

University of Groningen

Professionele rechtshulpverleners en geschiloplossing in bestuursrechtelijke bezwaarprocedures

Wever, Marc

Published in:
 Nederlands Juristenblad NJB

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). Professionele rechtshulpverleners en geschiloplossing in bestuursrechtelijke bezwaarprocedures. *Nederlands Juristenblad NJB*, 2020(40), 3058-3066. [NJB 2020/2727].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

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

Take-down policy

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

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

Professionele rechtshulpverleners en geschiloplossing in bestuursrechtelijke bezwaarprocedures

Marc Wever¹

Wat vinden professionele rechtshulpverleners de essentie van een goede geschilbeslechtsingsprocedure? Maakt het voor de kwaliteit van geschilbeslechting uit hoe een procedure wordt ingericht? Kan voor ieder type geschil de perfecte procedure worden ontworpen? Uit empirisch onderzoek blijkt een significant verband tussen de mate waarin sprake is van een oplossingsgerichte werkwijze van de hoorder/gespreksleider en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Hoe oplossingsgericht de procedure, hoe hoger de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. De door professionele rechtshulpverleners ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling hangt veel sterker samen met de *opstelling* van de persoon die de hoorzitting of het informeel gesprek leidt dan met de *vormgeving/inrichting* van de procedure. Wat dat laatste betreft werden er nauwelijks verschillen gevonden tussen op verschillende manieren ingerichte bezwaarprocedures. Bij de voorgenomen herziening van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand en de tijdelijke experimentenwet rechtspleging kan men zijn voordeel doen met deze bevindingen.

1. Inleiding

Als iemand het niet eens is met een besluit van de overheid kan hij bij de bestuursrechter terecht. Voordat hij zich tot de rechter kan wenden, moet hij wel bezwaar hebben gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.² Van de talloze geschilbeslechtsingsprocedures die er in Nederland zijn, wordt de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregelde bezwaarprocedure het meest frequent gebruikt. Jaarlijks behandelen bestuursorganen naar schatting ruim twee miljoen bezwaren.³

Het functioneren van de bezwaarprocedure en andere geschilbeslechtsingsprocedures is in de politiek, rechtspraak en (rechts)wetenschap een voortdurend punt van aandacht. De eisen die uit verschillende hoeken aan procedures worden gesteld zijn talrijk en hoog: ze moeten procedureel rechtvaardig, maatschappelijk effectief, oplossingsgericht, snel en betaalbaar zijn en als het even kan ook nog zorgen voor responsieve en finale uitkomsten.⁴

Wie de in de afgelopen 25 jaar verschenen literatuur over het functioneren van de bezwaarprocedure beziet, kan eigenlijk niet anders concluderen dan dat de procedu-

re op de meeste van de bovengenoemde punten teleurstellend heeft gepresteerd.⁵ Uit het recente voornemen tot herziening van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand⁶ en uit de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging⁷ blijkt de gedachte dat ook andere juridische (geschilbeslechtsings)procedures in elk geval op het punt van oplossingsgerichtheid en maatschappelijke effectiviteit te weinig waar voor hun geld bieden. Beide initiatieven hebben – onder meer – als doel burgers van een laagdrempelige toegang tot eenvoudige en snelle procedures te voorzien, die primair in het teken staan van het vinden van een minnelijke oplossing voor hun conflict.

Bij lezing van de toelichting op beide initiatieven vielen mij twee dingen in het bijzonder op. Ten eerste dat lijkt te worden gedacht dat de (al dan niet verplichte) betrokkenheid van advocaten en andere professionele rechtshulpverleners op het punt van de effectiviteit en oplossingsgerichtheid van procedures meer kwaad dan goed doet. Juristen zouden te weinig geïnteresseerd zijn in praktische oplossingen voor geschillen.⁸ Ten tweede lijkt te worden gedacht dat het gebrek aan probleemoplos-

send vermogen en maatschappelijke effectiviteit van geschilbeslechtsprocedures (deels) kan worden verklaard doordat geschillen vaak terechtkomen in vastomlijnde, uitvoerig in de wet geregelde procedures. Hierdoor zouden er te weinig mogelijkheden zijn om voor elk geschil een op maat gesneden procedure te vinden.

Maar kloppen die veronderstellingen? Wat vinden professionele rechtshulpverleners de essentie van een goede geschilbeslechtsprocedure? Maakt het voor de kwaliteit van geschilbeslechting uit hoe een procedure wordt ingericht? Kan voor ieder type geschil de perfecte procedure worden ontworpen? Deze vragen staan in deze bijdrage centraal.

De bestuursrechtelijke bezwaarprocedure biedt mogelijkheden al deze vragen empirisch te onderzoeken. Hoewel in bestuursrechtelijke procedures geen sprake is van verplichte rechtsbijstand, wordt door een aanzienlijk deel van bezwaarmakers gebruik gemaakt van een professionele rechtshulpverlener.⁹ En omdat de Awb aan bestuursorganen veel vrijheid biedt om hun bezwaarprocedure naar hun eigen voorkeur in te richten, is het goed mogelijk te onderzoeken in hoeverre het functioneren van de procedure afhangt van de wijze waarop deze is ingericht en in welke mate het functioneren een kwestie is van het vinden van de juiste 'fit' tussen de inrichting van een procedure en de kenmerken van een geschil.

