (dus deskundig zijn).

9.10 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek?

Ten eerste een algemene suggestie voor vervolgonderzoek. Over het algemeen is in (Nederlands) rechtswetenschappelijk empirisch onderzoek niet of nauwelijks sprake van cumulatie van kennis. Daarmee bedoel ik dat empirisch onderzoek, zoals dat naar het functioneren van procedures van geschilbeslechting, zelden voortbouwt op resultaten van eerder onderzoek. Wel wordt in de regel kennisgenomen van de bevindingen uit eerder onderzoek, maar zelden tot nooit sluiten de doelstellingen en onderzoeksopzet in zodanige mate op elkaar aan dat het latere onderzoek op het eerdere voortbouwt en dat daadwerkelijk een vergelijking mogelijk is tussen de resultaten van de verschillende onderzoeken. Zo zou, om een voorbeeld te noemen, dit onderzoek over een aantal jaren kunnen worden herhaald. Worden dan (in grote lijnen) dezelfde resultaten gevonden, dan zegt dat iets over de robuustheid van de bevindingen. Bovendien geeft een herhaling van het onderzoek inzicht in eventuele veranderingen over de tijd.

Twee andere aanbevelingen voor vervolgonderzoek zijn een herhaling van dit onderzoek, maar dan gericht op een andere procedure van geschilbeslechting, en een herhaling van dit onderzoek, maar dan gericht op de ervaringen van andere gebruikers van de bezwaarprocedure. Wat die eerste suggestie betreft, valt in het bestuursrecht te denken aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, klachtbehandeling (bij bestuursorganen of ombudsman(nen)) en het beroep bij de bestuursrechter; voor het civiele recht valt te denken aan onderzoek naar het functioneren van geschillencommissies; voor het strafrecht aan onderzoek naar de

procedure van verzet tegen strafbeschikkingen. In dergelijk onderzoek zou, net als in dit onderzoek is gebeurd, aandacht moeten worden besteed aan het in kaart brengen van interactie-effecten tussen de wijze waarop de procedure is ingericht en de kenmerken van de geschillen die aan de orde komen.⁵⁰⁹

Een andere mogelijkheid voor vervolgonderzoek is een vergelijkbaar onderzoek als het onderhavige, maar dan gericht op de ervaringen van gemachtigden/vertegenwoordigers van bestuursorganen. Net als professionele rechtshulpverleners zijn deze personen inhoudelijk deskundig (dus zou aan hen in beginsel dezelfde vragenlijst kunnen worden voorgelegd als ik in dit onderzoek heb gebruikt) en kan worden aangenomen dat ze geen sterk eigen belang hebben bij de uitkomst van een zaak. Ook een dergelijk onderzoek zou gericht kunnen zijn op het vinden van interactie-effecten tussen de inrichting van de procedure en de kenmerken van het geschil dat daarin aan de orde is. Zo kan dit onderzoek als inspiratiebron dienen voor ander onderzoek dat is gericht op het verbreden en verdiepen van kennis over de effectiviteit van geschilbeslechtsprocedures.

509 Intern rechtsvergelijkend onderzoek behoort dan ook tot de interessante mogelijkheden.

Literatuur

Aalders e.a. 2001 – M.V.C. Aalders e.a., *De burger en de Awb: ervaringen van repeat players met Awb-procedures*, Den Haag: Bju 2001.

Allewijn 2007 – D. Allewijn, 'Naar een probleemoplossend systeem van rechtsbescherming', *NTB* 2007, p. 154-156.

Allewijn 2011 – D. Allewijn, *Tussen partijen is in geschil..., de bestuursrechter als geschilbeslechter* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu 2011.

Allewijn 2016 – D. Allewijn, 'Het rapport "De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht". Een stap in de richting van responsieve bestuursrecht-spraak?', *NTB* 2016/29.

Bayles 1990 – M.D. Bayles, *Procedural Justice: Allocating to individual*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 1990.

Beerten e.a. 1996 – M.S. Beerten e.a., *Aspecten van financiële beschikkingverlening: Een eerste evaluatie van de Awb*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.

Bies & Moag 1986 – R.J. Bies en J.F. Moag, 'Interactional justice: Communication criteria of fairness', in: R. J. Lewicki, B. H. Sheppard en M. H. Bazerman (red.), *Research on negotiations in organizations*, Greenwich, CT: JAI Press 1986.

Boekema 2015 – I.M. Boekema, *De stap naar hoger beroep* (diss. Groningen), Den Haag: Bju 2015.

Breeuwsma 1982 – C.M. Breeuwsma e.a., *Beeld van de Arob-bezwaarschriftenprocedure*, Deventer: Kluwer 1982.

Breeuwsma 1984 – C.M. Breeuwsma e.a., *Arbo-praktijken*, Deventer: Kluwer 1984.

Brenninkmeijer & Marseille 2011 – A.F.M. Brenninkmeijer en A.T. Marseille, 'Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften', *NJB* 2011/1586.

Commissie Evaluatie Awb III 2007 – Commissie Evaluatie Awb III, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002–2006*, Den Haag: Bju 2007.

Cronbach 1951 – L.J. Cronbach, 'Coefficient alpha and the internal structure of tests', *Psychometrika* 1951/16.

Daalder, De Groot & Van Breugel 1994 – E.J. Daalder, G.R.J. de Groot en J.M.E. van Breugel, *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht Eerste Tranche*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1994.

De Bock 2015 – R.H. de Bock, 'Grip op kwaliteit; een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen' voor de Jaarvergadering van de Nederlandse Juristenvereniging, 12 juni 2015 te Zwolle, *Handelingen NJV*, 145^e jaargang/2015–1, Deventer: Kluwer 2015.

De Graaf, Marseille & Herwijer 2003 – K.J. de Graaf, A.T. Marseille en M. Herwijer, *Mediation in bezwaar. Evaluatie Mediationproject Provincie Overijssel*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde RuG 2003.

De Graaf, Marseille & Tolsma 2016 – K.J. de Graaf, A.T. Marseille en H.D. Tolsma, 'De Wet bevordering mediation en het Bestuursrecht', *NJB* 2016/38.

De Waard 1987 – B.W.N. de Waard, *Beginselen van behoorlijke rechtspleging* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.

De Waard e.a. 2011 – B.W.N. de Waard e.a., *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Bju 2011.

Galligan 1997 – D.J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures*, Oxford: Oxford University Press 1997.

Genn 1999 – H. Genn, *Paths to Justice: What people do and thing about going to law*, Oxford: Hart Publishing 1999.

Gramatikov, Barendrecht & Verdonschot 2011 – M. Gramatikov, M. Barendrecht en J.H. Verdonschot, 'Measuring the Costs and Quality of Paths to Justice: Contours of a Methodology', *Hague Journal on the Rule of Law* 2011/3.

Greenberg 1990 – J. Greenberg, 'Organizational justice: yesterday, today and tomorrow', *Journal of Management* 1990/16 (2).

Hauenstein, McGonigle & Flider 2001 – A. Hauenstein, T. McGonigle en S.W. Flinder, 'A Meta-Analysis of the Relationship Between Procedural Justice and Distributive Justice: Implications for Justice Research', *Employee Responsibilities and Rights Journal* 2001/13:1.

Herwijer & Lunsing 2011 – M. Herwijer en J.L. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Hollander-Blumoff 2017 – R. Hollander-Blumoff, 'Formation of procedural justice judgments in legal negotiation', *Group Decision and Negotiation* 2017/26(1).

Jaccard & Turirisi 2003 – J. Jaccard en R. Turirisi, *Interaction Effects in multiple regression*, Thousand Oaks: Sage 2003.

Leventhal 1980 – G.S. Leventhal, 'What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationship', in: K. J. Gergen, M. S. Greenberg, & R. H. Willis (red.), *Social exchange: Advances in theory and research*, New York: Plenum 1980.

Marseille, Swinkels & De Jong 2018 – A.T. Marseille, W. Swinkels & H.M. de Jong, 'Professionele standaarden en de praktijk van de zitting bij de bestuursrechter', *NTB* 2018/73.

Marseille, Tolsma & De Graaf 2011 – A.T. Marseille, H.D. Tolsma en K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 3. Handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Marseille, Tolsma e.a. 2019 – A.T. Marseille, H.D. Tolsma e.a., *Bestuursrecht. Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Bju 2019.

Marseille & Van der Velden 2014 – A.T. Marseille en L. van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdient vertrouwen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.

Marseille, De Waard & Laskewitsz 2015 – A.T. Marseille, B.W.N. de Waard en P. Laskewitsz, 'De Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht in de praktijk', *NJB* 2015/1482.

Marseille, De Waard & Wever 2017 – A.T. Marseille, B.W.N. de Waard en M. Wever, *Evaluatie bezwaarschriftprocedure gemeente Tilburg*, Groningen: Vakgroep SBB Rijksuniversiteit Groningen 2017.

Mashaw 1981 – J. Mashaw, 'Conflict and Compromise Among Ideals of Administrative Justice', *Yale Faculty Scholarship Series* 1981/1153.

Mahsaw 1983 – J. Mashaw, *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven: Yale University Press 1983.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013 – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Professioneel behandelen van bezwaren. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004 – Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handreiking bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Bju 2004.

Nonet & Selznick 2001 – P. Nonet en P. Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New Brunswick: Transaction Publishers 2001.

Polak e.a. 1996 – J.M. Polak e.a., *Toepassing en effecten van de Awb 1994–1996*, Den Haag: Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken 1996.

Polak e.a. 2004 – J.E.M. Polak e.a., *De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid. Van toetsing naar geschilbeslechting (rapport van de commissie rechtsbescherming van de VAR)*, Den Haag: Bju 2004.

Sainsbury 2008 – R. Sainsbury, 'Administrative justice, discretion and the 'welfare to work' project', *Journal of Social Welfare & Family Law* 2008/30:4.

Sanders 1999 – K.H. Sanders, *De heroverweging getoetst: Een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures* (diss. Groningen). Deventer: Kluwer 1999.

Scheltema 2015 – M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *NTB* 2015/37.

Scheltema 2019 – M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24.

Schlössels & Zijlstra 2014 – R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie Bestuursrecht in de sociale rechtstaat 2: Rechtsbescherming en Overheidsaansprakelijkheid*, Deventer: Kluwer 2014.

Schoor 1992 – C.J.W. Schoor, 'De bezwaarschriftprocedure in de Awb, gezien in het licht van die procedure op grond van de Wet Arob (I)', *Gst.* 1992–6944.

Schueler 2019 – B. Schueler, 'Van besluit naar geschil', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb – In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Kluwer 2019.

Schwartz 2010 – A. Schwartz, *De adviescommissie in bezwaar. Inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten* (diss. Groningen), Den Haag: Bju 2010.

Ter Voert & Klein Haarhuis 2014 – M.J. ter Voert en C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2014: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: WODC 2015.

