

University of Groningen

De bezwaarprocedure

Wever, Marc

Published in:
Recht der Werkelijkheid

DOI:
[10.5553/RdW/138064242017038002007](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242017038002007)

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.

Publication date:
2017

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

Citation for published version (APA):

Wever, M. (2017). De bezwaarprocedure: Onderzoek naar verbanden tussen de inrichting van de procedure en de inhoudelijke kwaliteit van bezwaarbehandeling. *Recht der Werkelijkheid*, 2017(2), 120-130. DOI: 10.5553/RdW/138064242017038002007

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).

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.

WERK IN UITVOERING

De bezwaarprocedure: Onderzoek naar verbanden tussen de inrichting van de procedure en de inhoudelijke kwaliteit van bezwaarbehandeling

Marc Wever

Inleiding

Van de talloze geschilbeslechtsprocedures die Nederland rijk is, wordt de bezwaarprocedure waarschijnlijk het meest frequent gebruikt. Jaarlijks behandelen overheidsorganen naar schatting ruim twee miljoen bezwaren.¹ De bezwaarprocedure gaat vooraf aan een mogelijk beroep bij de bestuursrechter. Als een belanghebbende het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, kan hij in de regel pas bij de bestuursrechter terecht nadat hij bij het betreffende bestuursorgaan bezwaar heeft gemaakt, zo bepaalt artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

In veel opzichten is de bezwaarprocedure een groot succes te noemen. Zo wordt in ongeveer acht van de tien bezwaarzaken het geschil tussen de burger en het bestuur direct al opgelost, waardoor het aantal zaken dat ter beoordeling aan de bestuursrechter wordt voorgelegd sterk wordt beperkt.² Het succes van de bezwaarprocedure neemt echter niet weg dat er de afgelopen jaren ook veel kritiek is geweest op de wijze waarop bestuursorganen bezwaren behandelen. Veel van die kritiek is gelegen in het verschil tussen de wijze waarop de procedure door de wetgever is bedoeld en de manier waarop bestuursorganen bezwaren in de praktijk behandelen.³

De wetgever heeft de bezwaarprocedure primair bedoeld als informele procedure, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de in 1994 in werking getreden Awb. 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 betrokkene gewezen worden op een andere weg

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

2 Zie Van Erp & Klein Haarhuis 2006. Uit onderzoek bij de gemeente Tilburg blijkt echter dat dit percentage niet altijd gehaald wordt.

3 Zie voor een overzicht van deze kritiek literatuur uit noot 20 van deze bijdrage samen met de literatuurlijst.

De bezwaarprocedure: Onderzoek naar verbanden tussen de inrichting van de procedure en de inhoudelijke kwaliteit van bezwaarbehandeling

om het door hem beoogde resultaat te bereiken, of kan in gezamenlijk overleg een compromis tot stand worden gebracht (...).⁴

In de praktijk, zo blijkt uit de in de loop der jaren verschenen literatuur, verliep de bezwaarbehandeling in veel gevallen op een heel andere manier.⁵ Vaak werd de bezwaarprocedure door gebruikers ervaren als een tamelijk formeel gebeuren, waarbij het bestuur met de hakken in het zand het genomen besluit verdedigde en er van het zoeken naar een praktische oplossing voor het probleem dat aanleiding was om bezwaar te maken weinig terecht kwam. Ook beperkte het bestuur zich veelal tot een beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden 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 bekeken dient te worden.⁶ De bezwaarprocedure is derhalve niet alleen maar een succesverhaal.