De opzet van deze bijdrage is als volgt. In paragraaf 2 beschrijf ik kort de essentie van de bezwaarprocedure. In paragraaf 3 ga ik in op de onderzoeksmethode en de wijze van dataverzameling. Paragraaf 4 staat in het teken van de opvattingen van rechtshulpverleners over de essentie van goede bezwaarbehandeling. In paragraaf 5 sta ik stil bij de vraag welke vorm van bezwaarbehandeling voor de hoogste ervaren kwaliteit zorgt. Ik eindig in paragraaf 6 met een korte conclusie.

2. De bezwaarprocedure

De bezwaarprocedure is voor de meeste overheidsbesluiten de verplichte voorprocedure. Pas nadat het bestuursorgaan in de bezwaarprocedure de gelegenheid heeft gehad zijn besluit te heroverwegen, zijn belanghebbenden bevoegd om beroep in te stellen bij de bestuursrechter.¹⁰ De bezwaarprocedure is bedoeld als informele, laagdrempelige en oplossingsgerichte procedure. Dat betekent onder meer dat er in vergelijking met het beroep bij de

In vergelijking met het beroep bij de bestuursrechter zijn er weinig procedurele regels waar bestuursorganen zich aan dienen te houden bij de behandeling van geschillen

bestuursrechter weinig procedurele regels zijn waar bestuursorganen zich aan dienen te houden bij de behandeling van geschillen. In de kern bevat hoofdstuk 7 Awb slechts drie fundamentele regels. De eerste: belanghebbenden moeten worden gehoord voordat op het bezwaar wordt beslist (art. 7:2 en 7:3 Awb). De tweede: bestuursorganen dienen onbevangenheid bij het horen en het heroverwegen van hun besluiten te waarborgen (art. 7:5 en 7:13 Awb). De derde: het besluit op bezwaar moet het resultaat zijn van een volledige heroverweging van het bestreden besluit (art. 7:11 Awb).

De praktijk van bezwaarbehandeling kan, afhankelijk van de keuzes die bestuursorganen bij de inrichting van hun procedure maken, op verschillende manieren verlopen. Zo kunnen bestuursorganen buitenstaanders (personen die niet werkzaam zijn voor of onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan) bij de behandeling van bezwaren betrekken, dan wel de behandeling van het bezwaar in eigen hand (of die van hun ambtenaren) houden. Daarnaast zijn bestuursorganen vrij te bepalen in welke mate de behandeling van een bezwaar is gericht op het zoeken naar een minnelijke oplossing voor het geschil. Sommige bestuursorganen organiseren in dat verband in plaats van, of voorafgaand aan, een hoorzitting een informeel contactmoment met bezwaarmakers, om het bezwaarschrift inhoudelijk te bespreken en te bezien of een oplossing voor het geschil kan worden gevonden. Die wijze van bezwaarbehandeling staat bekend als de 'informele aanpak'.¹¹ Maar een informele procedure is geen voorwaarde (of garantie) voor een oplossingsgerichte procedure. Het volgen van een informele aanpak betekent niet per definitie dat die werkwijze ook succesvol is.¹² Andersom zijn er bestuursorganen die 'formele' hoorzit-

Auteur

1. Mr. M. Wever is universitair docent bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is gebaseerd op zijn proefschrift (M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* (diss. Groningen), Nijmegen: WLP 2020) dat hij eind 2019 afrondde, maar dat vanwege de coronacrisis pas eind dit jaar in het openbaar zal worden verdedigd.

Noten

2. Zie art. 1:5 lid 1 en art. 7:11 lid 1 Awb.
3. M. Herweijer & J.L. Lunsing, *Hoe bele-*

ven burgers de bezwaarprocedure, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

4. Zie bijv. het jaarplan van de Rechtspraak 2019, te raadplegen via: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/jaarplan-van-de-Rechtspraak-2019.pdf>.

5. Zie hoofdstuk 5 van Wever 2020.

6. *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155.

7. *Kamerstukken II* 2018/19, 35263, nr. 3.

8. Op de onderbouwing van deze niet milde kritiek valt wel een en ander af te dingen, zie bijvoorbeeld: E. Bauw e.a., 'De nabijheidsrechter en maatschappelijk effec-

tieve rechtspraak,' *TCR* 2020/01. Daarnaast J. Vranken & M. Snel, 'De civiele rechter in Nederland op de schopstoel', *NJB* 2019/687, afl. 13.

9. Algemene cijfers zijn mij niet bekend, maar uit een uitgebreide evaluatie van de bezwaarprocedure van de gemeente Tilburg blijkt dat ongeveer de helft van de bezwaarmakers daar gebruik maakte van de diensten van een professionele rechtshulpverlener. Zie: A.T. Marseille, B.W.N. de Waard & M. Wever, *Evaluatie bezwaarschriftprocedure gemeente Tilburg*, Groningen: Vakgroep SBB Rijksuniversiteit Groningen 2017.

10. Slechts een klein deel van bezwaarma-

kers stelt beroep in tegen de beslissing op bezwaar. Zie: J.G. van Erp & C.M. Klein-Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures: Een verkennend onderzoek*, Den Haag: WODC 2006.

11. L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruiter & M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

12. A.G. Mein & A.T. Marseille, 'Responsieve bezwaarbehandeling in theorie en praktijk', *NTB* 2019/36.



tingen benutten om zo veel mogelijk geschillen in der minne op te lossen.