Thibaut & Walker 1975 – J. Thibaut en L. Walker, *Procedural Justice: a psychological analysis*, Hillsdale: New Jersey 1975.

Thibaut, Walker & Lind 1972 – J. Thibaut, L. Walker en E. Allan Lind, 'Adversary presentation and bias in legal decision making', *Harvard Law Review* 1972/86.

Tolsma 2008 – H.D. Tolsma, *Bemiddelend bestuur: juridische aspecten van bemiddeling bij bestuurlijke besluitvorming* (diss. Groningen), Den Haag: Bju 2008.

Tyler 1988 – T.R. Tyler, 'What is procedural justice? Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures', *Law and Society Review* 1988/22.

Tyler 2000 – T. Tyler, 'Social Justice: Outcome and Procedure', *International Journal of Psychology* 2000/35 (2).

Tyler 2007 – T. Tyler, 'Procedural Justice and the Courts', *Court Review: The Journal of the American Judges Association* 2007/217.

Van den Bos & Lind 2002 – K. van den Bos en E. A. Lind, 'Uncertainty Management by Means of Fairness Judgments', *Advances in experimental social psychology* 2002/34.

Van den Bos & Van der Velden 2013 – K. van den Bos en L. van der Velden, *Prettig Contact met de Overheid 4: Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van over-*

heidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

Van der Velden, Koetsenruijter & Euwema 2010 – L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Van Deuzen 2017 – A. van Deuzen, 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016 van de andere kant gezien', *NJB* 2017/265.

Van Erp & Klein Haarhuis 2006 – J.G. van Erp en C.M. Klein-Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures: Een verkennend onderzoek*, Den Haag: WODC 2006.

Van Kemenade 1997 – J.A. van Kemenade, *Bestuur in geding (Rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur, onder voorzitterschap van J.A. van Kemenade)*, Haarlem 1997.

Van Montfort & Tromp 2000 – A.J.G.M. van Montfort en G. Tromp, 'Alleen tevreden met resultaat?', *Beleidswetenschap* 2000/4.

Verheij 2003 – N. Verheij, 'Tussen toen en nu. Het relevante tijdstip voor besluitvorming in bezwaar en toetsing in beroep', *JBPlus* 2003.

Vranken & Snel 2019 – J. Vranken en M. Snel, 'De civiele rechter in Nederland op de schopstoel', *NJB* 2019/687.

Wenders 2010 – D. Wenders, *Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 2010.

Wever 2016 – M. Wever, 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016. Vooral vernieuwing op papier?', *NJB* 2016-44.

Winter 2014 – H.B. Winter, 'Het dictum van het advies en het besluit op bezwaar', in: A.G. Bregman, H.E. Bröring en K.J. de Graaf (red.), *Onbegrensde rechtsbeoefening: opstellen aangeboden aan prof. mr. D.A. Lubach*, p. 291-301, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014.

Jurisprudentie

ABRvS 6 juni 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1681, AB 1995/416 m.nt. Goorden.

ABRvS 6 januari 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AH6433, AB 1997/86, m.nt. Michiels.

ABRvS 4 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF149, JB 2003/36, m.nt. Jansen.

ABRvS 5 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AR8743; AB 2005/168, m.nt. Bröring.

ABRvS 4 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2240.

ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH9259, AB 2009/262 m.nt. A.T. Marseille.

ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7155, AB 2011/130 m.nt. Blomberg en Grapperhaus.

ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2322.

ABRvS 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1034, AB 2013/39 m.nt. L.M. Koenraad.

ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2518.

ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3381, AB 2013/182 m.nt. Koenraad.

ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1311.

ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2923.

ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1365.

ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2015.

CBb 19 juli 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AU1268.

CBb 24 mei 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA6981, AB 2007/214 m.nt. Sewandono.

CBb 22 april 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ9960, AB 2013/271 m.nt. Koenraad.

CRvB 21 maart 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AE1344.

CRvB 5 december 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AF2871.

CRvB 25 juni 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AI0054, AB 2003/395 m.nt. Bröring.

CRvB 4 juli 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AI1113.

CRvB 24 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY9362.

CRvB 15 april 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1459.

CRvB 17 oktober 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3377, AB 2015/86 m.nt. Modderman.

CRvB 19 december 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4473, Gst. 2018/42 m.nt. De Greef.

HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2306, AB 2019/97 m.nt. Wever.

Nationale ombudsman 30 september 2005, ECLI:NL:XX:2005:AX7129, AB 2006/197 m.nt. Ten Berge.

Bijlage 1. Regressies: 'fit' tussen procedure en geschil

Beschrijvende statistieken voor de onderzochte variabelen

	Mean	Std. deviation	N
Procedurele rechtvaardigheid	3.880	.744	190
Deskundigheid van de hoorder/gespreksleider	3.524	.756	190
Algemene waardering optreden hoorder/gespreksleider	6.836	1.515	190
Algemene waardering procedure	6.436	1.594	190
Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	.189	.392	190
Intern (0) of extern (1) (dummy)	.305	.461	190
Oplossingsgerichte werkwijze	2.886	.849	190
Eenduidig of complex	2.660	1.428	190
Gebonden of beleidsvrij	3.33	1.463	190

Regressietabel

Afhankelijke variabele: procedurele rechtvaardigheid

Model		Unstandardized Coefficients		
		B	Std. Error	Sig.
1	(Constant)	3.921	.072	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	-.171	.137	.214
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	-.027	.117	.819
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.300	.060	.000
2	(Constant)	3.892	.073	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	-.103	.141	.467
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	.024	.118	.842
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.298	.059	.000
	Eenduidig of complex (gecentreerd)	-.039	.037	.298
	Gebonden of beleidsvrij (gecentreerd)	-.065	.035	.069
3	(Constant)	3.892	.073	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	-.045	.141	.751
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	-.023	.117	.842
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.274	.059	.000
	Eenduidig of complex (gecentreerd)	-.030	.051	.562
	Gebonden of beleidsvrij (gecentreerd)	-.077	.046	.096
	Complexiteit x formeel/informeel (Interactie)	.035	.094	.706
	Beleidsvrijheid x formeel/informeel (interactie)	-.039	.096	.682
	Complexiteit x intern/extern (interactie)	-.044	.087	.616
	Beleidsvrijheid x intern/extern (interactie)	.114	.081	.161
	Complexiteit x oplossingsgerichte werkwijze (interactie)	.093	.038	.015
	Beleidsvrijheid x oplossingsgerichte werkwijze (interactie)	.115	.037	.002

Model samenvatting

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.357 ^a	.128	.114	.700
2	.386 ^b	.149	.126	.695
3	.478 ^c	.228	.181	.673

ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	13,360	3	4,453	9,075	.000 ^b
	Residual	91,269	186	.491		
	Total	104,629	189			
2	Regression	15,621	5	3,124	6,458	.000 ^c
	Residual	89,009	184	.484		
	Total	104,629	189			
3	Regression	23,900	11	2,173	4,791	.000 ^d
	Residual	80,729	178	.454		
	Total	104,629	189			

Regressietabel

Afhankelijke variabele: deskundigheid van de hoorder

Model		Unstandardized Coefficients		
		B	Std. Error	Sig.
1	(Constant)	3.580	.072	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	-.386	.137	.005
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	.057	.117	.624
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.281	.060	.000
2	(Constant)	3.561	.074	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	-.345	.142	.016
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	.084	.120	.486
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.278	.060	.000
	Eenduidig of complex (gecentreerd)	-.039	.038	.304
	Gebonden of beleidsvrij (gecentreerd)	-.014	.036	.691
3	(Constant)	3.565	.076	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	-.358	.147	.016
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	.059	.121	.628
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.284	.062	.000
	Eenduidig of complex (gecentreerd)	-.043	.053	.420
	Gebonden of beleidsvrij (gecentreerd)	-.033	.048	.500
	Complexiteit x formeel/informeel (Interactie)	.067	.098	.498
	Beleidsvrijheid x formeel/informeel (interactie)	.051	.100	.612
	Complexiteit x intern/extern (interactie)	-.010	.091	.911
	Beleidsvrijheid x intern/extern (interactie)	.048	.084	.573
Complexiteit x oplossingsgerichte werkwijze (interactie)	.088	.040	.028	
Beleidsvrijheid x oplossingsgerichte werkwijze (interactie)	.023	.039	.553	

Model samenvatting

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.391 ^a	.153	.139	.701
2	.399 ^b	.159	.136	.703
3	.435 ^c	.189	.139	.702

ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	16,564	3	5,521	11,206	.000 ^b
	Residual	91,647	186	.493		
	Total	108,210	189			
2	Regression	17,195	5	3,439	6,952	.000 ^c
	Residual	91,016	184	.495		
	Total	108,210	189			
3	Regression	20,461	11	1,860	3,773	.000 ^d
	Residual	87,750	178	.493		
	Total	108,210	189			

Regressietabel

Afhangelijke variabele: algemene kwaliteit optreden hoorder/gespreksleider

Model		B	Std. Error	Sig.
1	(Constant)	6.903	.140	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	-.526	.269	.052
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	.105	.229	.648
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.716	.117	.000
2	(Constant)	6.854	.143	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	-.410	.277	.141
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	.185	.233	.428
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.709	.117	.000
	Eenduidig of complex (gecentreerd)	-.084	.073	.255
	Gebonden of beleidsvrij (gecentreerd)	-.081	.070	.247
3	(Constant)	6.887	.147	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	-.297	.285	.299
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	.101	.235	.668
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.706	.119	.000
	Eenduidig of complex (gecentreerd)	-.038	.103	.711
	Gebonden of beleidsvrij (gecentreerd)	-.116	.094	.215
	Complexiteit x formeel/informeel (Interactie)	-.292	.190	.126
	Beleidsvrijheid x formeel/informeel (interactie)	.049	.194	.803
	Complexiteit x intern/extern (interactie)	.094	.176	.595
	Beleidsvrijheid x intern/extern (interactie)	.107	.164	.515
	Complexiteit x oplossingsgerichte werkwijze (interactie)	.156	.077	.043
Beleidsvrijheid x oplossingsgerichte werkwijze (interactie)	-.026	.075	.734	

Model samenvatting

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.437 ^a	.191	.178	1.373
2	.451 ^b	.203	.182	1.370
3	.492 ^c	.242	.195	1.359

ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	82,882	3	27,627	14,638	,000 ^b
	Residual	351,060	186	1,887		
	Total	433,942	189			
2	Regression	88,180	5	17,636	9,385	,000 ^c
	Residual	345,762	184	1,879		
	Total	433,942	189			
3	Regression	105,029	11	9,548	5,167	,000 ^d
	Residual	328,913	178	1,848		
	Total	433,942	189			