Vrijheid voor bestuursorganen

Bijzonder aan de bezwaarprocedure is dat de wetgever bestuursorganen zeer veel vrijheid biedt bij de inrichting ervan. Zo is het bestuur vrij om te kiezen of het de bezwaarbehandeling meer of minder intern organiseert. Het bestuur kan de bezwaarbehandeling volledig in eigen hand houden, maar kan er ook voor kiezen het horen van partijen (en eventueel het adviseren over de beslissing op het bezwaar) op te dragen aan ‘anderen’. Die ‘anderen’ kunnen één of meer ambtenaren zijn (art. 7:5 Awb), maar ook een commissie met in ieder geval een buitenstaander als voorzitter (art. 7:13 Awb). De ratio van deze bepalingen is het waarborgen van een onbevangen heroverweging van het besluit waartegen het bezwaar zich richt. Personen die betrokken zijn geweest bij de heroverweging van dat besluit mogen geen doorslaggevende rol spelen bij de heroverweging.⁷ Daarnaast is het bestuur vrij om voorafgaand aan of gedurende de formele bezwaarprocedure interventies toe te passen die gericht zijn op het bereiken van overeenstemming met een bezwaarmaker (de zogenoemde ‘informele aanpak’). Bestuursorganen kunnen altijd 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 met één of meer ambtenaren. Maar ook tijdens een formele hoorzitting kan een bestuursorgaan proberen om met een bezwaarmaker ‘eruit te komen’.

4 Memorie van Toelichting bij art. 7:2 Awb, zie: <http://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-7/7-1-bijzondere-bepalingen-over-bezwaar/artikel-72/>. Zie daarnaast: Handreiking Bezwaarprocedure 2004.

5 Zie voor een overzicht Schwartz 2010, p. 81 e.v.

6 Zie onder andere de Awb-evaluaties: Polak 1996 en Aalders 2001.

7 MvT bij art. 7:5 Awb, zie: pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-7/7-1-bijzondere-bepalingen-over-bezwaar/artikel-75.

Marc Wever

Al met al zijn er, op basis van de wijze waarop het bestuursorgaan invulling geeft aan deze keuzes, in de praktijk vier ideaaltypische bezwaarprocedures aan te treffen: de interne, formele procedure ('intern' betekent dat gebruik wordt gemaakt van ambtenaren en 'formeel' betekent dat er niet of nauwelijks wordt gestreefd naar het zoeken van overeenstemming met de bezwaarmaker, niet gedurende de procedure en evenmin buiten het formele kader van de bezwaarprocedure om); de interne, informele procedure (waar wel wordt gestreefd naar overeenstemming met de bezwaarmaker); de externe, formele procedure (waar ten behoeve van het horen en adviseren gebruik wordt gemaakt van buitenstaanders en waar niet wordt gestreefd naar overeenstemming met bezwaarmaker) en tot slot de externe, informele procedure.

In de praktijk treft men bij bestuursorganen zeer verschillend ingerichte bezwaarprocedures aan.⁸ Dat roept de vraag op, welke wijze van inrichting van de bezwaarprocedure de beste kwaliteit levert. Die vraag vormt de basis van het onderhavige onderzoek.

Kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures

Voordat het verband tussen de inrichting van de bezwaarprocedure en de kwaliteit ervan onderzocht kan worden, is het van belang meer te weten komen over welke invulling aan het begrip 'kwaliteit' kan worden gegeven. Daartoe is literatuuronderzoek gedaan naar de inrichting en het functioneren van procedures van geschilbeslechting. Het betreft zowel literatuur over het functioneren van geschilbeslechtsprocedures in algemene zin als literatuur die specifiek ziet op het functioneren van de bezwaarprocedure.

De literatuur over het functioneren van geschilbeslechtsprocedures in het algemeen omvat allereerst normatieve kwaliteitsmodellen. Deze literatuur ziet veelal niet op de wijze waarop procedures in de praktijk functioneren, maar geeft wel indicatoren aan de hand waarvan de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures in het algemeen en de bezwaarprocedure in het bijzonder kan worden afgemeten. De vraag die in die publicaties centraal staat is: welke eigenschappen maken van een besluitvormings- of geschilbeslechtsprocedure een kwalitatief goede procedure?⁹

Een goed voorbeeld van een dergelijk model biedt het door De Bock in haar preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging gepresenteerde kwaliteitsmodel voor de inhoudelijke kwaliteit van rechtspraak. In haar opvatting omvat de inhoudelijke kwaliteit van rechtspraak drie elementen: ambachtelijkheid, rechtvaardigheid en effectiviteit. De eisen die aan het verloop van de procedure en de persoon die de inhoudelijke behandeling voor zijn rekening neemt kunnen worden gesteld, neemt zij samen onder de noemer ambachtelijkheid. Hieronder verstaat De Bock de eisen die vanuit een juridisch-professioneel perspectief aan de rech-