3. Onderzoeksmethode en wijze van dataverzameling

Om de gestelde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een groot aantal professionele rechtshulpverleners een vragenlijst voorgelegd in vorm van een web-enquête. Zij zijn bevraagd over de kenmerken van de bezwaarprocedure waar zij als gemachtigde het meest recent bij betrokken waren (bezien vanaf het moment dat ze de uitnodiging om aan het onderzoek deel te nemen ontvingen). In de vragenlijst is naast een aantal vragen over het verloop en de inrichting van die procedure, gevraagd naar de kenmerken van het geschil dat toen aan de orde was en naar hun waardering voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling. In aanvulling op de vragen die zagen op de meest recent door hen meege-maakte bezwaarprocedure, is ook gevraagd naar hun opvattingen over goede bezwaarbehandeling in algeme-ne zin.¹³

In totaal hebben 212 respondenten de vragenlijst in zijn geheel ingevuld. Wie waren die respondenten? 88% van de respondenten is advocaat, 12% is in een andere hoedanigheid als professioneel rechtshulpverlener werkzaam. 58% van de respondenten is man, 42% vrouw. De oudste respondent was 73, de jongste 25 jaar oud. De gemiddelde leeftijd is 45 jaar. Gemiddeld waren respon-denten op het moment van het invullen van de enquête zestien jaren actief als rechtshulpverlener. De minst erva-ren respondent had één jaar werkervaring, de meest erva-ren respondent 48 jaar. Verder gaven respondenten aan gemiddeld 66% van hun werktijd te besteden aan het ver-

lenen van rechtsbijstand in bestuursrechtelijke geschillen. De helft van de respondenten besteedde 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 zijn gemiddeld genomen ervaren rechtshulpverleners die zich voor het over-grote deel van hun werkzaamheden met bestuursrecht bezighouden.

4. Wat is volgens rechtshulpverleners de essentie van goede bezwaarbehandeling?

4.1. Inleiding

Van (ervaren) professionele rechtshulpverleners kan worden verwacht dat zij uitgesproken opvattingen hebben over de ideale wijze van inrichting van de bezwaarproce-dure. Om een beeld te krijgen van hun opvattingen over de *essentie* van goede bezwaarbehandeling heb ik hun een drietal stellingen in de vorm van 'tegenstellingen' voorge-legd. De tegenstellingen zijn ingegeven door kenmerken-de verschillen tussen de formele, klassieke en een meer informele, oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften.

In de eerste plaats ligt bij de informele, oplossings-gerichte afdoening van bezwaren minder de nadruk op de juridische aspecten van een geschil, maar is de behan-deling meer gericht op het oplossen van het probleem dat de aanleiding was om bezwaar te maken. In de twee-de plaats hoort bij dit uitgangspunt een bepaalde vorm-geving van het gesprek/de hoorzitting (meer als een *overleg* dan als een klassieke *zitting*). In de derde plaats is kenmerkend voor de informele behandeling van bezwaren dat de gespreksleider/hoorder bepaalde vaar-

digheden bezit, die ervoor zorgen dat de procedure meer is 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 drie 'tegenstellingen' en de reacties daarop besproken.

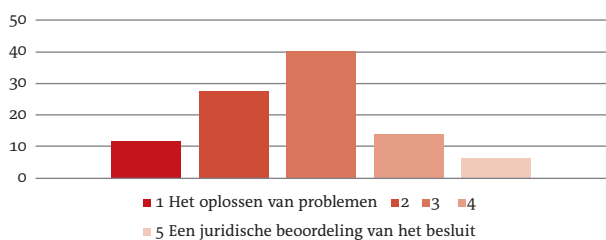
4.2. Drie tegenstellingen

De eerste tegenstelling: probleemoplossing of juridische beoordeling?

In de literatuur over het functioneren van de bezwaarprocedure bestaat veel aandacht voor het (gebrek aan) probleemoplossend vermogen van die procedure.¹⁴ Een van de kenmerken van de informele, oplossingsgerichte aanpak van bezwaarschriften is dat in eerste instantie altijd wordt geprobeerd om een voor alle partijen aanvaardbare oplossing voor het geschil te vinden. In een meer formele of traditionele benadering van de bezwaarprocedure ligt de nadruk juist meer op een beoordeling van de juridische houdbaarheid van het bestreden besluit. Wat zien de respondenten als de essentie van de bezwaarprocedure? Om dat te meten is de volgende tegenstelling aan hen voorgelegd.

De essentie van de bezwaarprocedure is: het oplossen van problemen [...] een juridische beoordeling van het besluit.

In figuur 1 is te zien welk percentage van de respondenten voor elk van de gegeven opties koos.



Figuur 1. Probleemoplossing of juridische beoordeling? (n=194)

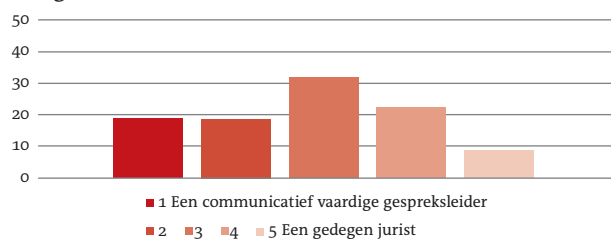
Ten eerste is te zien dat 39% van de respondenten probleemoplossing (veel) meer dan een juridische beoordeling van een besluit ziet als essentie van de bezwaarprocedure. Een ongeveer even groot deel van de bevroagde gemachtigden is neutraal (40%). Een veel kleiner deel (21%) van de respondenten is van mening dat de essentie van de bezwaarprocedure (veel) meer in de juridische beoordeling van een besluit ligt dan in probleemoplossing.