Regressietabel

Afhankelijke variabele: algemene waardering kwaliteit procedure

Model		Unstandardized Coefficients		
		B	Std. Error	Sig.
1	(Constant)	6.354	.146	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	-.025	.280	.929
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	.283	.238	.237
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.823	.122	.000
2	(Constant)	6.267	.148	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	.173	.285	.544
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	.414	.240	.086
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.807	.121	.000
	Eenduidig of complex (gecentreerd)	-.172	.075	.023
	Gebonden of beleidsvrij (gecentreerd)	-.094	.072	.193
3	(Constant)	6.272	.152	.000
	Formeel (0) of informeel (1) (dummy)	.322	.295	.276
	Intern (0) of extern (1) (dummy)	.330	.243	.176
	Oplossingsgerichte werkwijze (gecentreerd)	.769	.124	.000
	Eenduidig of complex (gecentreerd)	-.158	.106	.138
	Gebonden of beleidsvrij (gecentreerd)	-.123	.097	.203
	Complexiteit x formeel/informeel (Interactie)	-.115	.196	.558
	Beleidsvrijheid, formeel of informeel (interactie)	-.106	.201	.597
	Complexiteit, intern of extern (interactie)	.051	.182	.781
	Beleidsvrijheid, intern of extern (interactie)	.207	.169	.222
	Complexiteit, oplossingsgerichte werkwijze (interactie)	.128	.079	.107
	Beleidsvrijheid, oplossingsgerichte werkwijze (interactie)	.089	.078	.256

Samenvatting model

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.454 ^a	.206	.194	1.431
2	.487 ^b	.237	.216	1.411
3	.518 ^c	.268	.223	1.405

ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	99,162	3	33,054	16,133	,000 ^b
	Residual	381,081	186	2,049		
	Total	480,242	189			
2	Regression	113,708	5	22,742	11,416	,000 ^c
	Residual	366,534	184	1,992		
	Total	480,242	189			
3	Regression	128,826	11	11,711	5,932	,000 ^d
	Residual	351,416	178	1,974		
	Total	480,242	189			

Bijlage 2: Logistische regressie: in beroep?

Model		B	Std. Error	Sig.
1	(Constant)	,622	,357	,085
	Algemene waardering procedure	,144	,078	,069
	Algemene waardering optreden hoorder/gespreksleider	-,109	,088	,221
	Deskundigheid van de hoorder/gespreksleider	,035	,144	,811
	Ervaren procedurele rechtvaardigheid	,192	,148	,199
2	(Constant)	,684	,345	,052
	Algemene waardering procedure	,106	,077	,174
	Algemene waardering optreden hoorder/gespreksleider	-,091	,085	,290
	Deskundigheid van de hoorder/gespreksleider	-,040	,142	,779
	Ervaren procedurele rechtvaardigheid	,145	,144	,319
	Distributieve rechtvaardigheid	,189	,075	,014

Bijlage 3. Verslag verkrijgen respondenten kwantitatieve onderzoek

Het onderzoek is gericht op het in kaart brengen van de waardering van procedurele rechtshulpverleners voor de meest recent door hen in hun hoedanigheid als gemachtigde meegemaakte bezwaarhoorzitting of informeel gesprek. Er is gekozen om de opgeworpen onderzoeksvragen te onderzoeken door het afnemen van web-enquêtes. In deze bijlage wordt de werkwijze bij het verkrijgen van contactgegevens van potentiële respondenten beschreven.

Stap 1. Het vinden van de namen van gemachtigden.

Er is voor gekozen om potentiële respondenten op te zoeken in op www.rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken. Middels de optie "uitgebreid zoeken", is gezocht naar uitspraken gedaan tussen 1 augustus en 30 november 2017. De uitspraken van alle rechtbanken, gerechtshoven en de vier bestuursrechtelijke hoger beroepsinstanties (de Centrale Raad van Beroep, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College Beroep voor het Bedrijfsleven en de belastingkamer van de Hoge Raad) zijn meegenomen. Alle uitspraken van die colleges die binnen het rechtsgebied "bestuursrecht" zijn geplaatst zijn bekeken, met uitzondering van uitspraken binnen de rechtsgebieden "vreemdelingenrecht" en "belastingrecht". De gevonden uitspraken zijn gesorteerd op "oudste boven".

In iedere uitspraak is vervolgens gezocht naar de namen van de bij het geschil betrokken professionele rechtshulpverleners. Voor de meeste rechtscollages geldt dat aan het begin van de uitspraak wordt vermeld of door een gemachtigde namens iemand beroep of hoger beroep is ingesteld. Daarnaast wordt in de uitspraak altijd vermeld wie er ter zitting zijn verschenen. Wordt op een of beide plekken melding gemaakt van de betrokkenheid van een gemachtigde, dan is de daar opgegeven naam inclusief de voorletters genoteerd. Iedere gemachtigde is maar een keer in de lijst van respondenten opgenomen, dubbel is zoveel mogelijk verwijderd.

Uitsluitend de namen van gemachtigden van de tegenpartij van bestuursorganen (burgers of rechtspersonen) zijn genoteerd. Dit omdat de gemachtigden van bestuursorganen veelal werkzaam zijn voor dat bestuursorgaan, en daarom niet met regelmaat bezwaarmakers bijstaan in procedures tegen andere bestuursorganen. Ook is niet van iedere persoon die als gemachtigde voor de tegenstander van een bestuursorgaan optrad de naam genoteerd. Alleen wanneer een gemachtigde wordt aangeduid met de titel "mr." of wanneer wordt vermeld dat de gemachtigde advocaat is, is de naam genoteerd omdat er dan vanuit is gegaan dat deze persoon beroepsmatig rechtshulp verleent. Naast de naam van de gemachtigde is het ecli-nummer van de uitspraak waarin de naam is gevonden genoteerd.

Verkrijgen van contactgegevens

Het hebben van alleen namen is uiteraard niet voldoende om contact op te kunnen nemen met de gevonden gemachtigden. Met behulp van Google is gezocht op

de naam van de genoteerde gemachtigden inclusief dienst voorletters om op die manier een emailadres te achterhalen. Indien die zoekopdracht via Google geen resultaat opleverde is op de website van de Orde van Advocaten, via “zoek een advocaat” gezocht op de naam van de gemachtigde. Leverde ook dit geen resultaten op dan is die gemachtigde buiten beschouwing gelaten. Diens naam is wel genoteerd, maar zonder contactgegevens (dit om te voorkomen dat meerdere keren wordt gezocht naar dezelfde persoon, terwijl van-tevoren al vaststaat dat dit geen resultaat zal opleveren.)

Doordat is gezocht naar de persoonlijke werk-emailadressen van gemachtigden kon in veel gevallen ook het geslacht worden vastgesteld. Ook bij de op de site van de Orde van Advocaten gepubliceerde gegevens wordt het geslacht van gemachtigde vermeld. Het geslacht is gebruikt om de email van een persoonlijke aanhef te voorzien (geachte heer, geachte mevrouw). Wanneer het niet lukte om het geslacht te achterhalen is de aanhef geachte heer/mevrouw gebruikt.

De contactgegevens van rechtshulpverleners bleken een stuk lastiger te vinden dan die van advocaten. Veelal waren rechtshulpverleners die ik vond in dienst van grote rechtsbijstandskantoren en verzekeraars. Deze organisaties maken de persoonlijke email adressen niet bekend (niet op hun site en ook niet op verzoek). Daarom was het veelal niet mogelijk om een persoonlijk email adres te achterhalen.

Twee periodes

De dataverzameling heeft plaatsgevonden in twee periodes. De eerste periode begon eind september 2017 en duurde tot medio november 2018. In deze periode is met hulp van een student-assistent uitspraken die zijn verschenen tussen 1 augustus 2018 en 30 september 2018 doorzocht. Ik hoopte met deze eerste groep respondenten voldoende respondenten te krijgen om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. De respons viel echter tegen. Daarom is in januari een tweede groep respondenten benaderd (ongeveer van gelijke omvang als de eerste groep, +/- 800 mensen). De tweede dataverzamelingsperiode duurde van medio december 2017 tot medio januari 2018. In die periode uitspraken die zijn verschenen tussen 1 oktober en 30 november bekeken. In de tweede periode heb ik overigens geen hulp gehad van een student-assistent.

Voor de eerste groep respondenten geldt dat alleen de gemachtigde die in de uitspraak werd genoemd in het bestand is opgenomen, ook wanneer die gemachtigde werkzaam was voor een kantoor waar meerdere advocaten werkzaam zijn. Dat betekent dat één uitspraak in verreweg de meeste gevallen één gemachtigde opleverden. Echter, naarmate het aantal gevonden gemachtigden toenam, kwam steeds vaker voor dat de gemachtigde die werd gevonden ook al in een eerdere uitspraak was gevonden. Aangezien iedere gemachtigde slechts eenmaal aan het onderzoek deel kon nemen, betekende dit dat een steeds groter wordend aantal uitspraken bekeken moest worden om één nieuwe gemachtigde te vinden. Dit was op den duur niet meer efficiënt. Daarom is er voor gekozen om voor de tweede

groep gemachtigden ook de eventuele kantoorgenoten in het databestand op te nemen. Die nieuwe werkwijze bood twee voordelen. Ten eerste konden op deze manier meerdere gemachtigden per uitspraak gevonden worden. Ten tweede kon ik wanneer ik gemachtigde tegenkwam die ik al had gevonden diens kantoorgenoten in de database opnemen waardoor ik sneller het streefgetal (+/- 800) kon halen.

Uitnodigingen

Iedere gemachtigde is een gepersonaliseerde uitnodiging gestuurd met daarin het verzoek de enquête in te vullen. Om een zo hoog mogelijke respons te krijgen zijn met tussenpozen van een week à 10 dagen nog twee herinneringen gestuurd. Omdat het programma waar de web enquête mee is afgenomen bijhoudt welke respondenten de vragenlijst al hadden voltooid en welke niet, konden de herinneringsmails eenvoudig aan de juiste mensen worden geadresseerd. Omdat de respondenten in twee groepen zijn benaderd zijn in totaal zes emails verzonden. Omdat de respons van de eerste groep tegenviel zijn is de tekst van de laatste drie emails gewijzigd ten opzichte van die van de eerste drie. Hieronder zijn alle zes uitnodigingen te zien. De aanhef van de hieronder weergegeven voorbeelden is niet gepersonaliseerd, maar voor het overige zijn ze identiek aan de uitnodigingen die de gemachtigde ontvingen.

Groep 1, uitnodiging 1:

Geachte heer/mevrouw,

De bezwaarprocedure is de meest gebruikte geschilbeslechtsingsprocedure in Nederland. Maar hoe goed of slecht gaat het eigenlijk met deze procedure? Welke wijze van bezwaarbehandeling verdient de voorkeur? Waarom doen sommige bestuursorganen het veel beter dan andere? Daar is maar weinig over bekend. Met name ontbreekt inzicht in de opvattingen van de ervaringsdeskundigen bij uitstek: rechtshulpverleners zoals u, die burgers bijstaan in bezwaarprocedures.