8 Wever 2016.

9 Bayles 1990; Galligan 1996; De Bock 2015; De Waard 1987; Wenders 2010.

De bezwaarprocedure: Onderzoek naar verbanden tussen de inrichting van de procedure en de inhoudelijke kwaliteit van bezwaarbehandeling

terlijke beslissing moeten worden gesteld. Onder dit kwaliteitsaspect vallen bijvoorbeeld de eisen omtrent: een volwaardige mondelinge behandeling, deugdelijk feitenonderzoek, de deskundige toepassing van rechtsregels en een begrijpelijke en overtuigende motivering van (procedurele) beslissingen. Het model van De Bock gaat over de rechter, maar kan ook dienen ter inspiratie voor de bezwaarprocedure.

Behalve uit normatieve kwaliteitsmodellen wordt ook geput uit kwaliteitsmodellen die zijn gebaseerd op empirisch onderzoek naar het functioneren van verschillende geschilbeslechtsprocedures. 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 de factoren die van invloed zijn op de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid door deelnemers aan geschilbeslechtsprocedures.¹⁰

Aan zowel de normatieve als de empirische literatuur kan een groot aantal kenmerken van of eisen voor goede geschilbeslechtsprocedures worden ontleend. Dit zijn (samengevat): de mogelijkheden zich inhoudelijk voor te bereiden op de procedure,¹¹ de eisen van hoor en wederhoor,¹² onpartijdigheid,¹³ deskundigheid van de hoorder,¹⁴ de elementen die van belang zijn voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid,¹⁵ de balans tussen de verschillende doelstellingen van de hoorzitting¹⁶ en, tot slot, de bijdrage van de procedure aan het bereiken van een goede uitkomst.¹⁷

Veelal gaat het om containerbegrippen. De elementen die blijkens de literatuur over geschilbeslechtsprocedures van belang zijn voor elk van de onderscheiden aspecten van de inhoudelijke kwaliteit, zijn vervolgens nader gespecificeerd en geconcretiseerd op basis van dezelfde literatuur. Ter illustratie: het vereiste van hoor en wederhoor kent ingevolge de opvatting van De Waard en Wenders vier deelvereisten of elementen: gelijke processuele mogelijkheden voor partijen, het recht om informatie te ontvangen, het recht om informatie te verschaffen en voldoende gelegenheid voor de voorbereiding van het eigen standpunt.¹⁸ De deskundigheid van de hoorder – vallend onder de noemer ‘ambachtelijke kwaliteit’ – omvat in de opvatting van De Bock bijvoorbeeld: kennis van de feiten, kennis van het recht, kennis van het beleid en de capaciteiten om bewijsmiddelen op waarde

10 Zie bijvoorbeeld onderzoek van Thibaut & Walker 1974; Leventhal 1980; Tyler 1988, 2007; Bies & Moag 1986; Van den Bos 2013 voor onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid in de brede zin des woords.

11 Zie Bayles 1990; De Bock 2015; Barendrecht 2011.

12 Zie Barendrecht 2013; Wenders 2010; Bayles 1990; De Bock 2015.

13 Zie Bayles 1990; Wenders 2010.

14 Zie De Bock 2015.

15 Zie Thibaut & Walker 1975; Leventhal 1980; Tyler 1988; Bies & Moag 1986; Van den Bos 2013.

16 Zie De Bock 2015.

17 Zie Galligan 1996.

18 Wenders 2010, p. 90 en 91.

Marc Wever

te kunnen schatten.¹⁹ Op deze wijze is elk element van de kwaliteit van de procedure – waar toepasselijk – opgedeeld in een aantal concrete deelvereisten.