De tweede tegenstelling: communicatief vaardig gespreksleider of kundig jurist?

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor andere belangrijke vaardigheden van bezwaarbehandelaren dan hun juridische kennis. In de 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.¹⁵ 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 figuur 2.



Figuur 2. Communicatief 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.

De derde tegenstelling: vormgeving hoorzitting als overleg mediator of klassieke zitting?

De Awb bevat over 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 hierover de volgende tegenstelling voorgelegd.

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.

13. Zie over de details van de gegevensverzameling: Wever 2020.

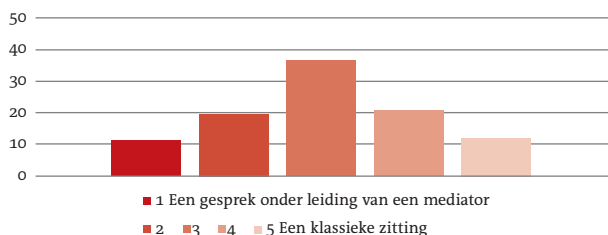
14. Bijv. M.V.C. Aalders e.a., *De burger en*

de Awb: ervaringen van repeat players met Awb-procedures, Den Haag: BJu 2001.

15. Zie bijv. K. van den Bos & L. van der

Velden, *Prettig Contact met de Overheid 4: Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedu-*

rele rechtvaardigheid, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.



Figuur 3. Gesprek onder leiding van een mediator of klassieke zitting (n=194)

Ruim 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 iets meer dan 30%).

4.3. Welke factoren zijn van invloed op de opvattingen van de rechtshulpverleners?

Opvattingen over goede bezwaarbehandeling kunnen uiteraard samenhangen met de kenmerken van de bevraagde rechtshulpverleners. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat meer ervaren advocaten relatief vaak een voorkeur hebben voor een formele behandeling van een bezwaarschrift, omdat ze aan een dergelijke behandelwijze door de jaren heen gewend zijn geraakt. Uit het onderzoek blijkt echter niet van enig verband tussen de achtergrondkenmerken (in het bijzonder leeftijd, geslacht, aantal

De bevraagde rechtshulpverleners verschillen aanzienlijk van elkaar in hun opvattingen over de essentie van goede bezwaarbehandeling

jaren werkervaring en percentage van de werktijd die wordt besteed aan rechtsbijstand in bestuursrechtelijke geschillen) en de opvattingen van de respondenten over de ideale inrichting van de bezwaarprocedure. De aanzienlijke mate van variatie in de opvattingen over goede bezwaarbehandeling kan dus niet worden toegeschreven aan verschillen in achtergrondkenmerken van de respondenten.

4.4. Conclusie

De bevraagde rechtshulpverleners verschillen aanzienlijk van elkaar in hun opvattingen over de essentie van goede bezwaarbehandeling. Voor zover verondersteld zou worden dat ze een sterke voorkeur hebben voor een formeel juridisch ingestoken benadering van de bezwaarprocedure, wordt die veronderstelling niet bevestigd. Bij twee van de drie tegenstellingen die ik aan hen voorlegde, gaan de opvattingen alle kanten op. Gemiddeld genomen zien zij 'probleemoplossing' meer dan 'juridische beoordeling' als de essentie van goede bezwaarbehandeling.

5. Welke vorm van bezwaarbehandeling biedt volgens rechtshulpverleners de hoogste kwaliteit?

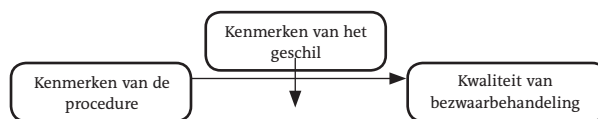
5.1. Inleiding

De tweede vraag die in deze bijdrage centraal staat is welk soort bezwaarprocedure volgens rechtshulpverleners in de praktijk de hoogste kwaliteit biedt. Om dat te onderzoeken zijn respondenten bevraagd over de meest recente bezwaarzaak waar ze als gemachtigde bij betrokken waren. De vragen gingen over de inrichting van de bezwaarprocedure, de kenmerken van het geschil dat aan de orde was en hun waardering voor verschillende elementen van de kwaliteit van bezwaarbehandeling.

De 212 rechtshulpverleners in de steekproef hadden bezwaarprocedures meegemaakt bij 45 gemeenten, 13-UWV locaties, 6 ministeries, 2 SVB-locaties, 1 provincie en 1 waterschap en 13 overige bestuursorganen.¹⁶ Het grote aantal bestuursorganen in de steekproef betekent dat het goed mogelijk is de vraag te beantwoorden welke wijze van inrichting de hoogste ervaren kwaliteit levert, omdat vanwege de diversiteit van bestuursorganen het risico dat bepaalde effecten die worden toegedicht aan de inrichting van de procedure eigenlijk worden veroorzaakt door de kenmerken van het bestuursorgaan, beperkt is.¹⁷

Voor bezwaarprocedures en geschillen die daarin aan de orde zijn, geldt dat deze op tal van punten van elkaar kunnen verschillen. Ik beperk mij bij de vraag wat voor soort procedure de hoogste ervaren kwaliteit heeft tot het onderscheid tussen interne of externe procedure en de vraag in hoeverre de procedure was gericht op het vinden van een minnelijke oplossing voor het geschil. Bij de vraag in hoeverre de aard van het geschil van invloed is op het verband tussen de inrichting van de procedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, kijk ik naar de mate van discretie van het bestuursorgaan bij de besluitvorming en naar de mate van complexiteit van het geschil.