De Rijksuniversiteit Groningen (prof. mr. dr. A.T. Marseille, mr. M. Wever) verricht hier onderzoek naar. Om de ervaringen van professionele rechtshulpverleners zo volledig mogelijk in kaart te brengen, vragen wij u de bij deze email gevoegde enquête over uw ervaringen met de bezwaarprocedure in te vullen (10 a 15 min).

De resultaten van het onderzoek zijn niet alleen wetenschappelijk van belang, maar kunnen ook helpen verbeteringen in de bezwaarprocedure aan te brengen. We zouden het ook daarom bijzonder op prijs stellen als u aan het onderzoek wilt meewerken. Uiteraard worden uw gegevens vertrouwelijk behandeld en niet gedeeld met derden.

Klik op de link om deel te nemen:

[Take the Survey](#)

U kunt de onderstaande link ook plakken in uw webbrowser
http://rug.eu.qualtrics.com/jfe/form/SV_5zPt5vMvVM0ugT3?Q_DL=9ZWwecwB-muAGWiN_5zPt5vMvVM0ugT3_MLRP_85DD1lryqmR4ga9&Q_CHL=email

Heeft u vragen naar aanleiding van deze mail, neem dan contact op met Marc Wever (marc.wever@rug.nl). Datzelfde geldt als u op de hoogte gesteld wilt worden van de resultaten van het onderzoek.

Tot slot: in het kader van het onderzoek zouden we graag met een aantal rechtshulpverleners uitgebreider spreken over hun ervaringen met de bezwaarprocedure. Heeft u hier belangstelling voor, dan kunt u dat laten weten met een mail aan: marc.wever@rug.nl.

Bij voorbaat zeer veel dank voor uw medewerking.

Hoogachtend,

Bert Marseille en Marc Wever

Groep 1, herinnering 1:

Geachte heer/mevrouw,

U heeft onlangs van ons een email ontvangen met het verzoek deel te nemen aan een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen naar de kwaliteit van bezwaarbehandeling door de overheid. Voor ons is inzicht in uw ervaringen als rechtshulpverlener van groot belang.

Wij willen u hierbij laten weten dat het nog mogelijk is om deel te nemen aan het onderzoek.

Uw hulp zou door ons zeer worden gewaardeerd. Het invullen van de web-enquête kost 10 a 12 minuten. Uw gegevens worden volledig anoniem verwerkt.

U kunt deelnemen door op onderstaande link te klikken:

[\\${!://SurveyLink?d=Take%20the%20Survey}](#)

U kunt ook onderstaande link kopiëren en plakken in uw webbrowser:

[\\${!://SurveyURL}](#)

Deelname aan het onderzoek is nog mogelijk tot en met 20 december 2017.

In een volgende fase van het onderzoek willen wij graag met een aantal rechtshulpverleners uitgebreider spreken over hun ervaringen met de bezwaarprocedure. Heeft u hier belangstelling voor, dan kunt u een mail sturen aan: marc.wever@rug.nl. Ook bij vragen over het onderzoek zelf kunt u Marc Wever een mail sturen.

Bij voorbaat zeer veel dank voor uw medewerking.

Hoogachtend,

Bert Marseille en Marc Wever

Groep 1, herinnering 2:

Geachte heer/mevrouw,

Enige tijd geleden hebben wij u verzocht deel te nemen aan een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen naar de kwaliteit van bezwaarbehandeling door de overheid.

Met het onderzoek hopen wij bij te kunnen dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van bezwaarbehandeling door de overheid. Het is voor ons belangrijk om zoveel mogelijk informatie en ervaringen van professionele gemachtigden te verzamelen. Uw deelname aan het onderzoek is voor ons – maar mogelijk ook voor uzelf – van grote waarde. Als u heeft deelgenomen aan het onderzoek danken wij u zeer!

Om degenen die nog mee willen doen aan het onderzoek daartoe de kans te geven hebben wij besloten om de deadline voor deelname met 2 dagen te verlengen. Als u nog wilt meedoen aan het onderzoek, kan dat nog vandaag en morgen (tot en met zaterdag 23 december). Ook degenen die de vragenlijst al wel hebben geopend maar nog niet de mogelijkheid hebben gehad om deze af te maken, kunnen dat tot die tijd doen.

Deelnemen kan door op de onderstaande link te klikken:

[\\${!://SurveyLink?d=Take the Survey}](#)

U kunt ook onderstaande link kopiëren en plakken in uw adresbalk:

[\\${!://SurveyURL}](#)

De gegevens die die wij van u krijgen worden anoniem verwerkt. Alleen de onderzoekers die betrokken zijn bij het onderzoek hebben toegang tot deze gegevens. Wanneer u een bepaalde vraag liever niet invult om welke reden dan ook, kunt u die vraag gewoon overslaan.

Wij wensen u alvast fijne feestdagen toe.

Hoogachtend,

Bert Marseille en Marc Wever

Groep 2, Uitnodiging:

Geachte heer/mevrouw,

De bezwaarprocedure is de meest gebruikte geschilbeslechtsprocedure in Nederland. Maar hoe goed of slecht gaat het eigenlijk met deze procedure? De Rijksuniversiteit Groningen (prof.

mr. dr. A.T. Marseille, mr. M. Wever) verricht onderzoek naar de kwaliteit van bezwaarbehandeling door de overheid.

Waarom meedoen?

Welke wijze van bezwaarbehandeling verdient de voorkeur? Waarom doen sommige bestuursorganen het veel beter dan andere? Daar is maar weinig over bekend. Met name ontbreekt inzicht in de opvattingen van de ervaringsdeskundigen bij uitstek: rechtshulpverleners zoals u. Om de ervaringen van professionele rechtshulpverleners zo volledig mogelijk in kaart te brengen, vragen wij u de bij deze email gevoegde enquête over uw ervaringen met de bezwaarprocedure in te vullen (10 á 15 min).

De resultaten van het onderzoek zijn niet alleen wetenschappelijk van belang, maar kunnen ook helpen verbeteringen in de bezwaarprocedure aan te brengen. We zouden het ook daarom bijzonder op prijs stellen als u aan het onderzoek wilt meewerken. Uiteraard worden uw gegevens vertrouwelijk behandeld en niet gedeeld met derden.

Hoe meedoen?

Klik op onderstaande link:

[\\${!://SurveyLink?d=Take%20the%20Survey}](#)

Alternatief: U kunt de onderstaande url ook plakken in de adresbalk van uw webbrowser

[\\${!://SurveyURL}](#)

De uiterste datum voor het invullen van de vragenlijst is **vrijdag 9 februari**.

Meer informatie?

Heeft u vragen naar aanleiding van deze uitnodiging, neem dan contact op met Marc Wever (marc.wever@rug.nl). Datzelfde geldt als u op de hoogte gesteld wilt worden van de resultaten van het onderzoek.

Tot slot: in het kader van het onderzoek zouden we graag met een aantal rechtshulpverleners uitgebreider spreken over hun ervaringen met de bezwaarprocedure. Heeft u hier belangstelling voor, dan kunt u dat laten weten met een mail aan: marc.wever@rug.nl.

Bij voorbaat veel dank voor uw medewerking.

Hoogachtend,

Bert Marseille en Marc Wever

Groep 2, herinnering 1:

Geachte heer/mevrouw,

Enige tijd geleden hebben wij u verzocht deel te nemen aan een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen naar de kwaliteit van bezwaarbehandeling door de overheid. Als u al heeft deelgenomen aan het onderzoek danken wij u zeer!

Mocht u de vragenlijst nog niet hebben ingevuld dan zouden wij het zeer waarderen als u dat alsnog zou willen doen. Dat kan nog **tot en met vrijdag 16 februari**.

Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 10 tot 15 minuten.

Hoe meedoen?

Klik op onderstaande link:

[\\${!://SurveyLink?d=Take the Survey}](#)

Meer informatie?

Heeft u vragen naar aanleiding van deze uitnodiging, neem dan contact op met Marc Wever (marc.wever@rug.nl). Datzelfde geldt als u op de hoogte gesteld wilt worden van de resultaten van het onderzoek.

Tot slot: in het kader van het onderzoek zouden we graag met een aantal rechtshulpverleners uitgebreider spreken over hun ervaringen met de bezwaarprocedure. Heeft u hier belangstelling voor, dan kunt u dat laten weten met een mail aan: marc.wever@rug.nl.

Bij voorbaat veel dank voor uw medewerking.

Hoogachtend,

Bert Marseille en Marc Wever

Groep 2, herinnering 2:

Geachte heer/mevrouw,

Enige tijd geleden hebben wij u verzocht deel te nemen aan een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen naar de kwaliteit van bezwaarbehandeling door de overheid. Als u al heeft deelgenomen aan het onderzoek danken wij u zeer!

Om degenen die nog mee willen doen aan het onderzoek daartoe de kans te geven hebben wij besloten om de deadline voor deelname met 2 dagen te verlengen. Als u nog wilt meedoen aan het onderzoek, kan dat nog **tot en met dinsdag 20 februari**. Ook de mensen die de vragenlijst al wel hebben geopend maar nog niet de mogelijkheid hebben gehad om deze af te maken, kunnen dat tot die tijd doen.

Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 10 tot 15 minuten.

Hoe meedoen?

Klik op onderstaande link:

[\\${!://SurveyLink?d=Take the Survey}](#)

Meer informatie?

Heeft u vragen naar aanleiding van deze uitnodiging, neem dan contact op met Marc Wever (marc.wever@rug.nl). Datzelfde geldt als u op de hoogte gesteld wilt worden van de resultaten van het onderzoek.

Bij voorbaat veel dank voor uw medewerking.

Hoogachtend,
Bert Marseille en Marc Wever

Non-respons emails

Geachte heer/mevrouw,

Indien u aan het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen naar de ervaringen van rechtshulpverleners met de bezwaarprocedure heeft deelgenomen, willen wij u van harte danken!

Ook indien u niet heeft deelgenomen, kunt u nog een zeer relevante bijdrage aan het onderzoek leveren. Ten behoeve van de interpretatie van de onderzoeksresultaten (non-reponsanalyse) willen wij u vragen om voor 16 februari 2018 op de onderstaande link te klikken en 2 vragen te beantwoorden.

Deelname kost u niet meer dan **15 seconden**.

http://rug.eu.qualtrics.com/jfe/form/SV_4SJFyI9sPmRCZeJ

Hartelijk dank voor uw medewerking.

mr. Marc Wever en prof. mr. dr. Bert Marseille

Respons

Ongeveer 90% van de respondenten is als advocaat werkzaam. Het is aannemelijk dat de verhouding tussen het aantal advocaten en het aantal rechtshulpverleners in de steekproef afwijkt van de werkelijke verhouding tussen de twee beroepsgroepen. Daarvoor is een aantal verklaringen te geven. De belangrijkste verklaring is dat de contactgegevens van advocaten beter te vinden waren dan die van rechtshulpverleners. De meeste advocatenkantoren publiceren de contactgegevens van hun advocaten op hun website. Indien er geen website van een kantoor of de gemachtigde gevonden werd, was het in veel gevallen mogelijk een emailadres te achterhalen via de website van de *orde van advocaten*.