Tot slot is gekeken naar een groot aantal (evaluatieve) onderzoeken naar het functioneren van de bezwaarprocedure in het bijzonder.²⁰ Aan deze onderzoeken is een aantal breed gedeelde opvattingen over goede bezwaarbehandeling ontleend. Zo blijkt bijvoorbeeld dat van belang wordt geacht dat de inrichting van de procedure in een concreet geval bij de aard van het geschil past, dat er zo veel mogelijk oplossingsgericht gewerkt wordt, dat zo veel mogelijk wordt voldaan aan de eisen die van invloed zijn op de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid van procesdeelnemers en dat sprake is van een volledige heroverweging van het bestreden besluit.²¹

Kenmerken van de bezwaarzaak

Uit de bestudeerde literatuur over het functioneren van procedures komt naar voren dat de kenmerken van de bezwaarzaak van belang zijn voor de vraag welk ‘type’ procedure tot de kwalitatief beste bezwaarbehandeling leidt.²²

Onder de kenmerken van de zaak vallen om te beginnen de eigenschappen van het primaire besluit dat ter discussie staat. Een belangrijk aspect hiervan betreft de vraag in welke mate dit berust op een gebonden of juist op een beleidsvrije bevoegdheid. In het eerste geval geeft de wet de voorwaarden voor bevoegdheidsuitoefening en wordt het bestuur verplicht om in bepaalde gevallen een bepaald besluit te nemen. Een goed voorbeeld betreft de verstrekking van een AOW-uitkering. 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 van het gebruik van die bevoegdheid af te zien. Een goed voorbeeld van een dergelijke bevoegdheid betreft de bevoegdheid van een college van B&W om een vergunning voor een meerdaags dance-evenement te verlenen.

Ook de vraag in welke mate het besluit juridisch (of feitelijk) complex is, valt onder de kenmerken van de bezwaarzaak. In de bezwaarprocedure kunnen zeer uiteenlopende besluiten aan de orde zijn, variërend van het verminderen van het aantal uren huishoudelijke hulp op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van drie uur naar twee uur per week, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van enkele tonnen wegens overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet.

19 ‘Ambachtelijke kwaliteit’ uit het model van De Bock 2015.

20 Waaronder: Breeuwsma 1984, 1986; Polak 1996; Sanders 1998; Van Montfort & Tromp 2000; Aalders et al. 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; De Graaf, Marseille & Tolsma 2016.

21 Breed gedragen bevindingen uit de in de voorgaande noot genoemde literatuur.

22 Voorbeelden: Herweijer & Lunsing 2011 en de meeste evaluatieve onderzoeken naar de bezwaarprocedure.

De bezwaarprocedure: Onderzoek naar verbanden tussen de inrichting van de procedure en de inhoudelijke kwaliteit van bezwaarbehandeling

Tot de 'kenmerken van de bezwaarzaak' behoort verder de aard van het probleem dat aanleiding was om bezwaar te maken. Herweijer en Lunsing veronderstellen dat burgers vijf redenen kunnen hebben om in bezwaar te gaan: een informatie-behoefte (onduidelijkheden over het primaire besluit), een administratieve fout (vermeende fout van het bestuur bij de vergaring of verwerking van de voor de besluitvorming benodigde informatie), een bejegeningsskwestie (de burger voelt zich onheus bejegend in het kader van de primaire besluitvorming), een vermeend gebrek aan maatwerk (het primaire besluit doet geen recht aan de bijzondere situatie waarin de burger zich bevindt) en tot slot een principiële geschil (een geschil over de (interpretatie van) de feiten of de toepassing en/of uitleg van het recht).²³ Op basis van de literatuur wordt verwacht dat de kenmerken van de zaak invloed hebben op het verband tussen de kenmerken van de procedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Ter illustratie een tweetal voorbeelden. In het eerste voorbeeld ontvangt een burger van een bestuursorgaan een besluit in het kader van de Wmo waarin hem wordt medegedeeld dat hij recht heeft op een schoon huis. Er staat echter niet in het besluit hoeveel uren huishoudelijke hulp hij precies zal krijgen. Omdat hij het besluit niet begrijpt, maakt hij bezwaar. Verondersteld kan worden dat een procedure die wordt gekenmerkt door een externe bezwaaradviescommissie die tamelijk formeel te werk gaat, in dit type zaak minder goed zal functioneren dan een procedure waarbij een ambtenaar met de bezwaarmaker telefoneert of uitnodigt voor een gesprek op het gemeentehuis. Een dergelijke procedure zou in dat geval beter passen bij de aard van het geschil. In een ander voorbeeld wordt aan een telecombedrijf een miljoenenboete opgelegd wegens concurrentievervalsing. Het is in dit geval juist niet goed denkbaar dat de bezwaren van het telecombedrijf zullen worden weggenomen door een telefoontje of een informeel gesprek. In dit geval kan worden verondersteld dat een procedure die wordt gekenmerkt door een externe commissie die is bemand door kundige juristen met een formele werkwijze juist beter bij het geschil past.²⁴ Samengevat, bestuursorganen hebben veel vrijheid bij de inrichting van hun bezwaarprocedure: wat betreft de keuze om buitenstaanders bij de bezwaarbehandeling te betrekken en wat betreft de keuze om te proberen om overeenstemming met een bezwaarmaker te bereiken. Bestuursorganen behandelen ook bezwaarzaken in allerlei soorten en maten. De vraag die opkomt en waar in het onderzoek een antwoord op wordt gezocht, is welke verbanden er zijn te vinden tussen enerzijds de kenmerken van de bezwaarprocedure en de aard van de bezwaarzaak en anderzijds de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Een en ander is in figuur 1 weergegeven.