In meer algemene termen onderzoek ik het verband tussen de 'kenmerken van de bezwaarprocedure' en de 'ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling', alsmede de invloed van de 'kenmerken van het geschil' op dat verband. In de onderstaande figuur is een en ander grafisch weergegeven:



Figuur 4. Model voor verklaring voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling

Hoe ik deze verschillende elementen van mijn model (de variabelen) heb gemeten, licht ik toe in de volgende paragraaf.

5.2. Het meten van de drie variabelen

5.2.1 Afhankelijke variabele: ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling

Ik bespreek eerst de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Deze definieer ik als volgt:

De procedure als geheel en het optreden van de hoorder/gespreksleider worden 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 de aanleiding vormde voor het maken van bezwaar.¹⁸

Deze definitie bevat verschillende indicatoren voor kwaliteit. Hieronder licht ik kort toe hoe ze zijn gemeten.

Algemene waardering voor de kwaliteit van procedure en het optreden van de hoorder

Ik maak wat betreft de algemene waardering van de kwaliteit van een procedure onderscheid tussen het oordeel over de kwaliteit van de procedure als geheel en het oordeel over de kwaliteit van het optreden van de hoorder/gespreksleider. Respondenten is gevraagd beide te scoren met een cijfer tussen 1 en 10.

Deskundigheid van de hoorder

Vervolgens is de inhoudelijke deskundigheid van degene die de hoorzitting leidt van belang. Met andere woorden, heeft de bezwaarbehandelaar volgens de respondent de benodigde kennis om een deugdelijk oordeel over het 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.¹⁹

Ervaren procedurele rechtvaardigheid

Het idee van procedurele rechtvaardigheid is dat wanneer mensen de procedure waarmee een beslissing tot stand komt als rechtvaardig ervaren, zij beter te spreken zijn over de procedure en de uitkomst daarvan en eerder geneigd zijn de uitkomst te accepteren, ook als die niet in hun belang is.²⁰ 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 (op een vijfpuntschaal van zeer mee oneens tot zeer mee eens).*²¹

Distributieve rechtvaardigheid

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 krijgt waar hij recht op denkt te hebben). Bovendien moet in de uitkomst volgens de respondent rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de bezwaarmaker 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.

5.2.2. Onafhankelijke variabele: kenmerken van de bezwaarprocedure

Mijn verwachting is dat de ervaren kwaliteit van de bezwaarbehandeling samenhangt met kenmerken van de bezwaarprocedure. Welke wijze van inrichten van de bezwaarprocedure levert de hoogste kwaliteit? Ik kijk naar twee kenmerken van de bezwaarprocedure. Ten eerste of sprake is van een *interne* of van een *externe* procedure. Intern wil zeggen dat de behandeling van het bezwaar is opgedragen aan een voor een bestuursorgaan werkzame ambtenaar of dat het bezwaarschrift door het bestuursorgaan zelf wordt behandeld. Een externe procedure betekent dat de behandeling plaatsvindt onder leiding van een onafhankelijke buitenstaander, bijvoorbeeld de voorzitter van een externe bezwaaradviescommissie of een mediator die niet werkzaam is voor het bestuursorgaan.

Het tweede kenmerk van de procedure dat ik heb onderzocht betreft de mate waarin de behandeling van het bezwaar was gericht op het vinden van een minnelijke oplossing voor het geschil. Daarmee bedoel ik allereerst in welke mate de procedure overeenkomt met de uitgangspunten van de informele aanpak zoals in de literatuur wordt omschreven.²² Een dergelijke werkwijze houdt in dat snel na binnenkomst van het bezwaar met de indiener wordt gebeld om te zien of tot een oplossing voor het bezwaar gekomen kan worden en/of een informeel overleg in plaats van een hoorzitting plaatsvindt. Dat sprake is van een informele procedure betekent niet noodzakelijk dat ook sprake is van een oplossingsgerichte procedure.

16. Denk aan samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en zelfstandige bestuursorganen.

17. Van een beperkt aantal bestuursorganen zijn meerdere zaken in de steekproef beland. Het betreft bestuursorganen die relatief veel bezwaarschriften behandelen, zoals het UWV en bestuursorganen van grotere gemeenten zoals Amsterdam, Den Haag en Groningen.

18. Deze definitie is het resultaat van een literatuurstudie naar perspectieven op de kwaliteit van geschilbeslechting. Zie Wever 2020, p. 138 e.v.

19. De items bleken goed schaalbaar: $\alpha = .912$. Dat wil zeggen dat de onderlinge samenhang tussen de gegeven antwoorden ze geschikt maakt om als onderdelen ofwel items van het concept 'deskundigheid' te gebruiken.

20. Er zijn voorbeelden te over van literatuur waar procedurele rechtvaardigheid en juridische procedures centraal staan. Een goed voorbeeld betreft: T.R. Tyler, 'What is procedural justice? Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures', *Law and Society Review* 1988/22.

21. 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: $\alpha = .895$.