Tegelijkertijd was het vaak niet mogelijk om de contactgegevens van rechtshulpverleners te achterhalen. Daarbij speelt een rol dat rechtshulpverleners veelal werkzaam zijn voor de grote(re) rechtsbijstandsverzekeraars (DAS, Univé, etc.). Deze organisaties publiceren de persoonlijke mailadressen van voor hen werkzame rechtshulpverleners niet op hun website. Een enkele maal was een persoonlijk emailadres van een rechtshulpverlener via een andere manier te vinden (bijvoor-

beeld in door bestuursorganen gepubliceerde documenten, zoals eerder ingediende bezwaarschriften of zienswijzen die openbaar waren gemaakt en waarin een emailadres was opgenomen), maar dat neemt niet weg dat veel van de gevonden rechtshulpverleners niet, of niet rechtstreeks, konden worden benaderd. Bij veel rechtshulpverleners is de uitnodiging om deel te nemen aan het onderzoek gestuurd naar een algemeen emailadres (bijvoorbeeld: info@), mits achterhaald kon worden voor welke organisatie deze werkzaam is.

Kortom, het is goed mogelijk dat er naar verhouding minder rechtshulpverleners dan advocaten in de steekproef zijn beland, en dat de rechtshulpverleners die wel in de steekproef zaten minder vaak deelnamen omdat hun uitnodiging naar een algemeen emailadres in plaats van naar hun persoonlijke emailadres is verstuurd.

De respons

De eerste groep respondenten heb ik gevonden in de uitspraken die zijn gedaan tussen 1 augustus en 1 oktober 2018. In totaal heb ik in die groep 746 gemachtigden een e-mails verstuurd met de vraag of zij deel wilden nemen aan het onderzoek (bij 39 gemachtigden is het e-mail bericht niet aangekomen vanwege een niet meer bestaand email adres, of omdat het email adres dubbel was opgenomen in het adressenbestand). Van de 746 aangeschreven gemachtigden hebben 172 de vragenlijst geopend en van hen hebben 102 gemachtigden de vragenlijst voltooid. In de tweede groep zaten in totaal 786 gemachtigden. Van de verzonden e-mails zijn er 19 niet aangekomen (vanwege een niet bestaand email adres, of omdat het email adres dubbel was opgenomen in het bestand). In totaal hebben 199 gemachtigden de vragenlijst geopend en daarvan hebben 111 de vragenlijst voltooid.

Bijlage 4: Vragenlijst

De in deze bijlage weergegeven vragenlijst is een exacte kopie van wat mijn respondenten te zien hebben gekregen. Uitzondering zijn de Engelse woorden, bijvoorbeeld 'start block', en 'end block' 'page break'. Deze geven weer wat er achter de schermen gebeurt (vb. naar de volgende pagina, vraag overslaan, etc.). Om een zo goed mogelijk beeld te geven heb ik zo weinig mogelijk veranderd aan deze weergave.

Kwaliteit Bezwaarprocedure

Hartelijk dank voor uw medewerking aan dit onderzoek over de kwaliteit van de bezwaarprocedure. Het invullen van de vragenlijst kost ongeveer 10 a 15 minuten.

Wat is uw functie?

- a. Advocaat
- b. Professioneel rechtshulpverlener
- c. Anders, namelijk _____

Hoeveel procent van uw werkzaamheden bestaat uit het verlenen van rechtsbijstand in bestuursrechtelijke geschillen?

Hoe vaak heeft u in de afgelopen 12 maanden als gemachtigde voor bezwaarmakers opgetreden?

- 1-5 keer
- 6-10 keer
- 11-15 keer
- 16-20 keer
- Meer dan 20 keer
- Nooit

BELANGRIJK

Als gemachtigde bent u de afgelopen tijd hoogstwaarschijnlijk bij de behandeling van verschillende bezwaarzaken bij verschillende bestuursorganen betrokken geweest. De vragenlijst is erop gericht om uw ervaringen voor één specifieke bezwaarzaak in kaart te brengen.

Wij vragen u om de vragenlijst in te vullen voor de bezwaarzaak waarin u het kortst geleden een bezwaarmaker heeft bijgestaan of vertegenwoordigd op een bezwaarhoorzitting of bij een zogeheten 'informeel gesprek' met een of meer ambtenaren.

Het maakt niet uit of uw client in die zaak een natuurlijk persoon of een rechtspersoon (bijvoorbeeld een bedrijf of vereniging) was. Het maakt ook niet uit of die zaak volgens u representatief is voor bezwaarzaken die u in het algemeen meemaakt. Het moet uitdrukkelijk wel gaan om bezwaarzaak waar u als gemachtigde van de bezwaarmaker optrad, derhalve om een zaak tegen een bestuursorgaan.

Welke datum heeft de hoorzitting of het informele gesprek plaatsgevonden? (dd/mm/jjjj)

Bij welke overheidsorganisatie speelde de bezwaarzaak?

- Gemeente _____
- Provincie _____
- Ministerie van _____
- UWV, locatie: _____
- SVB, locatie: _____
- Waterschap _____
- Anders, namelijk _____

Over welke van de volgende wettelijke regelingen ging de bezwaarzaak? (u kunt meerdere opties aanvinken)

- Participatiewet
- WMO
- Wabo
- WIA
- Wob
- Anders, namelijk _____

Is uw cliënt in deze bezwaarzaak een natuurlijk persoon of een rechtspersoon?

- Natuurlijk persoon
- Rechtspersoon

Hoeveel uren heeft u ongeveer besteed aan voorbereiding van deze bezwaarzaak?

Kunt u kort uitleggen waar deze bezwaarzaak over gaat? (bijvoorbeeld: 'afwijzen aanvraag' of 'opleggen bestuurlijke boete') (max. 25 woorden)

Wat wil uw cliënt bereiken met het maken van bezwaar? (u kunt meerdere opties aanvinken)

- Een geldbedrag (alsnog) ontvangen
- Kwijtschelding van (een deel van) een geldbedrag
- Voorkomen dat iets gebeurt
- Voorkomen dat een ander iets overkomt
- Excuses van het bestuursorgaan
- Iets anders, namelijk: _____

Kunt u een schatting geven van het geldbedrag dat voor uw cliënt in deze zaak op het spel staat?

- 0 – 500 euro
- 500-1000 euro
- 1000-2000 euro
- Meer dan 2000 euro
- Niet van toepassing

Zijn er naast uw cliënt nog andere partijen bij de bezwaarzaak betrokken? (u kunt meerdere opties aanvinken)

- Ja, de vergunninghouder
- Ja, derde belanghebbenden
- Ja, namelijk: _____
- Nee.

Niet iedere bezwaarzaak is hetzelfde. Bij sommige bezwaarzaken is sprake van een of meer duidelijke juridische geschilpunten. Bij andere zaken speelt er meer, zoals onenigheid met de burens, een langlopend conflict met de gemeente, of een onbehoorlijke behandeling bij de totstandkoming van het besluit.

Anders gezegd: een zaak kan een eenduidig juridisch geschil betreffen, maar ook een conflict met veel aspecten. Hoe zou u deze zaak karakteriseren?

	1	2	3	4	5	
Eenduidig juridisch geschil	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Conflict met veel aspecten

Bestuursorganen hebben bij het nemen van besluiten meer of minder keuzeruimte. Soms schrijft de wettelijke regeling een bepaald besluit voor (*gebonden bevoegdheid*), soms moet het bestuursorgaan belangen afwegen en wordt aan het bestuursorgaan keuzeruimte gelaten (*discretionaire bevoegdheid*). Over wat voor soort besluit gaat het in deze bezwaarzaak?

	1	2	3	4	5	
Een gebonden bevoegdheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Een discretionaire bevoegdheid

Bij het nemen van besluiten is een bestuursorgaan soms afhankelijk van een oordeel van een inhoudelijke expert, of is het verplicht om een bepaalde expert te raadplegen of advies in te winnen voordat het een besluit kan nemen. Stelling

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
Het bestuursorgaan was voor nemen van het primaire besluit afhankelijk van een inhoudelijke expert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hieronder ziet u een aantal stellingen over de procedure die heeft geleid tot het primaire besluit waarover deze bezwaarzaak gaat. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre deze de besluitvormingsprocedure goed karakteriseert?

Bij de primaire besluitvorming...

	Ze er mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Ze er mee eens
staat de efficiënte uitvoering van de regeling centraal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
staan de behoeftes van de burger centraal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ligt de nadruk op de papieren werkelijkheid en is weinig aandacht voor de persoonlijke omstandigheden van de burger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
is persoonlijk contact met de burger belangrijk, omdat rekening wordt gehouden wordt met diens persoonlijke omstandigheden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de reden dat uw client bezwaar heeft gemaakt?

Mijn cliënt heeft bezwaar gemaakt omdat...

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
hij een toelichting op of uitleg van het primaire besluit wil	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het primaire besluit volgens hem niet is gebaseerd op de juiste informatie en/of feiten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het bestuursorgaan bij de besluitvorming meer rekening had kunnen en moeten houden met zijn belangen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hij zich niet respectvol door de medewerkers van het bestuursorgaan behandeld voelt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hij en het bestuursorgaan van mening verschillen over de interpretatie van de feiten en/of de uitleg van het recht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
los van de vraag of het besluit gebreken vertoont, hij er belang bij heeft dat het besluit wordt gewijzigd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

BELANGRIJK

Beantwoord de volgende vragen over dezelfde bezwaarzaak als voor de vragen die hieraan vooraf zijn gegaan.

Bezwaarprocedures kunnen een verschillend verloop hebben. Soms is er alleen een hoorzitting, soms is er in plaats daarvan een gesprek met een of meer ambtenaren om te kijken of een oplossing voor het bezwaar mogelijk is.

Welk vormen van contact zijn er in deze zaak met u geweest? (u kunt meerdere opties aanvinken)

Informeel gesprek

Hoorzitting (al dan niet telefonisch)

Is er in deze bezwaarzaak voorafgaand aan de hoorzitting of het informeel gesprek op initiatief van het bestuursorgaan informeel telefonisch contact met u geweest?

 Nee Ja

Hoe lang na het indienen van het bezwaar heeft het bestuursorgaan in deze zaak telefonisch contact met u opgenomen?