Effecten van ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling

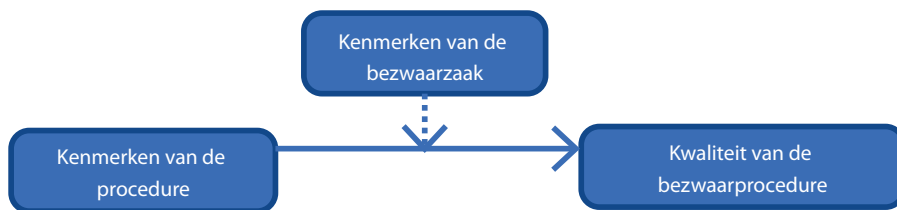
Een subsidiair onderdeel van het onderzoek betreft de relatie tussen de kwaliteit van de procedure en de kwaliteit van de uitkomst. Evenals de kwaliteit van de

23 Herweijer & Lunsing 2011, p. 20 en 21.

24 De gegeven voorbeelden zijn deels geïnspireerd door Herweijer & Lunsing 2011.

Marc Wever

Figuur 1 *Model verband kenmerken van de procedure en de kwaliteit van bezwaarbehandeling*



procedure kent ook de kwaliteit van de uitkomst verschillende elementen. Hierbij speelt een aantal verschillende vragen een rol: of het doel van het starten van de procedure bereikt is, of de uitkomst rechtmatig, doelmatig en rechtvaardig²⁵ is en of het geschil is beëindigd.

Toetsing model en dataverzameling

Om te kunnen achterhalen in hoeverre de kenmerken van de procedure en de aard van de zaak invloed hebben op de kwaliteit van de bezwaarprocedure is van belang dat voldoende inzicht wordt verkregen in de kenmerken van de procedure, de aard van de zaak en de mate waarin wordt voldaan aan de verschillende elementen van de kwaliteit van bezwaarbehandeling. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Te denken valt aan observaties, bronnenonderzoek en 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 webenquête. Hierin zullen zij worden bevraagd over de kenmerken van de procedure die zij hebben meegemaakt, de aard van de zaak die toen aan de orde was en naar hun waardering van de verschillende elementen van de bezwaarbehandeling.

Op het eerste gezicht lijkt het wellicht het meest voor de hand te liggen om het onderzoek te richten op bezwaarmakers zelf. Toch is ervoor gekozen om het onderzoek primair te richten op de ervaringen en waardering van professionele rechtshulpverleners. Die keuze heeft een aantal redenen. Allereerst zijn professionele gemachtigden vaak beter op de hoogte van de kenmerken van de bezwaarprocedures waar zij bij betrokken zijn geweest dan de mensen 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.²⁶ Professionele gemachtigden hebben daarnaast meer zicht op de elementen die indicatief zijn voor de kenmerken van de bezwaarzaak. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mate waarin het bestuur beleids-

25 In navolging van het model uit Barendrecht 2010 omvat de rechtvaardigheid van de uitkomst: '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 ermee opgelost wordt) en tot slot informatieve rechtvaardigheid (de mate waarin de uitkomst transparant, vergelijkbaar met andere uitkomsten en uitgelegd is).

26 Tromp & Van Montfoort 2000; De Waard 2012.

De bezwaarprocedure: Onderzoek naar verbanden tussen de inrichting van de procedure en de inhoudelijke kwaliteit van bezwaarbehandeling

vrijheid geniet. Ook zijn gemachtigden naar verwachting beter in staat om een waardering te geven van de verschillende elementen van het kwaliteitsmodel. Een illustratie biedt de gesprekken die zijn gevoerd met bezwaarmakers, in het kader van een deelonderzoek naar de ervaringen van bezwaarmakers met de bezwaarprocedure van Tilburg (waarover hierna meer). Uit die gesprekken met bezwaarmakers 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 gevoel met respect te zijn behandeld), tamelijk beperkt zijn. Verder zijn in de afgelopen jaren al veel onderzoeken verschenen die juist de ervaringen van bezwaarmakers zelf in kaart hebben gebracht. Een onderzoek waar de ervaringen van gemachtigden centraal staan biedt een waardevolle aanvulling op die reeds verrichte onderzoeken. Er is voor gekozen om gemachtigden te vragen naar de bezwaarzaak waar zij het meest recent een hoorzitting (of een informeel gesprek) van hebben bijgewoond. Dat zal bij wijze van spreken betekenen dat de gemachtigde in de trein terug van een hoorzitting de vragenlijst invult over de hoorzitting waar hij of zij net vandaan is gekomen. De keuze om gemachtigden niet te bevragen over de meest recent afgeronde bezwaarzaak waar ze bij betrokken waren, maar over de bezwaarzaak waarin ze het meest recent een hoorzitting hebben bijgewoond, is erin gelegen dat voor het onderzoek cruciaal is dat zo betrouwbaar mogelijke informatie wordt verkregen over het meest centrale onderdeel van de bezwaarprocedure: de hoorzitting. Het nadeel van deze benadering is dat de gemachtigden ten tijde van het invullen van de eerste enquête veelal nog niet beschikken over de beslissing op het bezwaar en hun cliënt daarom ook nog geen keuze zal hebben gemaakt om wel of niet in beroep te gaan tegen de beslissing. Deze nadelen wegen minder zwaar dan het voordeel, omdat het zwaartepunt van het onderzoek ligt op het verkrijgen van inzicht in het verband tussen de kenmerken van de procedure (en de aard van de zaak) en de ervaren kwaliteit van de procedure. Daarnaast wordt verwacht dat de waardering van de hoorzitting minder gekleurd wordt door de kennis van de inhoud van de beslissing op bezwaar, omdat deze kennis nog ontbreekt.

Om ook de subsidiaire onderzoeksvragen (naar de effecten van de ervaren kwaliteit van bezwaarbehandeling) te kunnen beantwoorden, worden gemachtigden op een later moment – namelijk: na afronding van de bezwaarprocedure – gevraagd om een tweede enquête in te vullen. In die tweede enquête zullen zij worden bevraagd over de uitkomst van de bezwaarprocedure (o.a. of het doel van het beginnen van de procedure bereikt is, of de uitkomst als rechtvaardig wordt ervaren en of het geschil is beëindigd) en de keuze van hun cliënt om al dan niet verder te procederen.

Er wordt gestreefd naar ten minste 250 respondenten. Een aantal verschillende manieren wordt gebruikt om de gegevens van gemachtigden te verkrijgen. Ten eerste door via www.rechtspraak.nl naar bestuursrechtelijke uitspraken te zoeken. In de uitspraken kunnen namen van gemachtigden gevonden worden, waarna op internet gezocht kan worden naar contactgegevens. Ook wordt via

Marc Wever

advocatenzoeken.nl en via www.advocatenorde.nl naar gemachtigden gezocht.²⁷ Ook wordt contact gezocht met rechtsbijstandsverzekeraars voor het vinden van gemachtigden die daar werkzaam zijn. Nadat afdoende contactgegevens zijn verkregen, zullen de gemachtigden via e-mail worden benaderd. In deze e-mail staat een persoonlijke link naar de vragenlijst.

Aanvullend onderzoek onder bezwaarmakers: Tilburg en Almere

Professionele gemachtigden zijn niet de hoofdgebruikers van de bezwaarprocedure. Daarnaast wordt lang niet in alle bezwaarzaken een professionele rechtshulpverlener ingeschakeld. Hoe waardevol het ook is om te weten hoe professionele gemachtigden de kwaliteit van de bezwaarprocedure waarderen, hun oordeel kan uiteraard niet gelijkgesteld worden aan dat van hun cliënten. Daarom is ervoor gekozen om naast de webenquête onder gemachtigden twee casestudies (bij Tilburg (reeds afgerond op moment van schrijven) en Almere (in uitvoering op moment van schrijven)) uit te voeren, waarin de ervaringen van bezwaarmakers zelf centraal staan. In totaal zullen de ervaringen van ongeveer 230 bezwaarmakers met de bezwaarprocedures van deze gemeenten in kaart worden gebracht.

Het deelonderzoek in Tilburg heeft al bevindingen opgeleverd die van waarde zijn voor de interpretatie van de gegevens uit de webenquête onder de professionele gemachtigden. Zo is gebleken dat professionele rechtshulpverleners in zowel complexe als eenvoudige bezwaarzaken, en zowel in bezwaarzaken met grote als in bezwaarzaken met 'kleine' belangen worden ingeschakeld door bezwaarmakers. Ook is gebleken dat de waardering van de hoorzitting tussen gemachtigden en bezwaarmakers niet bijzonder ver uiteenloopt. Daarnaast is niet gebleken dat de behandelwijze van een bezwaarschrift op de hoorzitting noemenswaardig verschilt wanneer er een professionele rechtshulpverlener bij het geschil betrokken was.

Waarde van het onderzoek en de onderzoeksdoelstellingen

Voor zover bekend is dit onderzoek het eerste onderzoek waar de ervaringen van professionele gemachtigden in bezwaarprocedures bij een groot aantal verschillende bestuursorganen in kaart worden gebracht. Door die onderzoeksopzet kunnen uitspraken worden gedaan over het verband tussen de inrichting van de procedure en de kwaliteit, zonder dat het risico bestaat dat effecten die worden toegedicht aan kenmerken van de procedure, terwijl de verklaring moet worden gezocht in eigenschappen van het bestuursorgaan (bijvoorbeeld of een bestuursorgaan goede of slechte bezwaarbehandelaren in dienst heeft). Dit risico loopt men wel indien bij een klein aantal bestuursorganen een groot aantal zaken zou worden onderzocht.

Van toegevoegde waarde is daarnaast het ontwikkelde kwaliteitsmodel. Een van de doelstellingen van het onderzoek is het ontwikkelen en toetsen van een theoretisch gefundeerd en breed toepasbaar kwaliteitsmodel aan de hand waarvan de

27 Op beide sites kan worden gezocht op advocaten die actief zijn in het bestuursrecht en worden telefoonnummers en e-mailadressen vermeld.

De bezwaarprocedure: Onderzoek naar verbanden tussen de inrichting van de procedure en de inhoudelijke kwaliteit van bezwaarbehandeling

kwaliteit van de bezwaarprocedure onderzocht kan worden. Dit model kan daarnaast van waarde zijn voor het denken over de kwaliteit van andere geschilbeslechtsprocedures, zoals klachtprocedures, procedures bij geschillencommissies en de procedure bij de rechter. Tot slot kan het onderzoek van waarde zijn, omdat het meer inzicht kan verschaffen in de relatie tussen de aard van een geschil en de kenmerken van de procedure waarmee dat geschil het beste zou kunnen worden behandeld. Het zou mooi zijn als bestuursorganen op basis van de onderzoeksresultaten beter in staat zijn om voor iedere bezwaarzaak een procedure te hanteren die de hoogste kwaliteit oplevert.

Referenties

- Aalders, M.V.C. et al., *De burger en de Awb: ervaringen van repeat players met Awb-procedures*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.
- Barendrecht, J.M. & M.A. Gramatikov, 'Aanvaardbaarheid van rechtspleging: Toegankelijkheid en rechtvaardigheid als gezien door gebruikers', *Nederlands Juristenblad* 2010-853, p. 1102-1110.
- Barendrecht, J.M., 'Het ontwerpen van civiele procedures: wat werkt?', in: W.H. van Boom, I. Giesen & A.J. Verheij (red.), *Capita Civilogie: Handboek Empirie en Privaatrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.
- Bayles, M.D., *Procedural Justice: Allocating to individuals*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 1990.
- Bies, R.J. & J.F. Moag, 'Interactional justice: Communication criteria of fairness', in: R.J. Lewicki, B.H. Sheppard & M.H. Bazerman (eds.), *Research on negotiations in organizations*, Greenwich: JAI Press 1986, p. 43-55.
- Bock, R.H. de, 'Grip op kwaliteit; een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen voor de Jaarvergadering van de Nederlandse Juristen-Vereniging, 12 juni 2015 te Zwolle', *Handelingen NJV*, 2015-1, Deventer: Wolters Kluwer 2015.
- Bos, K. van den & L. van der Velden, *Prettig Contact met de Overheid 4: Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- Breeuwsma, C.M. et al., *Beeld van de Arob-bezwaarschriftenprocedure*, Groningen: Kluwer 1982.
- Breeuwsma, C.M. et al., *Arbo-praktijken*, Groningen: Kluwer 1984.
- Erp, J.G. van & C.M. Klein Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures: Een verkennend onderzoek*, Den Haag: WODC 2006.
- Commissie Evaluatie Awb III, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Galligan, D.J., *Due process and fair procedures: A study of administrative procedures*, Oxford: Clarendon Press 1996.
- Genn, H., *Paths to Justice: what people do and think about going to law*, Oxford: Hart Publishing 1999.
- Graaf, K.J. de, A.T. Marseille & M. Herweijer, *Mediation in bezwaar. Evaluatie Mediationproject Provincie Overijssel*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde RuG 2003.
- Graaf, K.J. de, A.T. Marseille & H.D. Tolsma, 'De Wet bevordering mediation in het bestuursrecht', *Nederlands Juristenblad* 2016-38, p. 2837-2840.

Marc Wever

- Herweijer, M. & J.L. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.
- Leventhal, G.S., '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 (eds.), *Social exchange: Advances in theory and research*, New York: Plenum 1980, p. 27-54.
- Marseille, A.T., H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 3. Handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.
- Mashaw, J., *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven: Yale University Press 1983.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Handreiking bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Professioneel behandelen van bezwaren. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag 2013.
- Montfort, A.J.G.M. van & G. Tromp, 'Alleen tevreden met resultaat?', *Beleidswetenschap* 2000-4, p. 340-358.
- Polak, J.M. et al., *Toepassing en effecten van de Awb 1994-1996*, Den Haag: Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken 1996.
- Sanders, K.H., *De heroverweging getoetst: Een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1998.
- Schwartz, A., *De adviescommissie in bezwaar. Inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.
- Thibaut, J. & L. Walker, *Procedural Justice: a psychological analysis*, Hillsdale: New Jersey 1975.
- Tyler, T.R., 'What is procedural justice?: Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures', *Law and Society Review* 1988-1, p. 103-136.
- Tyler, T.R., 'Procedural Justice and the Courts', *Court Review* 2007-1/2, p. 26-31.
- Velden, L. van der, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.
- Waard, B.W.N. de, *Beginselen van behoorlijke rechtspleging* (diss. Utrecht), Zwolle: Tjeenk Willink 1987.
- Waard, B.W.N. de et al., *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.
- Wenders, D.M.W., *Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in bestuurlijke voorprocedures* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 2010.
- Wever, M., 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016. Vooral vernieuwing op papier?', *Nederlands Juristenblad* 2016-44, p. 3238-3246.