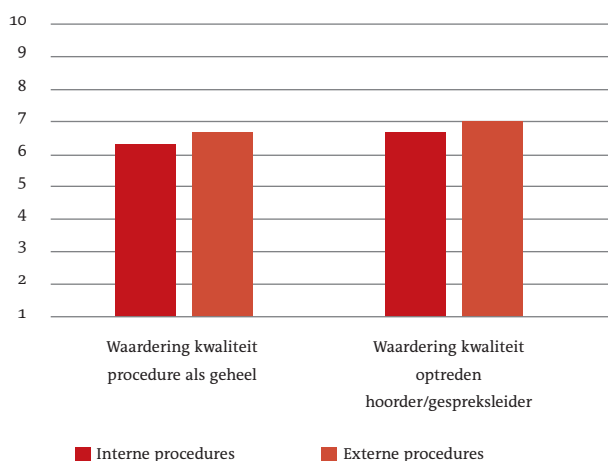
22. Bijv. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Professioneel behandelen van bezwaren. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

Daarom heb ik ook onderzocht in welke mate tijdens de inhoudelijke behandeling van het bezwaar – ongeacht of sprake was van een (telefonisch) informeel overleg dan wel van een hoorzitting – meer is besproken dan enkel de juridische punten uit het bezwaarschrift, dat er aandacht was voor de achterliggende reden om bezwaar te maken en dat is geprobeerd om een oplossing te vinden voor het probleem dat de aanleiding was voor het bezwaar. Ik heb respondenten een aantal stellingen voorgelegd om te achterhalen in hoeverre zij vonden dat dit het geval was.²³

5.2.3. Interactievariabele: kenmerken van het geschil

Ik ga ervan uit dat het verband tussen de kenmerken van de bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit van de bezwaarbehandeling wordt beïnvloed door de kenmerken van het geschil. Ik beperk mij op dit punt tot twee algemene kenmerken van geschillen die in een bezwaarprocedure aan de orde kunnen zijn. Ten eerste, de mate waarin het besluit dat ter discussie staat berust op een gebonden of een beleidsvrije bevoegdheid. Bestuursorganen hebben bij het nemen van besluiten meer of minder keuzeruimte. Soms schrijft de wet een bepaald besluit voor als aan bepaalde voorwaarden is voldaan (gebonden bevoegdheid), soms wordt door de wetgever speelruimte aan het bestuursorgaan gelaten en moet dit 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 op een vijfpuntschaal aan te geven.

Het tweede kenmerk van het geschil dat ik onderzoek is de mate waarin het gaat om een eenduidig juridisch geschil of juist om een complex geschil. Bij sommige bezwaarzaken is uitsluitend sprake van een of meer juridische geschilpunten (eenduidig juridisch geschil). Er zijn ook bezwaarzaken waar meer speelt dan enkel een juridisch meningsverschil, zoals (verborgen) achterliggende belangen, onenigheid tussen burens, een langlopend conflict met de gemeente, of een onbehoorlijke behandeling bij de totstandkoming van het besluit (complex geschil).²⁴ Respondenten is gevraagd op een vijfpuntschaal aan te geven in hoeverre het geschil dat aan de orde was een eenduidig juridisch geschil dan wel een complex geschil betrof.



Figuur 5. Verschillen tussen interne en externe procedures (n=194)

Hieruit blijkt dat een informele aanpak van het bezwaar niet betekent dat deze procedure ook als meer oplossingsgericht wordt ervaren

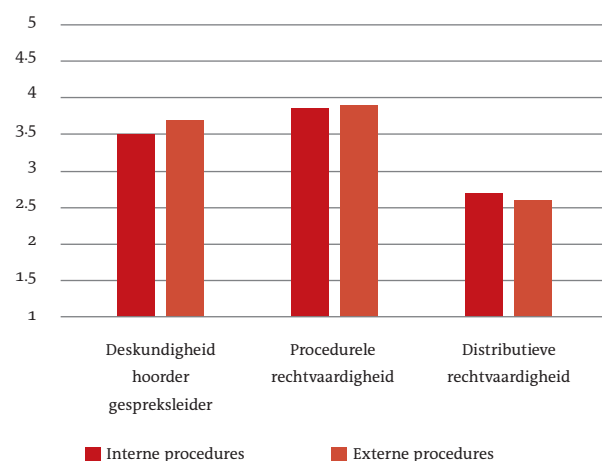
5.3. Wat bepaalt de ervaren kwaliteit van de bezwaarprocedure?

5.3.1. Inleiding

De analyse was er allereerst op gericht te achterhalen of het voor de door professionele rechtshulpverleners ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling uitmaakt of de procedure die ze hebben meegemaakt, intern of extern, formeel of informeel, dan wel meer of minder oplossingsgericht was. Vervolgens is gekeken in hoeverre de aard van het geschil van invloed is op het verband tussen de inrichting van een procedure en de door respondenten ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling (de zogenoemde 'fit' tussen procedure en geschil).

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 overgrote meerderheid (80%) van de respondenten had uitsluitend een reguliere hoorzitting meegemaakt.²⁵ In een op de vijf zaken in de steekproef was een informeel gesprek of overleg georganiseerd, maar in de meeste van die zaken was daarnaast alsnog een formele hoorzitting belegd.²⁶ In 70% van de bezwaarzaken waarover de respondenten de vragenlijst hebben ingevuld was sprake van een interne procedure.²⁷

Interessant is dat de gemiddelde mate van oplossingsgerichtheid voor elk van de vier onderscheiden types procedures nagenoeg gelijklag (rond de 2,8 op een schaal van 1 tot en met 5). Hieruit blijkt dat een informele aanpak van het bezwaar (met name: door een informeel gesprek te organiseren in plaats van of voorafgaand aan een hoorzitting) niet betekent dat deze procedure ook als meer oplossingsgericht wordt ervaren.