- 1 tot 7 dagen
- 8 tot 14 dagen
- 15 tot 21 dagen
- langer dan 21 dagen

Welke van de volgende onderwerpen waren in het telefoongesprek aan de orde? (u kunt meerdere opties aanvinken)

- Bevestigen dat het bezwaar is ontvangen
- Informatie geven over het verdere verloop van de bezwaarprocedure
- Uitleg geven over de inhoud van het primaire besluit
- Vragen naar de (achterliggende) redenen dat bezwaar is gemaakt
- Afspraken maken over het vervolg van de procedure
- Anders, namelijk _____

Stelling:

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
Het telefonisch contact was voor mij van toegevoegde waarde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hierna volgt een aantal vragen en stellingen over het informele gesprek bij het bestuursorgaan. De persoon die bij dat gesprek de leiding had wordt in deze vragen en stellingen de 'gespreksleider' genoemd. Bij het beantwoorden van de vragen is het van belang dat deze gaan over het meest recent door u bijgewoonde informele gesprek.

Op welke datum heeft het informele gesprek met het bestuursorgaan plaatsgevonden? (dd/mm/jjjj)

Welke personen waren naast uzelf aanwezig bij het informele gesprek?

- Mijn client en een ambtenaar
- Mijn client, een ambtenaar die het gesprek leidde en een ambtenaar van de vakafdeling
- Anders, namelijk: _____

Hoe lang heeft het informele gesprek geduurd? (in minuten)

Als u de kwaliteit van de bezwaarprocedure als geheel met een cijfer tussen de 1 en de 10 moet waarderen, voor welk cijfer kiest u dan?

Als u de kwaliteit van de gespreksleider met een cijfer tussen de 1 en de 10 moet waarderen, voor welk cijfer kiest u dan?

Hieronder volgt een aantal stellingen over het informele gesprek dat u bij de gemeente hebt gehad. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre u het er mee eens bent?

Stellingen:

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
De periode tussen het indienen van het bezwaarschrift en het informele gesprek vond ik te lang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het was mij voorafgaand aan het informele gesprek duidelijk wat de doelen van het gesprek zouden zijn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het was mij voorafgaand aan het informele gesprek duidelijk hoe de gang van zaken tijdens het gesprek zou zijn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik beschikte voor het informele gesprek over alle stukken van het bestuursorgaan die bij de besluitvorming een rol speelden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Stellingen

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
Tijdens het informele gesprek zijn alleen de (juridische) geschilpunten uit het bezwaarschrift inhoudelijk besproken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gespreksleider stelde vragen om te achterhalen 'waar het geschil nu echt om draait'	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het informele gesprek werd gebruikt om naar een oplossing voor het geschil te zoeken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Stellingen	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
De gespreksleider had zich goed in deze zaak verdiept	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gespreksleider had voldoende kennis van het recht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gespreksleider was goed op de hoogte van de relevante feiten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gespreksleider had voldoende kennis van het beleid van het bestuursorgaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gespreksleider was voldoende in staat om de geleverde bewijsmiddelen te beoordelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Stellingen	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
Ik heb het gevoel dat de gespreksleider te vertrouwen was	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik vertrouw er op dat er een eerlijke uitkomst van de bezwaarprocedure bereikt zal worden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik denk dat de gespreksleider zijn taak oprecht heeft uitgevoerd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

End of Block: Informeel gesprek: deskundigheid en betrouwbaarheid

Start of Block: Informeel gesprek: ervaren procedurele rechtvaardigheid

Stellingen	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
Ik ben met respect behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er werd oprecht naar mijn mening geluisterd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ben rechtvaardig bejegend	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik vond de gespreksleider competent	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bent u al op de hoogte van de uitkomst van de bezwaarprocedure?

- Nee
- Ja

Bent u bereid om over enige tijd een korte vragenlijst in te vullen over de uitkomst van deze bezwaarzaak?

- Ja
- Nee

Meer dan een gewone hoorzitting is een informeel gesprek erop gericht om een minnelijke oplossing voor het bezwaar te vinden. Een aantal verschillende uitkomsten is daarbij denkbaar. Heeft het informele gesprek geresulteerd in een minnelijke oplossing voor het geschil?

- Nee
- Ja

Is de reguliere bezwaarprocedure na het informele gesprek voortgezet?

- Ja
- Nee

Wat was de uitkomst van de bezwaarprocedure?

- Bezwaarschrift ongegrond
- Bezwaarschrift gegrond
- Bezwaarschrift ingetrokken

Wat is er gebeurd met het besluit waartegen bezwaar is gemaakt?

- Gebleven zoals het was
- Gewijzigd
- Herroepen

Wat was de reden dat het besluit is gebleven zoals het was? (u kunt meerdere opties aanvinken)

- Een nadere toelichting door het bestuursorgaan heeft de bezwaren weggenomen
- Misverstand over inhoud besluit is opgelost
- De aangevulde of gewijzigde motivering van besluit is voldoende
- Mijn visie op de uitleg of toepassing van de feiten, het recht of het beleid is niet gevolgd
- Mijn cliënt heeft (inmiddels) geen belang meer bij een gewijzigd besluit

Wat was volgens u de belangrijkste reden voor de wijziging of herroeping van het primaire besluit? (u kunt meerdere opties aanvinken)

- Het primaire besluit was onrechtmatig
- Er zijn nieuwe feiten gebleken
- Er is anders gebruik gemaakt van een discretionaire bevoegdheid

Stellingen:

De uitkomst van de bezwaarprocedure

	zeer mee oneens	mee oneens	neutraal	mee eens	zeer mee eens
is in overeenstemming met de wettelijke regels	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
geeft mijn cliënt waar hij recht op heeft	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
houdt rekening met de specifieke situatie van mijn cliënt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lost het probleem op dat voor mijn cliënt aanleiding was om bezwaar te maken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
is goed gemotiveerd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Is uw cliënt in beroep gegaan tegen de beslissing op bezwaar?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Heeft u met uw cliënt overlegd over de keuze om al dan niet in beroep te gaan?

- Ja
- Nee

In welke mate bent u het eens met de keuze van uw cliënt om al dan niet in beroep te gaan?

	zeer mee oneens	mee oneens	neutraal	mee eens	zeer mee eens
Ik ben het er...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De volgende stellingen gaan over de redenen voor uw cliënt om in beroep te gaan. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre ze volgens u op uw cliënt van toepassing zijn?

Mijn cliënt gaat in beroep, want...

	zeer mee oneens	mee oneens	neutraal	mee eens	zeer mee eens
hij verwacht een gunstiger uitspraak in beroep	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de beslissing op bezwaar heeft grote gevolgen voor hem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hij verwacht dat een rechter zijn zaak meer serieus neemt dan het bestuursorgaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hij heeft al zo veel geïnvesteerd in deze zaak, dat hij wilde doorgaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Is er nog een andere reden dat uw cliënt in beroep gaat?

- Ja, namelijk: _____
- Nee

De volgende stellingen gaan over de redenen voor uw cliënt om niet in beroep te gaan. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre ze volgens u op uw cliënt van toepassing zijn?

Mijn cliënt gaat in niet beroep, want...

	zeer mee oneens	mee oneens	neutraal	mee eens	zeer mee eens
de kans op een gunstige uitspraak is klein	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de kosten van beroep zijn te hoog	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de gevolgen van de beslissing op bezwaar zijn beperkt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de procedure in beroep duurt te lang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Is er nog een andere reden dat uw client niet in beroep gaat?

- Ja, namelijk: _____
- Nee

Hoeveel jaren bent u al actief als advocaat/rechtshulpverlener?

De essentie van de bezwaarprocedure is...

	1	2	3	4	5	
het oplossen van problemen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	een juridische beoordeling van het besluit

De ideale bezwaarbehandelaar is bovenal...

	1	2	3	4	5	
een communicatief vaardige gespreksleider	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	een gedegen jurist

Bij het vormgeven van de hoorzitting zou vooral inspiratie moeten worden gezocht in...

	1	2	3	4	5	
een gesprek onder leiding van een mediator	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	een klassieke zitting bij de bestuursrechter

De regeling van de bezwaarprocedure in de Awb is vooral...

	1	2	3	4	5	
een spoorboekje dat zekerheid biedt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	een set minimumnormen

Wat is uw leeftijd?

Wat is uw geslacht?

Vrouw

Man

Stelling

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
De uitkomst van de procedure zal gunstig zijn voor mijn client	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bent u na het informele gesprek meer of minder positief over de kans op een gunstige uitkomst voor uw cliënt?

	Veel minder positief	Minder positief	Neutraal	Positiever	Veel meer positief
Vergeleken met voor de hoorzitting ben ik...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Stelling

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
Indien er geen gunstige uitkomst voor mijn cliënt volgt, is het zinloos om in beroep te gaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hierna volgt een aantal vragen en stellingen over de hoorzitting. Denkt u er aan om ook de hierna volgende vragen te beantwoorden over de bezwaarzaak waarin u het kortst geleden een bezwaarmaker heeft bijgestaan of vertegenwoordigd op een hoorzitting of bij een zogeheten 'informeel gesprek'. U moet de vragen dus beantwoorden over dezelfde bezwaarzaak als voor de vragen die hieraan vooraf zijn gegaan.

Bent u telefonisch gehoord of bij het bestuursorgaan?

Telefonisch

Bij het bestuursorgaan

Door wie bent u gehoord?

Het bestuursorgaan zelf of een lid ervan

Eén ambtenaar

Twee ambtenaren

Ambtelijke commissie (drie leden)

Commissie met externe voorzitter

Was er een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan aanwezig op de hoorzitting?

Nee

Ja, als partij

Ja, als lid van commissie

Welke samenstelling had de externe bezwaaradviescommissie?

Een externe voorzitter en twee interne (ambtelijke) leden

Een externe voorzitter, een extern lid en een intern lid

Een externe voorzitter en twee externe leden

Anders, namelijk _____

Hoe lang duurde de hoorzitting? (in minuten)

Was uw cliënt aanwezig op de hoorzitting?

Nee

Ja

Was er een andere partij (derde) aanwezig of vertegenwoordigd op de hoorzitting?

Nee

Ja

Is het bestuursorgaan voorafgaand aan de zitting met een verweerschrift gekomen?

Nee

Ja

Hebben partijen een pleitnota voorgedragen?

Door geen van beide

Door mij wel, door het bestuursorgaan niet

Door het bestuursorgaan wel, door mij niet

Ja, beide

Soms lijkt een bezwaarhoorzitting op de *klassieke* zitting bij de rechter, waar partijen eerst het woord krijgen en daarna vragen kunnen worden gesteld. Soms is een hoorzitting meer vormgegeven als een *overleg* tussen de bezwaarmaker, eventuele derden en het bestuursorgaan. Hoe zou u de hoorzitting in deze bezwaarzaak karakteriseren?

	1	2	3	4	5	
'Klassieke zitting'	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	'Overleg'

Als u de kwaliteit van deze bezwaarprocedure als geheel met een cijfer tussen de 1 en de 10 moet waarderen, voor welk cijfer kiest u dan?