5.3.2. Verband tussen kenmerken procedure en ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling

Vershil tussen interne en externe procedures

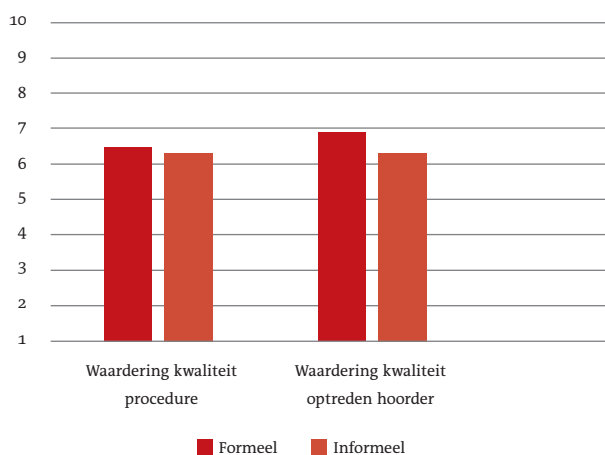
Hoe zit het met de verschillen in ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling? Eerst kijk ik in hoeverre zich verschillen tussen interne en externe procedures voordeden. De resultaten zijn met behulp van de twee figuren hieronder inzichtelijk gemaakt.

In de beide figuren is te zien is dat de rechtshulpverleners over het algemeen redelijk te spreken zijn over de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Een uitzondering betreft de mate van distributieve rechtvaardigheid. Opvallend is dat er geen statistische significante verschillen zijn gevonden tussen interne en externe procedures. Dat betekent dat de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling niet hoger of lager is bij interne procedures dan bij externe procedures.

Vershil tussen formele en informele procedures

Is dat anders wanneer naar het onderscheid tussen formele en informele procedures wordt gekeken? Dat is in de figuur hieronder te zien.

Tussen formele en informele procedures werd slechts een verschil gevonden wat betreft de ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider. Deze werd in informele procedures minder goed beoordeeld dan in formele procedures. Voor de overige indicatoren voor kwaliteit van bezwaarbehandeling zijn geen verschillen gevonden. Het verschil tussen formele en informele procedures oogt op het punt van distributieve rechtvaardigheid aanzienlijk, maar er is geen sprake van een statistisch significant verschil.



Figuur 6. Verschillen tussen formele en informele procedures (n=194)

23. 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'. Drie items, $\alpha = .63$.

24. Zie A.T. Marseille, B.W.N. de Waard & P. Laskewitz, 'De Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht in de praktijk', *NJB* 2015/1482, afl. 29.

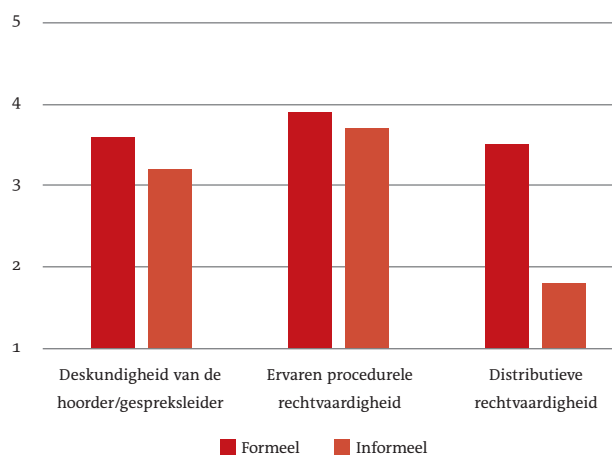
25. Bij informele gesprekken was significant minder vaak een vrouwelijke respondent betrokken. Bij formele procedures was de verhouding: 46% vrouw, 54% man. Bij informele procedures was de verhouding: 28% vrouw, 72% man. $\chi^2=5.064, p < .05$.

26. Indien een respondent zowel een informeel gesprek als een hoorzitting had meegemaakt, heb ik – vanwege de zeldzaam-

Kenmerken van de procedure en van het geschil bieden geen verklaring voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, de mate waarin oplossingsgericht wordt gewerkt wél

Oplossingsgerichte bezwaarbehandeling

Dat vrijwel geen verschillen zijn gevonden tussen interne, externe en formele en informele procedures is opvallend te noemen. Des te sprekender zijn de resultaten van het onderzoek als wordt gekeken naar de mate waarin oplossingsgericht is gewerkt. Er is sprake van een positief verband tussen de mate waarin de hoorder/gespreksleider een oplossingsgerichte werkwijze hanteert en elk van de onderscheiden indicatoren voor de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Dat betekent dat wanneer in sterkere mate sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze – ongeacht of sprake was van een interne, externe, formele of informele procedure – dat samen ging met een hogere waardering voor de kwaliteit van de procedure als geheel,²⁸ een hogere waardering voor het optreden van de hoorder/gespreksleider,²⁹ een hogere ervaren deskundigheid van de hoorder/gespreksleider,³⁰ een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid en een hogere ervaren distributieve rechtvaardigheid.³¹ Kort maar goed: kenmerken van de procedure en van het geschil bieden geen verklaring voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling, de mate waarin oplossingsgericht wordt gewerkt wél.



heid van de informele gesprekken – alleen vragen voorgelegd over het informele gesprek.

27. Overigens was in geen enkel geval sprake van een informele procedure onder leiding van een onafhankelijke buitenstaander (met ander woorden informele, externe procedures zijn niet in de steekproef terecht gekomen). Dat is niet verbazend, aangezien

het inschakelen van externe mediator geen gemeengoed is. M. Wever, 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016. Vooral vernieuwing op papier?', *NJB* 2016/2289, afl. 44.

28. $B = .769, p < .01$.

29. $B = .706, p < .01$.

30. $B = .284, p < .01$.

31. $B = .274, p < .01$.

Een vraag die tot slot kan opkomen is in hoeverre deze bevindingen afhankelijk zijn van het standpunt van de respondent over de essentie van goede bezwaarbehandeling? Was het bijvoorbeeld zo dat een oplossingsgerichte werkwijze vooral bij respondenten die probleemoplossing als de essentie van goede bezwaarbehandeling zien, gepaard gaat met een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling? Dat bleek niet het geval: een oplossingsgerichte werkwijze ging in even grote mate bij de 'voorstanders' als bij de 'tegenstanders' van een informele, oplossingsgerichte bezwaarbehandeling gepaard met een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling.

5.3. De invloed van de interactievariabele: 'fit' tussen de procedure en het geschil?

Nu het verband tussen kenmerken van de procedure en de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling is geanalyseerd, kijk ik in hoeverre de ervaren kwaliteit van een op een bepaalde wijze ingerichte bezwaarprocedure samenhangt met de aard van het geschil dat aan de orde was. Is bijvoorbeeld bij geschillen over het gebruik van beleidsvrije bevoegdheden de ervaren kwaliteit van interne procedures hoger dan van externe procedures? En is de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling bij complexe geschillen hoger bij informele procedures dan bij formele procedures?

Eerder was te zien dat het voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling niet uitmaakt of sprake is van een interne of externe, dan wel van een formele of informele procedure. Dat beeld verandert niet als de aard van het geschil in beschouwing wordt genomen. De aard van het geschil dat aan de orde was is wel van belang voor de mate waarin een oplossingsgerichte werkwijze gepaard gaat met een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Een oplossingsgerichte werkwijze wordt bij alle types geschillen door respondenten hoger gewaardeerd, maar des te sterker in conflicten met veel aspecten en bij geschillen over het gebruik van beleidsvrije bevoegdheden.³²

5.4. Conclusie

Tussen interne en externe en tussen formele of informele procedures deden zich nauwelijks verschillen in ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling voor. De mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze bleek wel van belang voor de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling: naarmate sprake was van meer oplossingsgerichte werkwijze, was de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling hoger. Dat laatste geldt des te meer in geschillen over beleidsvrije bevoegdheden en complexe geschillen.

6. Conclusie

In deze bijdrage stonden drie vragen centraal. De eerste was wat de opvatting is van professionele rechtshulpverleners over de essentie van goede bezwaarbehandeling. Het bleek dat hun voorkeuren aanzienlijk uiteenlopen. Er is geen sprake van een sterk gedeelde voorkeur voor een bepaalde wijze van bezwaarbehandeling, niet voor 'traditionele', meer formele bezwaarprocedures en ook niet voor meer informele, oplossingsgerichte bezwaarprocedures.

De tweede vraag die is beantwoord, is welke wijze van inrichten van de bezwaarprocedure zorgt voor de hoogste ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Daarover valt een aantal dingen te zeggen. Een eerste 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, diens deskundigheid en de ervaren procedurele rechtvaardigheid) geldt dat er nauwelijks verschillen zijn gevonden tussen op verschillende manieren ingerichte bezwaarprocedures. 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.

Des te interessanter is dat een significant verband werd gevonden tussen de mate waarin sprake was van een oplossingsgerichte werkwijze van de hoorder/gespreksleider en elk van de onderscheiden indicatoren voor ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Kort maar goed: hoe oplossingsgerichter de procedure, hoe hoger de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de door professionele rechtshulpverleners ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling veel sterker samenhangt met de *opstelling* van de persoon die de hoorzitting of het informeel gesprek leidt dan met de *vormgeving/inrichting* van de procedure.

Met betrekking tot de vraag over maatwerk bieden de resultaten van dit onderzoek weinig steun voor de veronderstelling dat het verbeteren van het functioneren van procedures een kwestie is van het sleutelen aan de inrichting van een procedure totdat deze perfect bij het geschil past. Van een duidelijke 'fit' tussen de inrichting van een procedure en de kenmerken van een geschil is niet gebleken. Ook wanneer rekening werd gehouden met de aard van het geschil, werd geen enkel significant verschil in waardering gevonden tussen op verschillende manieren ingerichte procedures. Dat gold wel voor een oplossingsgerichte opstelling van de bezwaarbehandelaar. Een meer oplossingsgerichte werkwijze ging in alle soorten geschillen gepaard met een hogere ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling. En was sprake van een geschil over een beleidsvrije bevoegdheid en/of van een meer complex geschil, dan was dat nog sterker het geval.

Wat betekenen deze resultaten voor de voorgenomen herziening van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand en de tijdelijke experimentenwet rechtspleging? Vooropstaat dat initiatieven die erop gericht zijn om procedures oplossingsgerichter te maken (of om meer oplossingsgerichte procedures in het leven te roepen) steun vinden in resultaten van dit onderzoek. Het idee dat professionele rechtshulpverleners een dergelijke werkwijze niet zouden waarderen, vindt geen steun in dit onderzoek, integendeel. Voorwaarde voor effectieve implementatie is wel dat niet alleen aandacht wordt besteed aan de vormgeving van procedures, maar zeker ook aan de instelling en opstelling van functionarissen die met de behandeling van geschillen worden belast. •

³². Voor een uitgebreide toelichting op de gevonden interactie-effecten, zie Wever 2020.