Als u de kwaliteit van degene(n) die het horen leidde(n) met een cijfer tussen de 1 en de 10 moet waarderen, voor welk cijfer kiest u dan?

Stellingen

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
De periode tussen het indienen van het bezwaarschrift en de hoorzitting was te lang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het was voorafgaand aan de zitting al duidelijk hoe de gang van zaken op de zitting zou zijn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik beschikte voor de hoorzitting over alle stukken van het bestuursorgaan die bij de besluitvorming een rol speelden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Stellingen

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
Tijdens de hoorzitting zijn meer dan alleen de juridische geschilpunten uit het bezwaarschrift besproken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De hoorder stelde vragen om te achterhalen 'waar het geschil nu echt om draait'	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De hoorzitting werd gebruikt om naar een oplossing voor het geschil te zoeken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Volgens de wetgever dient de hoorzitting in de bezwaarprocedure een aantal verschillende doelen: (1) mogelijkheden voor bezwaarmaker en om zijn mening te geven (2) informatie vergaren door het bestuursorgaan (3) zoeken naar een oplossing voor het geschil.

Stelling

	Ze er m ee o n e e n s	M ee o n e e n s	N e u t r a a l	M ee e e n s	Z e r m ee e e n s
Er was sprake van een goede balans tussen de verschillende doelen van de hoorzitting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Voor welke doelstelling(en) van de hoorzitting was volgens u niet genoeg aandacht? (u kunt meerdere opties aanvinken)

- mogelijkheden om mijn mening te geven
- het vergaren van informatie
- het zoeken naar een oplossing voor het geschil

Stellingen

	Ze er m ee o n e e n s	M ee o n e e n s	N e u t r a a l	M ee e e n s	Z e r m ee e e n s
De hoorder had zich goed in deze zaak verdiept	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De hoorder had voldoende kennis van het recht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De hoorder was goed op de hoogte van de relevante feiten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De hoorder had voldoende kennis van het beleid van het bestuursorgaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De hoorder was voldoende in staat om de bewijsmiddelen te beoordelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Stellingen	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
Ik heb het gevoel dat de hoorder te vertrouwen was	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik vertrouw er op dat er een eerlijke besissing op het bezwaar genomen zal worden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik denk dat de hoorder zijn taak oprecht heeft uitgevoerd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Stellingen	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
Ik ben met respect behandeld	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er werd oprecht naar mijn mening geluisterd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ben rechtvaardig bejegend	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik vond de hoorder competent	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Stellingen	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
De hoorzitting was essentieel voor het vinden van een juiste uitkomst van de bezwaarprocedure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wat was de uitkomst van de bezwaarprocedure?

- Bezwaarschrift ongegrond
- Bezwaarschrift gegrond
- Bezwaarschrift ingetrokken

Wat is er gebeurd met het besluit waartegen bezwaar is gemaakt?

- Gebleven zoals het was
- Gewijzigd
- Herroepen
- Anders, namelijk... _____

Wat was de reden dat het besluit is gebleven zoals het was? (u kunt meerdere opties aanvinken)

- Een nadere toelichting door het bestuursorgaan heeft de bezwaren weggenomen
- Misverstand over inhoud besluit is opgelost
- De aangevulde of gewijzigde motivering van besluit is voldoende
- Mijn visie op de uitleg of toepassing van de feiten, het recht of het beleid is niet gevolgd
- Mijn client heeft (inmiddels) geen belang meer bij een gewijzigd besluit
- Anders, namelijk _____

Wat was volgens u de belangrijkste reden voor de wijziging of herroeping van het primaire besluit? (u kunt meerdere opties aanvinken)

- Het primaire besluit was onrechtmatig
- Er zijn nieuwe feiten gebleken
- Er is anders gebruik gemaakt van een discretionaire bevoegdheid
- Anders, namelijk _____

Stellingen

De uitkomst van de bezwaarprocedure

	zeer mee oneens	mee oneens	neutraal	mee eens	zeer mee eens
is in overeenstemming met de wettelijke regels	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
geeft mijn cliënt waar hij recht op heeft	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
houdt rekening met de specifieke situatie van mijn cliënt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lost het probleem op dat voor mijn cliënt aanleiding was om bezwaar te maken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
is goed gemotiveerd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Is uw cliënt in beroep gegaan tegen de beslissing op bezwaar?

- Nee
- Ja
- Weet ik niet

Heeft u met uw cliënt overlegd over de keuze om al dan niet in beroep te gaan?

- Nee
- Ja
- Nog niet

In welke mate bent u het eens met de keuze van uw cliënt om al dan niet in beroep te gaan?

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
Ik ben het er...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De volgende stellingen gaan over de redenen voor uw cliënt om in beroep te gaan. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre ze volgens u op uw cliënt van toepassing zijn?

Mijn cliënt gaat in beroep, want...

	zeer mee oneens	mee oneens	neutraal	mee eens	zeer mee eens
hij verwacht een gunstiger uitspraak in beroep	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de beslissing op bezwaar heeft grote gevolgen voor hem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hij verwacht dat een rechter zijn zaak meer serieus neemt dan het bestuursorgaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hij heeft al zo veel geïnvesteerd in deze zaak, dat hij wilde doorgaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Is er nog een andere reden dat uw cliënt in beroep gaat?

Nee

Ja, namelijk: _____

De volgende stellingen gaan over de redenen voor uw cliënt om niet in beroep te gaan. Kunt u per stelling aangeven in hoeverre ze volgens u op uw cliënt van toepassing zijn?

Mijn cliënt gaat in niet beroep, want...

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
de kans op een gunstige uitspraak is klein	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de kosten van beroep zijn te hoog	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de gevolgen van de beslissing op bezwaar zijn beperkt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de procedure in beroep duurt te lang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Is er nog een andere reden dat uw client niet in beroep gaat?

Nee

Ja, namelijk: _____

Hoeveel jaren bent u al actief als advocaat/rechtshulpverlener?

Vier stellingen over uw opvattingen over de bezwaarprocedure in het algemeen
De bezwaarhoorzitting moet worden gemodelleerd naar...

	1	2	3	4	5	
een gesprek onder leiding van een mediator	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	een klassieke zitting bij de bestuursrechter

De essentie van de bezwaarprocedure is...

	1	2	3	4	5	
het oplossen van problemen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	een juridische beoordeling van het besluit

De ideale bezwaarbehandelaar is bovenal...

	1	2	3	4	5	
een communicatief vaardige gespreksleider	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	een gedegen jurist

De in de Awb geregelde procedure voor de behandeling van bezwaren is....

	1	2	3	4	5	
een spoorboekje dat zekerheid biedt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	een set minimumnormen die bestuursorganen vrijheid laat

Wat is uw leeftijd?

Wat is uw geslacht?

 Vrouw Man

Stelling

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
De uitkomst van de procedure zal gunstig zijn voor mijn cliënt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bent u na het voltooien van de hoorzitting meer of minder positief over de kans op een gunstige uitkomst voor uw cliënt?

	Veel minder positief	Minder positief	Neutraal	Positiever	Veel meer positief
Vergeleken met voor de hoorzitting ben ik...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Stelling

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Zeer mee eens
Indien er geen gunstige uitkomst voor mijn cliënt volgt, is het zinloos om in beroep te gaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

English summary

Introduction

In the Netherlands, someone who has a problem with a government decision can go to the (administrative) courts. In most cases, before he is allowed to do so, the person must first lodge an objection. An objection is a formal request for the reconsideration of a decision, addressed to the administrative authority that made the decision. Of the many dispute resolution procedures, the administrative objection procedure regulated in the General Administrative Law Act (GALA) is used most frequently. It is estimated that administrative authorities deal with more than two and a half million objections each year.

The objection procedure differs from the procedure before the administrative courts in several ways. In response to an objection, the administrative authority is obliged to reconsider its decision in full and, if necessary, to take another decision in its place. Contrary to the administrative courts, the administrative authority must take into account new facts, changed circumstances and changed policy and law. In addition, the administrative authority may not limit itself to assessing the lawfulness of the contested decision, but must also take into account policy considerations and the manner in which it has weighed up the various interests involved in the decision making process.

According to the explanatory memorandum to the GALA, the legislator intended the objection procedure to be an informal and solution-focused procedure. This *solution* may consist of a revised or repealed decision, but it may also have a different character. For example, the administrative authority could inform the objector about alternative ways to solve his or her problem.

The objection procedure can be seen as a success in a number of respects. For example, research shows that in about eight out of ten objection cases no appeal is lodged with the administrative courts after the objection procedure is completed. As a result, the number of cases that are submitted to the administrative courts is greatly reduced. However, the success of the objection procedure in this respect does not detract from the fact that in the past 25 years there has been a great deal of criticism of the way in which administrative authorities handle objections. Contrary to the legislators' intentions, objectors often perceive the procedure to be rather formal. Moreover, the sentiment is that administrative authorities often

merely defend the decision that has been called into question and little effort is made in searching for a practical solution to the problem that led to the objection.

Freedom to organize their own procedure

An important factor in the debate surrounding the functioning of the objection procedure is the fact that, unlike the administrative courts, administrative authorities have a high degree of freedom when it comes to the organization of their objection procedure. First of all, administrative authorities are given a choice between an 'internal' or an 'external' procedure. An internal procedure means the administrative authority handles objections itself or uses civil servants to perform this task (article 7:5 GALA). An external procedure means that the authority use of a (committee of) independent outsider(s) to handle objections (article 7:13 GALA).

In addition to the choice for an 'internal' procedure (the administrative authority handles objections itself or uses civil servants for this purpose) or an 'external' procedure (the administrative authority makes use of outsiders for handling objections), administrative authorities are free to apply interventions prior to or during the objection procedure aimed at reaching an agreement with the objector (and, if applicable, other interested parties).

The most well-known initiative promoting such an approach is a project initiated by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations called the 'Informal Proactive Approach Model'. The aim of this initiative was to increase the use of mediation techniques in the objection procedure and to encourage administrative authorities to adopt so called 'informal procedures'. Informal procedures can be found in all shapes and sizes, but their defining characteristic is that an objection is dealt with in way other than during a conventional hearing (in the sense of art. 7:2 GALA).

The primary goal of informal procedures is (at least in theory) to find a mutually agreed upon solution to the objection. Of course, administrative authorities are free to try to find a mutually agreed upon solution to the objection during a conventional hearing as well. So, in more general terms, in addition to the choice for an internal, external, formal or informal procedure, administrative authorities are free to decide to what extent they try strive to find mutually agreeable solutions to objections.

As a consequence of the freedoms offered to administrative authorities, different administrative authorities could handle very similar cases in very different ways. This leads us to wonder if we can identify a best practice. The main question addressed in this study is:

Which way of organizing the objection procedure provides the highest quality of dispute resolution, and to what extent are the characteristics of the dispute relevant for the answer to this question?

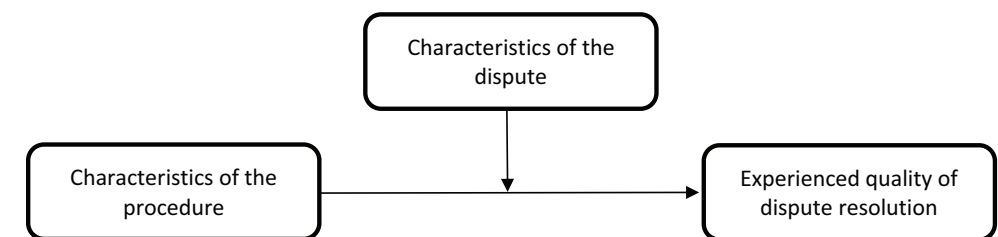
Characteristics of disputes?

Many different aspects could be viewed as characteristics of a dispute. For example, the material content of the contested decisions may vary widely, ranging from imposing an administrative fine of several million euros on a multinational for violation of the Competition Act, to reducing the number of hours of domestic help for an elderly person under the Social Support Act.

For the purposes of this study, a distinction is made on two more general aspects. Firstly, the extent to which the administrative authority enjoys administrative discretion. In some cases, the law gives the conditions for the exercise of the administrative power and the administrative authority is obliged – if these conditions are met – to take a certain decision. In other cases, power is conferred upon administrative authorities to be exercised at their discretion, for instance according to policy considerations, rather than according to precise legal standards. Secondly, the complexity of the dispute. Sometimes a dispute is limited to one or more specific legal points on which the objector disagrees with the administrative authority. Other times the issue is more complex or multifaceted. For instance, there could be ulterior motives for filing the objection, such as a conflict between the objector and his neighbors.

In sum, objection cases can be more or less complex/multifaceted and differ in the extent to which they revolve around the use of a discretionary power. The objections can be dealt with in internal, external, formal or informal procedures and all these types of procedures can differ in the extent to which the emphasis is on problem solving. This study focuses primarily on the question whether it is the case that procedures that are organized in a certain way function better or less well in certain types of disputes.

This idea can be visualized using the following theoretical model:



The model I developed assumes that there is a relationship between the characteristics of a procedure and the quality of that procedure as experienced by users. It furthermore assumes that the characteristics of the dispute influence this relationship. In more technical terms, it is assumed that the characteristics of the dispute 'moderate' or interact with the relationship between the characteristics of the procedure and the experienced quality of dispute resolution.

Structure of the study

Before I was able to test my model and answer my main research question, four questions were addressed. The first was how the objection procedure has functioned since the introduction of the GALA in 1994 and whether a preference (in the literature and/or in practice) for a particular way of organizing the procedure has developed during that period. To this end, I conducted a literature review. Secondly, I examined the variety in the way objection procedures are organized in practice, as the possibility for variety does not necessarily mean that there will be variety in practice. To find out, I mapped out the objection procedures of 50 randomly chosen administrative authorities and conducted interviews with 25 civil servants involved in these procedures.

Thirdly, I aimed to uncover what can be understood as the meaning of the term 'quality' in the context of dispute resolution procedures. To find out, I carried out a literature review of various publications that offer perspectives on the quality of decision- and dispute resolution procedures. Based on this literature I defined 'quality' in the context of this study in the following manner:

The procedure as a whole and the performance of the person in charge of the procedure is perceived to be of high quality. The procedure is led by an impartial/neutral and competent person. The procedure is seen as procedurally fair. The ultimate aim of the procedure is to find a lawful, fair, well-founded and final solution to the problem that gave rise to the objection, at the lowest possible cost and effort for citizens.

In order to make this definition more measurable and usable for my analysis, I constructed five indicators for quality: the general appreciation for the quality of the procedure as a whole (between 1 and 10); the general appreciation for the quality of the performance of the person in charge of the hearing (between 1 and 10); the experienced expertise of the person in charge of the hearing¹ (between 1 and 5); the experienced procedural justice² and the experienced distributive justice³ (both between 1 and 5). In this brief summary, I limit the discussion of my findings to indicators for the quality of the procedure. Therefore, the experienced distributive justice of the outcome is not discussed here.

Hypothesis

The fourth and final part of the study revolved around the formulation and testing of the hypothesis. In the literature, there is a strong preference for *informal* objection procedures. A common criticism in the literature of the functioning of *formal* objection procedures is that too little attention is given to finding an actual solution to the problem that led to the objection. In *informal* procedures, the 'real' problems of objectors are thought to be addressed and solved more often.

1 Measured by combining the responses to 5 statements.

2 Measured by combining the responses to 3 statements.

3 Measured by combining the responses to 5 statements.

There is also a preference for internal procedures to be found in the literature. The main concern with the use of *external* procedures is that the scope of the review is often limited to the lawfulness of the contested decision. Outsiders are thought to take policy considerations and the way different interests are valued and weighted for granted. This problem is thought to be less prevalent when an administrative authority has an *internal* procedure.

Based on the consensus in the literature, my expectation was therefore that users of the objection procedure would rate the quality of *informal* and *internal* procedures higher than the quality of *formal* and *external* procedures.

However, as stated before, my assumption was that the characteristics of the dispute at hand do matter for this conclusion. The two characteristics of the dispute that were central to my research were the degree of administrative discretion and the degree of complexity of the dispute. If there is no or very limited administrative discretion and/or a simple legal dispute, the scope of the review is per definition limited to the legality of a decision. Therefore, the negative effects of formal and external procedures are expected to be less clearly felt by users of the procedure. By contrast, if the dispute revolves around the use of a discretionary power and/or if the dispute is complex, the benefits of internal and/or informal procedures are expected to be greater. The same is also true for the extent to which the administrative authority adopts a problem solving approach. The more discretion the administrative authority enjoys and/or the more complex a dispute is, the greater the positive effects of a problem solving approach are expected to be.

Methodology

In order to test my hypotheses, I conducted a web survey among almost 200 professional legal representatives (predominantly lawyers and a few legal counsellors) about the objection case in which they were most recently involved. In the questionnaire, I asked them about the characteristics of the procedure, the characteristics of the dispute and their opinion on quality of the procedure.

There are several reasons for focusing the survey primarily on the experiences of professional legal representatives. The first reason is that legal professionals are often better aware of the characteristics of the objection procedure than the objectors they represent. This applies, for example, to the extent to which independent outsiders were involved in the proceedings. Research shows objectors themselves are often not aware of this. In addition, professional legal representatives are expected to have more knowledge of the characteristics of the dispute I am interested in (for example, the extent to which the administrative authority enjoyed administrative discretion). Furthermore, legal professionals are also expected to be better suited to give an appreciation of the various elements of the quality of a procedure. Inter-

views with objectors in the run-up to this study⁴ showed that the possibilities for questioning the ‘average’ objector about aspects of an objection procedure that are not related to how he values his own experiences (such as the feeling of being treated with respect) are relatively limited. Lastly, a great deal of research has been carried out in recent years in which the experiences of objectors themselves were the central focus. My study therefore offers a valuable addition to the existing body of literature.

To the best of my knowledge, this study is the first to include the objection procedures of a large number of different administrative authorities. Moreover, the administrative authorities did not choose to ‘participate’ in the study. This research design makes it easier to test the relationship between general characteristics of a procedure and its perceived quality. If only a small number of procedures would have been included in the study, this would have increased the risk that certain effects could be attributed to characteristics of a procedure, while the explanation must be sought in ‘characteristics’ of the specific administrative authority (e.g. whether a particular administrative authority has a good or bad procedure).

The results

So what can be said about the relationship between the organization of the objection procedure and the experience quality? A surprising finding is that for each of the indicators for quality (the general appreciation for the quality of the procedure, the general appreciation for the quality of the performance of the person in charge of the hearing or informal discussion, the perceived expertise of that person and the experienced procedural justice), hardly any differences were found between the different types of procedures. In fact, I found no significant differences at all between internal and external procedures. Between formal and informal procedures, only the experienced expertise of the person leading the ‘hearing’ differed. The expertise was rated higher in formal procedures than in informal procedures (3,6 versus 3,2 on a scale of 1 to 5). All in all, no support was found for my hypothesis that the perceived quality of the objection procedure would be higher in informal and internal procedures than in formal and external procedures.

Another interesting finding was that procedures that were seen as more problem solving oriented were rated higher on all indicators for quality, regardless of the way the procedure was organized (internal, external, formal or informal). I concluded therefore that the perceived quality of a procedure proved to be much more strongly related to the attitude of the person in charge of the procedure than to the way in which the procedure is organized.

Is there reason to adjust these conclusions if the characteristics of the dispute are also taken into consideration? For example, do differences occur between inter-

⁴ A.T. Marseille, B.W.N. de Waard en M. Wever, Evaluatie bezwaarschriftprocedure gemeente Tilburg, Groningen: Vakgroep SBB Rijksuniversiteit Groningen 2017.

nal and external procedures if we take the degree of administrative discretion into account? Or does the experienced quality of informal procedures change when we also view the complexity of the dispute? This hardly appeared to be the case. The idea that the relationship between the organization of an objection procedure and the perceived quality is to a significant extent determined by the ‘fit’ between the characteristics of the procedure and the characteristics of the dispute is only very partially correct.

As was the case before, I found no differences between the four different types of objection procedures. I did find that the benefits of a solution-oriented procedure were even greater in complex disputes and disputes about the use of a discretionary power. This means that the positive relationship between the extent to which the objection procedure is aimed at problem solving and the experienced quality is stronger in complex disputes and disputes about the use of discretionary powers.

To sum up, quality dispute resolution is possible within the context of all of the identified types of objection procedure. What matters more is the attitude of the persons in charge of handling objections. If the hearing or informal discussion is used to identify the underlying problem of the objector, if attempts are made to get a clear understanding of what the dispute is *really* about and if the procedure is used to look for a solution to the problem, this increases the perceived quality of dispute resolution. This is especially the case if the dispute is complex and/or revolves around the use of a discretionary power. However, it makes no difference whether person handling the objection does his or her job in the context of a formal, informal, internal or external objection procedure. If the aim is to increase the quality of dispute resolution, efforts should therefore be directed away from the organization of procedures and towards the attitudes of the officials involved in those procedures.

Over de auteur

Marc Wever is geboren op 3 januari 1989 te Groningen. Hij studeerde International Relations and International Organization en deed daarna de master Recht en Bestuur (cum laude), beide aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is sinds het afronden van zijn proefschrift werkzaam bij de Rijksuniversiteit Groningen als universitair docent. Daarnaast is hij auteur bij de Module Algemeen Bestuursrecht (Wolters Kluwer), lid van de bezwaarschriftencommissies van de gemeente Tynaarlo en Emmen, secretaris bij de Vereniging voor Bestuurskunde (kring Noord) en lid van de deelredactie van het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht.