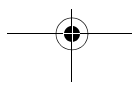
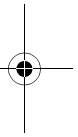
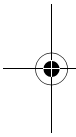


Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger



**In het kader van de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006 zijn
verschenen:**

Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter	ISBN 978-90-5454-797-6
Feitenvaststelling in beroep	ISBN 978-90-5454-768-6
Klagen bij bestuursorganen. Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen	ISBN 978-90-5454-794-5
Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger. Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek	ISBN 978-90-5454-788-4
De Europese agenda van de Awb	ISBN 978-90-5454-781-5
Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006	ISBN 978-90-5454-055-7

DERDE EVALUATIE VAN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT 2006

Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger

Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek

M.T.A.B. Laemers
L.E. de Groot-van Leeuwen
R. Fredriks

Bju

Boom Juridische uitgevers



Aanbevolen citeerwijze: M.T.A.B. Laemers e.a., Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger

© 2007 WODC

Dit rapport is uitgebracht ten behoeve van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wOdc) te Den Haag.

Deze uitgave is gedrukt op chloorvrij papier.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471, en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5454-788-4
NUR 823

Inhoud

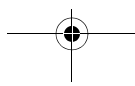
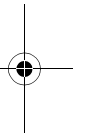
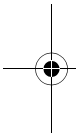
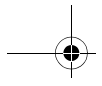
Voorwoord	vii
Dankwoord	ix
Samenvatting	xi
1 INLEIDING	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	2
1.3 Aanpak van het onderzoek	3
2 BELEIDSVERONDERSTELLINGEN VAN DE AWB-WETGEVER OVER DE POSITIE VAN DE BURGER	5
2.1 Voorgeschiedenis en algemene doelstellingen van de wetgever	5
2.2 Centrale beleidsveronderstelling van de wetgever	7
2.3 Centrale beleidsveronderstelling in concrete bepalingen	9
2.4 Latere regelgeving	12
2.5 De wederkerige rechtsbetrekking in de literatuur	16
2.6 Discussie	19
3 THEORIEËN EN EMPIRISCHE BEVINDINGEN OVER DE BURGER IN (RECHTS)PROCEDURES	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Algemene theorieën	22
3.3 Empirisch onderzoek gedaan in de context van juridische procedures	26
3.4 Overige bronnen van kennis over ervaringen van burgers met procedures	33
3.5 Overzicht van factoren van belang voor ervaringen van burgers	38
4 EMPIRISCH ONDERZOEK MET BETREKKING TOT DE BURGERS IN AWB-PROCEDURES	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Resultaten uit de tweede evaluatie van de Awb	44
4.3 Empirisch onderzoek in de primaire fase	45
4.4 Empirisch onderzoek in de secundaire fase (bezwaarprocedure)	52
4.5 Empirisch onderzoek in de tertiaire fase	57
4.6 Klachten bij de Nationale ombudsman	68

4.7	De burger en mediation	70
4.8	Conclusie	74
5	CONCLUSIE EN SLOTBESCHOUWING	77
5.1	Inleiding	77
5.2	Beantwoording onderzoeksvragen	77
5.3	Factoren blijkend uit theorie en onderzoek	79
5.4	Conclusie	80
5.5	Slotbeschouwing	81
	SUMMARY	85
	LITERATUUR	89
	BIJLAGE 1: Theorieën beschreven in hoofdstuk 3	97
	BIJLAGE 2: Empirisch onderzoek beschreven in hoofdstuk 3	99
	BIJLAGE 3: Empirisch onderzoek beschreven in hoofdstuk 4	103

Voorwoord

Dit rapport behandelt het onderwerp 'Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger' en maakt deel uit van een vijftal onderzoeken die samen de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vormen. Volgens de wettelijke evaluatiebepaling dienen de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken drie jaar na de inwerkingtreding en vervolgens om de vijf jaar een evaluatie van de wet aan de Tweede Kamer toe te zenden. De eerste evaluatie vond plaats drie jaar na inwerkingtreding van de wet, in 1996 en vijf jaar later, in 2001, de tweede. De onderwerpen uit deze evaluatieronde zijn voor een belangrijk deel het resultaat van een 'open inschrijving'. In een aantal vakbladen zijn mensen uitgenodigd om aandachtspunten op te geven voor de evaluatie. Naast 'Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger' worden in deze evaluatie de volgende onderwerpen behandeld: feitenvaststelling, definitieve geschilbeslechting, intern klachtrecht en Europa en de Awb. Ik spreek de hoop uit dat de evaluatiecommissie onder leiding van mr. J.W. IJssink (lid van de Hoge Raad) door de uitkomsten van de onderzoeken goed geïnformeerd en ook geïnspireerd wordt om tot een advies te komen over een eventuele aanpassing of toepassing van de wet.

Prof. dr. Frans L. Leeuw
Directeur WODC

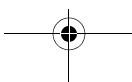
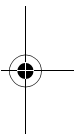
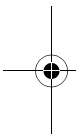
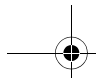


Dankwoord

Dit rapport is de weergave van een studie naar literatuur over en onderzoek naar ervaringen van burgers met Awb-procedures in het kader van de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC ten behoeve van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedurende het eerste halfjaar van 2006 aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen binnen het Onderzoeksprogramma Rechtspleging.

De ideeën van de wetgever over de positie van de burger in de Algemene wet bestuursrecht komen aan de orde, alsmede de algemene theorieën zoals die in de literatuur beschreven zijn en betrekking hebben op ervaringen van burgers in hun contacten met bestuur en rechtspraak. De resultaten van elders verricht empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers in bestuurlijke procedures worden gepresenteerd.

Het onderzoek is begeleid door een commissie, waarvan naast drs. Annemarie ten Boom als projectbegeleidster vanuit het WODC, de volgende personen deel uitmaakten: prof. mr. Nick Huls (voorzitter), mr. Kees Bangma, mr. Bettie Drexhage, prof. mr. Roel Fernhout, mr. dr. Marijke Malsch, prof. mr. Bert Niemeijer en mr. Monique Rademaker. Wij danken hen allen voor hun deskundige en stimulerende commentaar. Het was een voorrecht om met twee bestuursrechtgeleerden van de Nijmeegse rechtenfaculteit, prof. mr. Raymond Schlössels en mr. dr. A.J. Bok, enkele malen over het onderzoek van gedachten te kunnen wisselen. Lieke Jaminon heeft als student-assistente op plezierige wijze hand- en spandiensten verricht.



Samenvatting

In het kader van de (wettelijk voorgeschreven) derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is literatuuronderzoek uitgevoerd naar ervaringen van burgers met deze wet. Eén van de deelonderzoeken van de eerste Awb-evaluatie betrof het perspectief van bestuursorganen en rechters. In de tweede evaluatie kwam in een van de deelonderzoeken het perspectief van *repeat players* aan bod. Het onderhavige deelonderzoek gaat over de ervaringen van 'gewone burgers'. Daarbij moet gedacht worden aan verschillende aspecten zoals: kosten, bejegening, billijkheid en de oplossing van het probleem.

De opdrachtgever wilde in deze derde evaluatie drie vragen beantwoord zien:

- 1 Welke centrale beleidsveronderstelling ligt er ten grondslag aan de Awb wat betreft de positie van de burger?
- 2 Welke theorieën en empirische bevindingen met betrekking tot de burger in (rechts)procedures zijn van belang voor inzicht in de factoren die van invloed zijn op eventuele positieve of negatieve ervaringen van burgers met juridische procedures?
- 3 Welke empirische onderzoeken zijn verricht naar burgers en Awb-procedures en wat blijkt daaruit wat betreft hun ervaringen?

Beleidsveronderstellingen Awb-wetgever

Het onderzoek is gestart met het – aan de hand van parlementaire bronnen – in beeld brengen van de centrale uitgangspunten van de Awb-wetgever met betrekking tot de positie van de burger alsmede met de commentaren die daarop in de literatuur gegeven zijn. Het begrip wederkerigheid en meer in het bijzonder het begrip 'wederkerige rechtsbetrekking' bleek een centrale maar weinig richtinggevende notie van de wetgever. In de wederkerigheid wordt een horizontale benadering van de overheid ten opzichte van de burger tot uitdrukking gebracht. Overleg en communicatie worden daarmee tot centrale begrippen die onder meer vertaald zijn in voorschriften rond beslistermijnen en recht op hoor en wederhoor. Kosteloosheid (c.q. geringe kosten) en ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging zijn eveneens te beschouwen als operationalisaties van wederkerigheid.

In ons onderzoek is een brede opvatting gehanteerd van 'procedures', namelijk alle door de Awb beheerste contacten tussen overheidsfunctionarissen en burgers waarbij die overheidsdienaren bepaalde bevoegdheden ten aanzien van burgers uitoefenen. De beoogde wederkerigheid speelt in alle fasen van de Awb-procedure een rol: in de primaire fase, waarin het besluit wordt voorbereid en het besluit op de aanvraag genomen wordt, in de secundaire fase, waarin de burger zijn ongenoegen kenbaar maakt in de bezwaarschriftprocedure en in de tertiaire fase, die betrekking heeft op de procedure bij de bestuursrechter. De wederkerigheid komt tot uitdruk-

king in de uitwerking van de beginselen van behoorlijk bestuur: zoals de zorgvuldige voorbereiding in artikel 3: 2 Awb, de plicht tot belangenafweging door het bestuursorgaan (artikel 3:4, eerste lid Awb) en de motiveringsplicht in artikel 3:46 Awb. De wederkerigheid komt eveneens tot uitdrukking in plichten voor de burger zoals informatieplicht en tijdigheidsvereisten.

Theorieën en empirische bevindingen

Geïnterviewd is welke algemene theorieën zijn ontwikkeld met betrekking tot ervaringen van burgers met rechterlijke procedures. De factoren die uit de theorieën en de empirie naar voren komen variëren naar gelang het stadium van de procedure waarop de theorie betrekking heeft: voorafgaand aan de procedure (rationelekeuzetheorie), tijdens de procedure (procedurele rechtvaardigheid) of na de procedure (distributieverechtvaardigheids-/attribuïetheorie).

De rationelekeuzetheorie (de burger zoekt de oplossing met de voor hem gunstigste kosten-batenbalans) bleek niet bruikbaar om ervaringen van burgers in factoren te vatten, maar maakt wel duidelijk dat de kosten van de procedure (bijvoorbeeld voor rechtshulp of in de vorm van tijdsinvestering) een rol spelen in de afweging voor de burger om wel of niet een procedure aan te gaan.

Uit theorie en onderzoek over procedurele rechtvaardigheid blijkt dat de tevredenheid van partijen over procedures vooral bepaald wordt door (in volgorde van prioriteit): een *faire procedure*, een *faire uitkomst* en de omvang van wat zij per saldo aan geld of goederen uit de procedure halen. Een procedure wordt *fair* gevonden als deze voldoet aan vier kenmerken: *voice* (gehoord worden en het kunnen doen van eigen verhaal), *betrouwbaarheid* (vertrouwen in de beslissende persoon), *respect* in het interpersoonlijke verkeer en *neutraliteit* in de zin van 'professionalisme' ((juridische) expertise, neutrale toepassing van regels, ontbreken van vooroordeel, beslissingen gebaseerd op feiten, en niet op persoonlijke oordelen).

De distributieverechtvaardigheidstheorie heeft betrekking op de rechtvaardigheid van de uitkomst van de procedure. De attribuïetheorie betreft het toeschrijven van die uitkomst aan betrokken actoren of omstandigheden waaronder de beslissing is genomen.

De procedurelerechtvaardigheidstheorie en bevindingen uit empirisch onderzoek dat daar betrekking op heeft laten zien wat burgers van belang achten bij rechtsprocedures, ongeacht de uitkomst daarvan. Theorie en onderzoek leveren steeds dezelfde factoren die burgers van belang achten voor procedures, al verschilt het gewicht van de factoren en daarmee de volgorde in prioriteit.

Empirisch onderzoek op het terrein van de Awb

Empirisch onderzoek onder burgers naar hun ervaringen met de Awb bleek schaars. Als al empirisch onderzoek is verricht op het terrein van de Awb, dan gebeurde dat veelal vanuit het perspectief van het bestuursorgaan of betrof het onderzoeksobject eerder het gevoerde beleid of de bestuursrechtspraak dan de ervaringen van burgers daarmee. Publicaties van onder andere Schuyt e.a. (1978), Breeuwsma e.a. (1984), Niemeijer (1991) en De Jong (2004) betreffen wel algemeen empirisch onderzoek onder burgers op bestuursrechtelijk terrein, zij het

dat eerstgenoemde drie onderzoeken zijn uitgevoerd in een periode vóór de invoering van de Awb.

Met betrekking tot de primaire fase zijn in het kader van onderzoek naar klanttevredenheid en *benchmarking* aan burgers vragen voorgelegd met betrekking tot aspecten van de relatie tussen het overheidsorgaan en de burger die bestreken worden door de Awb. De Consumentenbond vond als belangrijkste factor voor ontevredenheid van burgers over de gemeentelijke dienstverlening het gebrek aan transparantie bij hun gemeente. In tevredenheidsonderzoek uitgevoerd door het UWV kwamen betrouwbaarheid en deskundigheid van de medewerkers naar voren als voor burgers belangrijke factoren. Ondersteuning en vooroverleg, snelheid waarmee vergunning verkregen wordt, kennis van de vergunningverlener, inzichtelijkheid van de procedure, betrouwbaarheid en deskundigheid, informatie en voorlichting zijn de factoren die door burgers naar voren worden gebracht. In de secundaire fase zijn diverse onderzoeken verricht onder bezwaarmakers (o.a. provincies Overijssel en Zeeland, ministerie VROM). Steeds blijkt een opvallend verband tussen de uitkomst van de procedure en de mate van tevredenheid. Dit gegeven is echter niet verhelderend voor een bepaling van relevante factoren. Het goed naar voren kunnen brengen van eigen standpunten, serieus genomen worden en deskundigheid van beslissers komen naar voren als belangrijke factoren. Snelle afhandeling, duidelijke informatievoorziening, uitleg over de procedure, gehoord worden, serieus genomen worden en een op de klant gerichte aanpak zijn belangrijke factoren voor een positief oordeel van burgers over de procedure.

In de tertiaire fase komen tijdsduur van de procedure en het ontbreken van effectiviteit van geschiloplossing naar voren als 'nieuwe factoren', naast de factoren die bekend zijn uit de procedurele rechtvaardigheidstheorie. De ontwikkeling van mediation in het bestuursrecht bracht op ervaringen van burgers gericht empirisch onderzoek voort, met daaruit blijkende factoren als: de mogelijkheid om de oplossing in eigen hand te houden, mogelijkheid tot overleg en het besparen van tijd. Een belangrijke bron van informatie over ervaringen van burgers met overheidsorganen is te vinden bij de Nationale ombudsman. Uit onderzoek naar bij hem ingediende klachten is af te leiden dat de behoefte van burgers aan informatie door overheidsorganen een zeer belangrijke factor is.

Onderzoek op het terrein van de Awb laat zien dat het gaat om dezelfde factoren als die in de beschreven theorieën en algemene empirische onderzoeken naar voren kwamen. Het gewicht van de factoren en daarmee de volgorde in prioriteit varieert naar omvang van het geschil en het rechtsterrein.

Tot slot

De Awb-wetgever wenste het bestuursrecht eenvoudiger en toegankelijker te maken. De uit empirisch onderzoek gebleken grote behoefte van burgers aan transparantie, informatieverschaffing en deskundigheid bij uitvoerders wijst niet direct in de richting van eenvoud en toegankelijkheid van de huidige procedures. Gezien de grote interpretatieruimte die de notie wederkerige rechtsbetrekking laat, zou ervoor gekozen kunnen worden het begrip wederkerigheid te laten voor wat het is en helder te spreken over het in de procedures zo klein mogelijk maken

van het gegeven machtsverschil tussen overheid en burger. Dat biedt dan ook een betere, meer concrete basis om na te denken over de positie van burgers in het bestuursrecht. Het eerste aangrijpingspunt voor regelgeving en beleid ligt immers voor het algemeen bestuursrecht in de procedurele rechtvaardigheid en niet in de directe beïnvloeding van de uitkomst van de procedure.

Bij het overwegen van nader onderzoek onder burgers naar hun ervaringen met Awb-procedures zijn de volgende aandachtspunten van belang.

- Onderzoek in de tertiaire fase is relatief omvangrijk, terwijl verreweg de meeste ervaringen van burgers liggen in de primaire (besluitvormings)fase en – in mindere mate – in de secundaire (bezwaar)fase. Onderzoek zou zich bij voorkeur op het primaire en secundaire proces moeten richten. Wat betreft het primaire proces dient gefocust te worden op Awb-gerelateerde betrekkingen tussen bestuur en burger.
- In onderzoek tot nu toe zijn laagopgeleiden en sociaal minder vaardigen maar sporadisch aan het woord gekomen. Juist op deze groep zou toekomstig onderzoek zich dienen te richten.
- Onderzoek onder burgers die positieve ervaringen hebben terwijl de uitkomst van hun procedure negatief is én onderzoek onder burgers die negatieve ervaringen hebben terwijl de uitkomst van hun procedure positief is, biedt de meeste kans op inzicht in factoren die burgers van belang achten in procedures.
- Bij onderzoek is het van belang om een expliciete keuze te maken voor het stadium van de procedure (voor, tijdens, na). Wanneer bijvoorbeeld voorafgaand aan de procedure gevraagd wordt naar ervaringen van burgers, kan vastgesteld worden welke eventuele belemmeringen voor hen gelden om de procedure in te gaan c.q. te vervolgen. Wanneer daarentegen achteraf gevraagd wordt naar ervaringen en percepties moet bedacht worden dat potentiële aanvragers, bezwaarschriftindieners of beroepschriftindieners buiten beschouwing blijven.
- Onderzoek naar ervaringen van burgers met bezwaarschriftenprocedures is met name ook van belang gezien nieuwe ontwikkelingen in het bestuursrecht, zoals mediation. Hoe moet bijvoorbeeld de grote vlucht van mediation als alternatief voor de bezwaarschriftenprocedure worden begrepen? Is het een signaal voor het falen van het bezwaarschrift als rechtsmiddel?
- Het is van belang dat grote thema's uit de literatuur over de Awb zoals de argumentatieve of bewijsfuik, de finaliteit en de ongelijkheidscompensatie nader worden geoperationaliseerd voor empirisch onderzoek onder burgers. Immers wanneer blijkt dat deze noties tot structureel ongewenste gevolgen leiden voor burgers, dan zou de wetgever opnieuw aan zet kunnen zijn.

1 Inleiding

Het regionale politiekorps Haaglanden had de auto van een burger als wrak aangemerkt en dit voertuig om die reden, na verwijdering van de openbare weg laten vernietigen. De eigenaar van de auto klaagde erover dat het regionale politiekorps Haaglanden in de periode voorafgaand aan de vernietiging van het voertuig hem er niet, althans niet voldoende duidelijk, voor had gewaarschuwd dat zijn auto zou worden verwijderd en vernietigd. De politie stelde op dit punt dat klager meermaals was geïnformeerd door middel van brieven, dat er zogenoemde wrakkenstickers op de auto waren geplakt en dat zij een paar keer bij klager aan de deur was geweest. De klager stelde echter geen brieven te hebben ontvangen van de politie en ook niet op de andere genoemde wijzen te zijn geïnformeerd.¹

Dit onderzoek gaat over dit soort zaken: de ervaringen van burgers in bestuursrechtelijke procedures. In dit voorbeeld is het probleem niet de desbetreffende regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zelf, maar de uitvoering daarvan door de politie en de wijze waarop dit door de burger wordt ervaren. Het is maar één van de vele ervaringen die te herleiden zijn uit empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers op het terrein van het (bestuurs)recht.² Hoe ervaren burgers de procedures waarin zij zijn beland via hun contacten met het bestuur? Hoe percipiëren zij zaken als individuele rechtsbescherming, slagvaardigheid van het bestuur, rechtszekerheid, complexiteit van regelgeving en bezwaarprocedure?

In dit hoofdstuk wordt eerst in paragraaf 1.1 kort de achtergrond van het onderzoek geschetst. In paragraaf 1.2 is de probleem- en vraagstelling opgenomen. De aanpak van het onderzoek komt in paragraaf 1.3 aan de orde.

1.1 ACHTERGROND

Het perspectief van burgers op het terrein van bestuurlijke en rechterlijke procedures is in de literatuur onderbelicht. Dat geldt ook voor het bestuursrecht. In de eerste Awb-evaluatie is de werking van de Awb voornamelijk vanuit het perspectief van bestuursorganen, ambtenaren en rechters onderzocht. Aangezien de Awb-procedure er onder meer toe dient om problemen tussen belanghebbenden

1. Nationale ombudsman (No) rapport 2004/22. Volgens de No was niet gebleken dat de politie op enig moment aan verzoeker had meegedeeld dat zij zijn auto als voertuigwrak had aangemerkt, en voornemens was om tot verwijdering en vernietiging over te gaan. Die handelwijze is in strijd met de regels in de Awb, waaraan het toepassen van bestuursdwang moet voldoen. De No achtte de onderzochte gedraging daarom 'niet behoorlijk'.
2. Dit voorbeeld heeft betrekking op het handhavingshoofdstuk in de Awb. Het grootste deel van deze studie gaat over andersoortige Awb-zaken, als het aanvragen/verlenen van vergunningen en sociale uitkeringen.

(veelal burgers) en overheidsorganen te beslechten is het perspectief van de burgers eveneens van belang. De eerste evaluatiecommissie deed daarom de aanbeveling om bij de tweede evaluatie ook aandacht te besteden aan de ervaringen van burgers met de Awb. Aan deze aanbeveling is in de tweede evaluatie in zoverre gevolg gegeven, dat, om onderzoekstechnische redenen, onderzoek is gedaan naar de ervaringen van professionele gemachtigden van burgers, de zogenoemde 'repeat players'.³ Voor deze categorie werd gekozen om het onderzoek binnen de gestelde randvoorwaarden uitvoerbaar te houden. In totaal zijn toen vijftig personen geïnterviewd over hun ervaring met de mogelijkheid om hun standpunten voldoende naar voren te kunnen brengen, hun ervaring dat de verschillende fasen van de procedure ten opzichte van elkaar toegevoegde waarde hebben en hun ervaring dat de procedures binnen redelijke termijn worden afgerond. Onderzoekers deden op verschillende punten aanbevelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de procedurele attitude van bestuursorganen: voldoende aandacht moet geschonken worden aan een correcte bejegening van derden.

1.2 DOELSTELLING, PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Doelstelling

Doel van het onderhavige onderzoek is inzicht te krijgen in de percepties en ervaringen van burgers met Awb-procedures. Daartoe moeten relevante theorieën en bevindingen uit reeds verricht empirisch onderzoek in kaart worden gebracht. Een 'meta-onderzoek' als hier aan de orde heeft een functie in het bijeenbrengen van brokstukken teneinde conclusies te kunnen trekken aangaande voor burgers relevante factoren en aldus handvatten te kunnen bieden voor nieuw empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers in hun – door de Awb bestreken – relaties met bestuursorganen. Het is met andere woorden een onderzoek met de gedachte aan *reculer pour mieux sauter*: eerst bezinnen op verricht onderzoek en nagaan wat daarvan geleerd kan worden alvorens nieuw onderzoek wordt gestart.

Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek luidt: welke ervaringen hebben burgers met Awb-procedures en waar hangen eventuele positieve of negatieve ervaringen mee samen?

De Awb beoogt in de eerste plaats harmoniserend te werken voor het gehele bestuursrecht. Naast vereenvoudiging, codificering, en het bieden van voorzieningen voor onderwerpen die zich naar hun aard niet lenen voor regeling in een bijzondere wet, dient de Awb uiteindelijk bij te dragen aan de versterking van de positie van de burger ten opzichte van het bestuur.⁴

De in de Awb neergelegde procedurele regels waar bestuur en burgers aan gehouden zijn, zijn van toepassing voor een groot aantal bijzondere wetten (bij-

3. Commissie Boukema 2002; Aalders e.a. 2001.

4. De Haan, Drupsteen en Fernhout 2001, p. 79 en 80.

voorbeeld op het terrein van belastingrecht en vreemdelingenrecht). De vraag naar ervaringen van burgers met Awb-procedures spreidt zich dan ook over zeer diverse terreinen uit. Het bestuursrecht kent veel verschillende typen besluiten en veel procedurele varianten. Zo is bijvoorbeeld de positie van de burger in de openbare voorbereidingsprocedure bij het verlenen van milieuvergunningen te onderscheiden van zijn positie ten aanzien van een besluit in de sfeer van de sociale zekerheid. Onder Awb-procedures worden ook begrepen de klachtprocedures op basis van de interne en externe klachtenregeling voor bestuursorganen. De posities van burgers in de onderscheiden beslissingsfasen verschillen eveneens, bijvoorbeeld in het beroep op de rechter en in de (eventueel daaraan voorafgaande) bezwaarschriftprocedure.

Bij dit alles dient voor ogen gehouden te worden dat in één bestuursrechtelijke kwestie de belangen van betrokken burgers zeer uiteen kunnen lopen om niet te zeggen dat ze diametraal tegenover elkaar kunnen staan: tegenover de belangen van de door een bestuursbesluit benadeelde burger staan vaak de belangen van de door het genomen besluit juist beschermde burger. Zo werkt bijvoorbeeld voortvarendheid in bestuurlijk handelen voor de ene burger voordelig, terwijl de andere bij het bestuurlijk besluit betrokken burger juist gebaat kan zijn bij uitstel van de primaire besluitvorming of rechterlijke beslissing.

Onderzoeksvragen

De probleemstelling leidt tot de volgende drie onderzoeksvragen:

- 1 Welke beleidsveronderstellingen hanteert de Awb-wetgever ter zake van de positie van de burger?
- 2 Welke theorieën en empirische bevindingen geven inzicht in de factoren die van invloed zijn op eventuele positieve of negatieve ervaringen die burgers hebben met juridische procedures?
- 3 Welke onderzoeken zijn er verricht naar burgers en Awb-procedures en wat blijkt daaruit wat betreft hun ervaringen met:
 - a Kosten: toegankelijkheid (bijvoorbeeld eenvoud, duidelijkheid, behoefte om rechtshulpverleners in te schakelen), financiële investering, doorlooptijden
 - b Bejegening, voldoende op kunnen komen voor eigen belangen
 - c Billijkheid, rechtvaardigheid van de procedure en uitspraak
 - d In hoeverre wordt het probleem opgelost/wordt de uitspraak/het besluit nagekomen?

1.3 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Documentenonderzoek

Parlementaire stukken uit de periode 1988 tot en met 2006 over de totstandkoming en de nadere wijzigingen van de Awb zijn geanalyseerd. Aandacht is geschonken aan de diverse, mogelijk tegenstrijdige beleidsveronderstellingen die verschillende politieke partijen in het wetgevingsproces voor ogen hadden. De uitkomsten van het parlementairebronnenonderzoek diende ook een zoeklicht te verschaffen voor de literatuurstudie.

Literatuuronderzoek

Door middel van een literatuurverkenning is geïnventariseerd welke factoren in theorieën naar voren komen als factoren die van belang zijn in de beleving van partijen vóór, tijdens en na (rechterlijke) procedures. Bij het selecteren van bronnen is gekeken naar het jaar van verschijnen van de publicatie; de grootste aandacht ging uit naar recente literatuur. Gezien de relatief sterke ontwikkeling van de aandacht voor *law in action* in de direct achter ons liggende decennia is bij het zoeken niet verder teruggedaan dan naar het laatste kwart van de vorige eeuw. Studies in het Nederlands en Engels taalgebied zijn opgenomen.

In dit onderzoek zijn we begonnen met de bestudering van de in de WODC-startnotitie genoemde literatuur, zoals de studies van Aalders e.a. (2001), Malsch (2002) en Barendrecht en Klijn (2004).⁵ Van daaruit is verder gezocht naar relevante publicaties. De literatuurlijsten van de bekendste publicaties betreffende de burger in contact met de rechtsprekende of uitvoerende overheid zijn bestudeerd. Zo zijn de literatuuropgaven bij de hoofdstukken uit het boek 'De burger in de rechtspraak' van Malsch (2002) doorgenomen, evenals de literatuurlijst van de publicatie van Aalders e.a. in het kader van de tweede evaluatie van de Awb (2001). De titels in die literatuurlijsten zijn beoordeeld op de vraag 'betreft deze studie een onderzoek naar of een beschouwing over de positie van de burger in zijn relatie met een overheidsorgaan' en, zo ja, betreft het een relatie die wordt bestreken door de Awb?

Een aanvullende literatuurselectie is uitgevoerd door raadpleging van rechtssociologische, rechtspsychologische en rechtstheoretische catalogi met behulp van voor burgers en hun ervaringen relevante sleutelbegrippen als *justice* en *fairness*.

Er is gezocht naar empirische studies over ervaringen en percepties van burgers met Awb-procedures in de Nederlandse Centrale Catalogus (NCC) en in de Database van het ministerie van Justitie (WODC) met behulp van de volgende trefwoorden: Awb, beroep, besluit, bestuur, bestuurslast, bezwaar, burger, ervaringen, tevredenheid, vergunning en verschillende combinaties daarvan.

Een internetsearch is uitgevoerd met behulp van Google. Websites van gemeenten, VNG, SGBO, UWV, Belastingdienst, overheidsinstellingen en Nationale ombudsman zijn geraadpleegd. Verrichte tevredenheids- en benchmarkonderzoeken zijn eveneens op relevantie onderzocht.

Om zicht te krijgen op de ervaringen van burgers met Awb-procedures zijn de Jaarverslagen van de Nationale ombudsman (No) in het onderzoek betrokken. Kennis aangaande de aantallen en de soort van klachten over bestuursorganen in Awb-procedures draagt immers bij aan het beeld van desbetreffende ervaringen van burgers.⁶

-
5. De Startnotitie WODC-onderzoek vermeldde daarnaast nog: Schuyt e.a. (1978), Tyler (1979 en 2001), De Gier (2001), Minekus (2002), Van Velthoven en Ter Voert (2003), Jaarverslagen Nationale ombudsman, Dekker e.a. (2004), De Jong (2004), WRR (2004), en Herweijer (2005).
 6. De klachtprocedure wordt zelf ook bepaald door de Awb: hoofdstuk 9 Awb regelt de interne klachtbehandeling door het bestuursorgaan en de externe klachtbehandeling door een ombudsman.

2 Beleidsveronderstellingen van de Awb-wetgever over de positie van de burger

In dit hoofdstuk komen de beleidsveronderstellingen van de Awb-wetgever aan de orde. Paragraaf 2.1 schetst kort de voorgeschiedenis van de Awb en algemene doelstellingen van de Awb-wetgever. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 de beleidsveronderstellingen van de Awb-wetgever met betrekking tot de positie van de burger besproken. Paragraaf 2.3 geeft een aantal voorbeelden van operationalisering van deze beleidsveronderstellingen in de Awb. Latere regelgeving wordt besproken in 2.4 en in paragraaf 2.5 staan commentaren uit de literatuur op de beleidsveronderstelling van de Awb-wetgever. De discussie die gevoerd kan worden over de centrale beleidsveronderstelling van de Awb-wetgever wordt weergegeven in paragraaf 2.6.

2.1 VOORGESCHIEDENIS EN ALGEMENE DOELSTELLINGEN VAN DE WETGEVER

De snelle ontwikkeling van het bestuursrecht in de laatste helft van de negentiende eeuw droeg bij aan een grote hoeveelheid nieuwe regelgeving. Bijvoorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid en de ruimtelijke ordening ontstonden naast regels vastgesteld bij formele wet verschillende uitvoeringsregelingen die werden vastgesteld door lagere wetgevers. Omdat er geen sprake was van harmonisatie van deze wetgeving, vond een duidelijke versnippering van regelgeving in het bestuursrecht plaats. Voor zowel de burger als de overheid werd het bestuursrecht daardoor een onsamenhangend en onoverzichtelijk geheel.⁷

Door de veelheid aan nieuwe regelgeving ontstond meer behoefte aan rechtsbescherming. Jurisprudentie van verschillende rechterlijke instanties bleek niet altijd eenduidig te zijn. Daaraan droeg bij het feit dat er niet één hoogste rechter was die eenheid van het bestuursrecht garandeerde. Een moeilijke toegankelijkheid van het bestuursrecht was het gevolg.

Al sinds 1948 bracht de Vereniging voor Administratief Recht (VAR) de wens naar voren om algemene regels van bestuursrecht vast te stellen. Deze wens uitte zich in het rapport Algemene Bepalingen van Administratief Recht (Rapport ABAR 1953). Het rapport was van grote invloed op het bestuursrecht, maar is niet meteen in regelgeving omgezet. Er volgden nog vier versies, waarvan de laatste in 1984 aan de betrokken bewindslieden werd aangeboden. In 1976 werd eerst nog de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (wet AROB) inge-

7. De paragrafen 1 en 2 van dit hoofdstuk zijn grotendeels gebaseerd op Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3.

voerd. Toen werd ook de Afdeling rechtspraak van de Raad van State ingesteld, op dat moment de eerste en enig algemene administratieve rechter in Nederland.⁸

De grondwetgever had op basis van de hiervoor beschreven ontwikkelingen aanleiding gezien om een verplichting tot algemene regeling van bestuursrecht in de Grondwet vast te leggen: in 1983 werd artikel 107 van de Grondwet, dat eerst alleen betrekking had op codificatie van het strafrecht en het burgerlijk recht, uitgebreid. Het tweede lid van dit artikel vormde de basis voor de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het gaf de wetgever de opdracht om algemene regels van bestuursrecht vast te stellen.

Overigens had, voordat het herziene artikel 107 van de Grondwet in werking was getreden, de in 1982 ingestelde Startwerkgroep de twee hoofddoelstellingen van de Algemene wet bestuursrecht, te weten het geven van algemene regels voor bestuursrecht en het geven van een algemene regeling van het bestuursprocesrecht, in een rapport verder uitgewerkt. In 1983 is de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) ingesteld. Deze Commissie heeft in haar voorontwerp voor de eerste tranche van een Algemene wet bestuursrecht in 1987 de uitgewerkte doelstellingen gevolgd.

Het gaat om vier doelstellingen. De Awb beoogt in de eerste plaats harmoniserend te werken voor het hele bestuursrecht. Het eenvoudiger en toegankelijker maken van het recht vormen de criteria voor harmonisatie. Algemene bepalingen maken zowel wetgeving als recht voor alle betrokken partijen kenbaar en duidelijk. De Awb dient in de tweede plaats bij te dragen aan de systematisering en vereenvoudiging van het bestuursrecht. Tevens heeft de Awb ten doel om ontwikkelingen in de bestuursrechtelijke jurisprudentie te codificeren. Ten slotte moet deze wet voorzien in het bieden van voorzieningen voor onderwerpen die zich naar hun aard niet lenen voor regeling in een bijzondere wet.

Omdat het in één keer vastleggen van alle algemene bestuursrechtelijke regels te tijdrovend zou zijn, is ervoor gekozen de Awb in tranches tot stand te brengen. In het wetsvoorstel werd rekening gehouden met latere uitbouw van regelgeving. De eerste en tweede tranche van de Awb zijn op 1 januari 1994 in werking getreden. Deze tranches geven algemene en bijzondere regels over besluiten, regels over verkeer tussen burgers en bestuursorganen, bepalingen over bezwaar en administratief beroep en bepalingen over het beroep bij de rechtbank. Op 1 januari 1998 is de derde tranche in werking getreden. De bepalingen uit deze tranche hebben betrekking op mandaat, delegatie, toezicht op bestuursorganen, subsidies, beleidsregels en handhaving. Het wetsvoorstel vierde tranche Awb is op 22 juli 2004 bij de Tweede Kamer ingediend en behandelt onderwerpen als bestuursrechtelijke geldschulden, bestuurlijke handhaving en attributie van bevoegdheden aan ambtenaren.⁹ Op 13 april 2006 is de nota naar aanleiding van het verslag en een nota van wijziging naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁰

8. De Wet AROB is in 1994 ingetrokken bij de inwerkingtreding van de Awb.

9. Wetsvoorstel vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, Kamerstukken II 2003/04-2004/05, 29 702, nr. 1-6.

10. Kamerstukken II 2005/06, 29 702, nr. 7-8.

Naast de tranchegewijze ontwikkeling van de Awb zijn ook afzonderlijk onderwerpen geregeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanvullingen vooruitlopend op de vierde tranche, zoals de regeling over interne klachtbehandeling in hoofdstuk 9 van de Awb.¹¹

2.2 CENTRALE BELEIDSVERONDERSTELLING VAN DE WETGEVER

Doel van het onderhavige onderzoek is inzicht te krijgen in de percepties en ervaringen van burgers met Awb-procedures. Daarom is het van belang te onderzoeken hoe de positie van de burger in de Awb is geregeld. De parlementaire stukken rond de totstandkoming van de Awb geven inzicht in de wegen die de wetgever ziet om binnen zijn doelstellingen de beoogde positie van de burger te verwezenlijken. Uiteindelijk vertoont de Awb een grote verscheidenheid aan onderwerpen en bestrijkt zeer uiteenlopende deelreinen zoals ruimtelijk orderingsrecht, belastingrecht en ambtenarenrecht. Beleidsveronderstellingen van de wetgever kunnen ook verschillen naar onderwerp. In ons onderzoek gaat het om ervaringen van burgers met Awb-procedures en zijn diensgevolge de beleidsveronderstellingen die golden bij het regelen van procedures en besluitvorming, de tijdigheid en de rechtsbescherming voor de burger van groter belang dan wanneer het gaat om regeling van Handhaving in hoofdstuk 5 Awb.

Wederkerigheid

In het begin van de negentiende eeuw ging de bestuurswetgever nog uit van een verticale benadering van de verhouding tussen bestuur en burger. 'Het bestuur heeft tot taak de op democratische wijze tot stand gekomen wetten uit te voeren en daarvoor verantwoording af te leggen aan een vertegenwoordigend lichaam. De bescherming die het recht aan de burger bood tegen onjuiste bestuurshandelingen, bestond daarom uit de gebondenheid van het bestuur aan de wet en soms uit de mogelijkheid een zaak in beroep aan een hoger bestuursorgaan voor te leggen, terwijl de politieke verantwoordingsplicht voor bestuurshandelingen moest zorgen voor een juist gebruik van de aan het bestuur toegekende beleidsvrijheid. Ten opzichte van de individuele burger kon het bestuur zich als boven de burger gestelde overheid presenteren.'¹²

In de Awb gaat de wetgever naar eigen zeggen uit van een meer horizontale benadering. Het bestuur moet 'rekening houden met de belangen van de bij de besluitvorming betrokken burger zoals die burger deze zelf ziet'. In deze nieuwe relatie tussen bestuur en burger zijn overleg en communicatie tussen beide partijen van het grootste belang. Hoewel bestuur en burger qua partij niet op gelijke voet staan, beschouwt de Awb-wetgever deze rechtsbetrekking toch als een wederkerige relatie. Dit betekent dat bestuur en burger elkaars positie en belangen in aanmerking moeten nemen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur

11. Titel 9.1 van de Awb over interne klachtbehandeling is op 1 juli 1999 in werking getreden (Kamerstukken II 1997/98-1998/99, 25 837, nr. 1-10); Titel 9.2 van de Awb over externe klachtbehandeling is op 15 maart 2005 in werking getreden (Kamerstukken II 2002/03, 28 747, nr. 1-9).

12. Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 11.

worden gezien als een gevolg van dit veranderde inzicht van de wetgever in de verhouding tussen bestuur en burger.

Een wederkerige rechtsbetrekking heeft zowel voor het bestuursorgaan als voor de burger gevolgen. Bestuursorganen moeten rekening houden met de belangen en zienswijzen van de burger, mits aan doelmatigheidseisen wordt voldaan en dit past binnen de taak van het bestuur. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp Awb, waarin de Commissie Scheltema haar benadering van de rechtsbetrekking tussen bestuur en burger schetst, staat dat de betrekking tussen bestuur en burger te beschouwen is als een rechtsbetrekking weliswaar tussen naar hun aard verschillende partijen, maar toch een rechtsbetrekking waarin beide partijen in een wederkerige relatie staan, zodat zij rekening moeten houden met de positie en de belangen van de andere partij. De burger moet dus ook rekening houden met de belangen van het bestuur.¹³ Voor de burger betekent de wederkerigheid echter ook dat hij zijn eigen inzichten en belangen naar voren dient te brengen.

Mede door de ontwikkeling van een eenzijdige, verticale rechtsbetrekking tussen bestuur en burger naar een meer wederkerige rechtsbetrekking, verschoof de functie van het bestuursprocesrecht van toezicht (het 'handhaven van het objectieve publiekrecht'¹⁴) naar rechtsbescherming. De wederkerige rechtsbetrekking was daarom ook van invloed bij het vastleggen van het bestuursprocesrecht in de tweede tranche van de Awb. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de invloed van de wederkerigheid op de duur van de behandeling van bestuursrechtelijke geschillen. Een snelle afhandeling is in de ogen van de wetgever zowel voor burger als bestuursorgaan van belang en brengt meer evenwicht in de rechtsbetrekking tussen deze beide partijen.

Opvattingen politieke partijen over de wederkerigheid

Uit het Voorlopig Verslag zoals vastgesteld op 12 september 1990 tijdens de parlementaire behandeling naar aanleiding van de Memorie van Toelichting blijkt dat de leden van politieke partijen in het algemeen te spreken waren over de gedachte van de wederkerige rechtsbetrekking.¹⁵ De leden van het CDA stellen in de kamerdiscussie dat de Awb in de eerste plaats is geschreven voor de burger. Zij zijn dan ook van mening dat codificatie en harmonisatie, met als gevolg vereenvoudiging en toegankelijkheid, wenselijk is. De leden van het CDA stellen eveneens dat in een wederkerige relatie van de burger verwacht mag worden dat deze rekening houdt met de belangen van het bestuur. Het logische gevolg is volgens deze leden dat het bestuur eveneens haar plichten ten opzichte van de burger dient na te komen.

De leden van de PvdA-fractie refereren aan het aspect van communicatie tussen overheid en burger. Door het toegankelijker en doorzichtiger maken van procedures worden de machtsverhoudingen tussen overheid en burger meer in evenwicht gebracht, aldus deze fractie. Dat het bestuur rekening moet houden met de

13. Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 11 e.v. (MvT bij het voorontwerp).

14. Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 34-35 (MvT II wet herziening RO).

15. Kamerstukken II 1989/90, 21 221, nr. 4, p. 11-13 (VV).

belangen van de bij de besluitvorming betrokken burger zoals die burger deze zelf ziet, wordt door de leden van de VVD-fractie van groot belang geacht. De rechtsbetrekking tussen bestuur en burger vormt de basis van de codificatie van het bestuursrecht, aldus de leden van de fractie van D66.

De leden van de GPV-fractie zijn van mening dat het niet correct is te stellen dat de overheid in het begin van de negentiende eeuw geen rekening hield met de belangen van de burger. Zij merken op dat de overheid in die tijd veel minder bestuurstaken uitoefende en daarom minder gericht was op de belangen van de burger. Sindsdien heeft de overheid veel meer bestuurstaken gekregen, waardoor de noodzaak om veel meer rekening te houden met de burger groter is geworden, aldus de woordvoerders van het GPV.

De woordvoerder van de RPF vraagt zich af of het besluitvormingsproces niet zal worden bemoeilijkt door het bestaan van een wederkerige rechtsbetrekking tussen overheid en burger. Hij wijst hierbij op eventuele traagheid in de besluitvorming door de overheid. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur scheppen voor de overheid bijvoorbeeld bepaalde verplichtingen ten opzichte van de burger, aldus de woordvoerder. In reactie op deze stelling geven de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken in de Memorie van Antwoord aan dat eventuele lasten voor het bestuur worden gecompenseerd door de vele voordelen die uit de codificatie van de Awb voortvloeien. Ook wijzen de ministers erop dat er bepalingen in de Awb staan die een snellere besluitvorming bewerkstelligen.¹⁶

2.3 CENTRALE BELEIDSVERONDERSTELLING IN CONCRETE BEPALINGEN

Algemeen

In hoeverre komt deze 'algemene' wederkerigheid tussen bestuur en burger tot uitdrukking in concrete bepalingen in de Awb? De Awb voorziet in bepalingen die drie fasen in de bestuurlijke besluitvorming omvatten: de primaire fase, waarin het besluit (bijvoorbeeld op een aanvraag) genomen wordt, de secundaire fase waarin de belanghebbende zijn ongenoegen kenbaar maakt in een bezwaarschriftprocedure of klachtprocedure en de tertiaire fase, die betrekking heeft op de procedure bij de bestuursrechter (meestal bestuurskamer van de rechtbank, Centrale Raad van Beroep, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).¹⁷ Verreweg de meeste rechtsbetrekkingen tussen burger en overheid komen niet verder dan de eerste en eventueel de tweede fase.¹⁸

De Awb-wetgever spreekt tijdens de parlementaire behandeling van de Awb voornamelijk over 'de burger'. In de wet zelf wordt onderscheid gemaakt tussen burger en belanghebbende. Hoofdstuk 2 van de Awb bevat algemene regels voor het verkeer tussen burgers en bestuursorganen. Deze regels gelden tegenover 'een ieder'. Te denken valt hier aan het recht op bijstand of vertegenwoordiging (artikel 2:1 lid 1 Awb), de onpartijdigheid van het bestuursorgaan (artikel 2:4 Awb) en

16. Kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 5, p. 9 (MvA).

17. Zie ook Verheij 1995, p. 29.

18. Zie bijvoorbeeld Sanders 1999, p. 147-156.

de geheimhoudingsplicht van het bestuursorgaan (artikel 2:5 Awb). De meeste regels in de Awb gelden echter voor burgers die als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (artikel 1:2 lid 1 Awb). Hier moet weer onderscheid worden gemaakt tussen een direct-belanghebbende, bijvoorbeeld de aanvrager van een bouwvergunning, en een derde-belanghebbende, bijvoorbeeld de buurman van de aanvrager. Een belanghebbende heeft bepaalde rechten bij de voorbereiding van een besluit (hoofdstuk 3 en 4 van de Awb) en mag tegen een besluit bezwaar maken of beroep instellen (hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Awb).

Er zijn veel regelingen in de Awb die de positie van de burger betreffen. In deze paragraaf wordt een aantal voorbeelden van zulke bepalingen gegeven. De drie fasen van de besluitvorming zijn hierbij in aanmerking genomen.

Primaire fase: voorbereiding besluit en besluit wordt genomen

De wederkerige rechtsbetrekking tussen bestuur en burger komt in de primaire fase bijvoorbeeld tot uitdrukking in de uitwerking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Te denken valt aan het beginsel van zorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2 Awb) en de plicht tot belangenafweging door het bestuursorgaan (artikel 3:4, eerste lid Awb). Ook de motiveringsplicht van artikel 3:46 Awb draagt bij aan het idee van de wederkerige rechtsbetrekking tussen bestuur en burger. Het bestuursorgaan moet een deugdelijke motivering van zijn besluit geven. Dit artikel onderscheidt twee aspecten van het motiveringsbeginsel. Enerzijds moeten de feiten juist zijn vastgesteld, anderzijds moet de motivering het besluit kunnen dragen.¹⁹ Ook moet deze motivering kenbaar zijn (artikel 3:47 lid 1 Awb). Als vermelding van de motivering achterwege kan blijven indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat, moet er toch een motivering worden gegeven als belanghebbende daarom verzoekt (artikel 3:48 Awb).²⁰

Voor de aanvrager van een beschikking betekent de wederzijdse rechtsbetrekking met het bestuur onder andere dat hij bij een aanvraag verplicht is de gegevens en bescheiden waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen aan het bestuur te verschaffen (artikel 4:2 Awb).²¹

In de Memorie van Toelichting wordt het horen van belanghebbenden aangehaald als voorbeeld dat past in het perspectief van een wederkerige rechtsbetrekking.²² Artikel 4:7 Awb betreft het horen van de aanvrager van een beschikking. Indien een bestuursorgaan een aanvraag tot het geven van een beschikking geheel of gedeeltelijk wil afwijzen, wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen als de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen en wanneer die gegevens

19. Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 108.

20. Aldus ook de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 111).

21. Aldus ook mevrouw Kalsbeek-Jasperse (PvdA) tijdens de uitgebreide commissievergadering vaste Commissies voor justitie en binnenlandse zaken van 16 december 1991: 'De burger moet wel zelf in actie komen. Als hij wenst dat met zijn inzichten of belangen rekening wordt gehouden, dan zal hij die op een daartoe geschikte manier naar voren moeten brengen' (UCV 17, 16 december 1991, p. 8).

22. Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 12.

afwijken van gegevens die de aanvrager zelf heeft verstrekt. Uit dit artikel volgt dat een aanvrager niet gehoord hoeft te worden als er sprake is van inwilliging van de aanvraag.²³

Secundaire fase: bezwaarprocedure

De regeling van de bezwaarprocedure is een voorbeeld van operationalisering van de positie van de burger in de secundaire fase. Artikel 7:1 lid 1 Awb geeft aan dat een belanghebbende vóór het instellen van beroep verplicht is bezwaar te maken tegen een besluit. Het bestuur dient bij ontvankelijkheid van het bezwaar een heroverweging van het besluit te maken (artikel 7:11 lid 1 Awb). De bezwaarschriftprocedure beoogt een belanghebbende allereerst een goede rechtsbescherming te bieden. De procedure is informeel, sneller en goedkoper dan een beroepsprocedure. Een belanghebbende kan ook niet-juridische argumenten aanvoeren. Bovendien biedt de bezwaarschriftprocedure een vorm van verlengde besluitvorming: het bestuursorgaan kan gemaakte fouten herstellen en nieuwe aspecten omtrent het besluit meenemen in de heroverweging.²⁴

De hoorplicht van het bestuursorgaan vormt het belangrijkste aspect in de bezwaarschriftprocedure (artikel 7:2 lid 1 Awb). Afdeling 7.2 van de Awb geeft een aantal specifieke bepalingen waaraan het horen moet voldoen. Zo kan een belanghebbende stukken indienen (artikel 7:4 lid 1 Awb), stukken inzien (artikel 7:4 lid 2) en getuigen en deskundigen aanvoeren om te worden gehoord (artikel 7:8 Awb).

Tertiaire fase: procedure bij de bestuursrechter

Ten slotte geeft artikel 8:1 lid 1 Awb een belanghebbende de mogelijkheid beroep in te stellen tegen een besluit. Door het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging beoogt de wetgever de drempel voor het instellen van beroep te verlagen. Tijdens het vooronderzoek heeft de rechtbank de bevoegdheid partijen op te roepen om te worden gehoord (artikel 8:44 lid 1 Awb), partijen schriftelijk inlichtingen te vragen (artikel 8:45 lid 1 Awb) en getuigen op te roepen (artikel 8:46 lid 1 Awb). Tijdens het onderzoek ter zitting kunnen partijen stukken indienen (artikel 8:58 lid 1 Awb). De rechtbank is bevoegd getuigen en deskundigen op te roepen (artikel 8:60 lid 1 Awb). Eveneens kunnen partijen getuigen en deskundigen meebrengen (artikel 8:60 lid 4 Awb).

Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, kan zij het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van haar uitspraak, dan wel kan zij bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan (artikel 8:72, lid 4 Awb).

23. Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 99. Onder bepaalde voorwaarden geeft artikel 4:8 Awb ook aan andere personen dan de aanvrager (derde-belanghebbenden) de mogelijkheid om gehoord te worden. Daardoor kan de aanvrager de facto 'gekort' worden in de mogelijkheid zijn wensen te realiseren. Het horen in deze fase van de besluitvorming levert voor het bestuursorgaan een belangrijke bijdrage aan een zorgvuldige voorbereiding van een beschikking (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 95).

24. Verheij 1995, p. 86; Daalder en De Groot 1993, p. 279.

2.4 LATERE REGELGEVING

De invoering van de Awb beoogde grote betekenis te hebben voor de positie van de burger in het Nederlandse bestuursrecht. Latere ontwikkelingen van en rond deze wet geven evenals de wet zelf inzicht in deze veronderstelde positie van de burger. Is er sprake van een doorgetrokken lijn wat betreft de wederkerige rechtsbetrekking tussen burger en bestuur in de periode vanaf de totstandkoming van de Awb tot heden of zijn in deze periode tijdelijke of blijvende veranderingen in de visie van de wetgever opgetreden en hielden deze dan een omslag in het denken over de wederkerigheid in van de Awb-wetgever? Deze paragraaf gaat in op een aantal veranderingen in en rond de Awb-regelgeving. Voor de selectie van de hierna behandelde wetswijzigingen is de veronderstelde impact daarvan voor de positie van de burger als criterium gehanteerd. Die impact werd verondersteld omdat ze onderwerpen betroffen die te maken hadden met 'bekende' voor burgers relevante factoren als kosten en tijdsbeslag van procedures.

*Kosten bestuurlijke voorprocedures*²⁵

De Wet kosten bestuurlijke voorprocedure is op 12 maart 2002 in werking getreden.²⁶ Deze wet geeft belanghebbenden de mogelijkheid kosten die zij maken in een bezwaar- of beroepsprocedure te laten vergoeden. De belanghebbende moet vóórdat het bestuursorgaan op het bezwaar- of beroepschrift heeft beslist een verzoek om vergoeding indienen.

In de wet is een criterium opgenomen dat bepaalt wanneer kostenvergoeding plaatsvindt: het vergoedingscriterium. Het wetsvoorstel bepaalde dat een bestuursorgaan kostenvergoeding in bestuurlijke voorprocedures alleen zou toekennen als het bestreden besluit 1) onrechtmatig was en 2) het bestuursorgaan in ernstige mate onzorgvuldig had gehandeld.²⁷ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is met het aannemen van het amendement van de kamerleden Dittrich, Santi, Van Wijmen en Van der Staaij het criterium voor vergoeding gewijzigd.²⁸ Dit amendement leidde ertoe dat kostenvergoeding in bestuurlijke voorprocedures wordt toegekend als 1) het besluit wordt herroepen, 2) wegens onrechtmatigheid en 3) deze onrechtmatigheid aan het bestuursorgaan te wijten is. Bij dit vergoedingscriterium moet het dus gaan om verwijtbare, inhoudelijke fouten van het bestuursorgaan.²⁹ Het Besluit proceskosten bestuursrecht geeft vervolgens aan welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen.³⁰ Dit zijn onder andere kosten van rechtsbijstand die door een derde beroepsmatig zijn verleend, kosten van een getuige of deskundige en reiskosten.

25. Kamerstukken II 1999/2000-2004/05, 27 024, nr. 1-17. Zie verder over deze wet: Bangma 2002; Handleiding vergoeding kosten bezwaar en beroep, september 2002 (www.minjus.nl, via justitie-thema's/Awb/diversen).

26. Stb. 2002, 55.

27. Kamerstukken II 1999/2000, 27 024, nr. 1-3.

28. Kamerstukken II 2000/01, 27 024, nr. 14.

29. Kamerstukken II 2000/01, 27 024, nr. 15.

30. Stb. 2002, 113.

Rechtstreeks beroep

Een ander voorbeeld van een later in de Awb aangebrachte verandering biedt het wetsvoorstel tot wijziging van de Awb en enige andere wetten in verband met de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten (rechtstreeks beroep).³¹ Deze wet is op 1 september 2004 in werking getreden.³² In de Memorie van Toelichting is het volgende te lezen: 'De regeling is vooral bedoeld voor gevallen waarin in de primaire fase reeds een zodanig uitputtende gedachtewisseling tussen bestuur en belanghebbende heeft plaatsgevonden, dat de bezwaarschriftprocedure daaraan weinig of niets meer kan toevoegen, terwijl tevens vaststaat dat het besluit nog altijd in geschil is. In die gevallen kan het overslaan van de bezwaarfase belangrijke tijdswinst opleveren en onnodige lasten voor het bestuur en burger voorkomen.'³³ In de Nota naar aanleiding van het verslag bij die wet wordt gesteld dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep een dejuridiserend effect kan hebben. Eveneens wordt gewezen op tijdswinst en het voorkomen van onnodige lasten.³⁴ Hieruit is op te maken dat dejuridisering, het behalen van tijdswinst en het voorkomen van onnodige lasten voor de burger beleden doelstellingen zijn. Wat wordt er in deze context verstaan onder het begrip dejuridisering?³⁵ De regeling van het rechtstreeks beroep geeft een zekere flexibilisering van de verplichte bezwaarschriftprocedure in de Awb. Bijna altijd moet vóórdat in beroep kan worden gegaan eerst bezwaar worden gemaakt. Het overslaan van de bezwaarschriftprocedure maakt vereenvoudiging en verkorting van procedures mogelijk.³⁶

Uniforme openbare voorbereidingsprocedures

Vereenvoudiging en harmonisatie van de bestuurlijke wetgeving lagen ten grondslag aan de samenvoeging van de openbare voorbereidingsprocedures van afdeling 3.4 Awb en afdeling 3.5 Awb tot één uniforme procedure.³⁷ In het Verslag van 19 april 2000 is te lezen dat zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de fractie van D66 van mening waren dat met deze uniforme openbare voorbereidingsprocedure vereenvoudiging en versnelling van procedures zou worden bereikt. Ook geeft deze procedure volgens hen de burger meer duidelijkheid en een verantwoorde rechtsbescherming.³⁸ De leden van het CDA, de RPF en de

31. Wetsvoorstel tot wijziging van de Awb en enige andere wetten in verband met de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten (rechtstreeks beroep), Kamerstukken II 2000/01-2005/06, 27 563, nr. 1-8.

32. Zie KB 07-06-2004, Stb. 270.

33. Kamerstukken II 2000/01, 27 563, nr. 3, p. 3 (MvT).

34. Kamerstukken II 2002/03, 27 563, nr. 6, p. 8 (NV II).

35. De WRR haalt, in ongeveer dezelfde periode, juist de positieve kanten aan van juridisering ('het proces dat sociale relaties in toenemende mate primair door het recht worden geregeld'): 'Juridisering heeft allereerst betrekking op de relatie tussen burger en bestuur. Doordat de burger door de ontwikkeling van het bestuursrecht een grotere bescherming geniet dan vroeger, is het aantal beroepen op de rechter flink toegenomen. De werkgroep-Van Kemenade (1997) heeft erop gewezen dat dit voor het bestuur een aanzienlijke taakverzwaring betekent, maar ook dat de kwaliteit van het bestuur positieve impulsen van de juridisering ondervindt.' (WRR 2003, p. 200).

36. Kamerstukken II 2000/01, 27 563, nr. 3, p. 1 (MvT II).

37. Kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nr. 3, p. 3 (MvT II).

38. Kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nr. 4, p. 1-2 (Verslag).

GPV gaven eveneens blijk van hun instemming met deze wet. De leden van de SGP-fractie hadden een aantal bedenkingen tegen het voorstel. Deze bedenkingen hadden onder andere betrekking op de vraag waarom bij de totstandkoming van de Awb is uitgegaan van twee voorbereidingsprocedures, terwijl dit wetsvoorstel – al een paar jaar na de inwerkingtreding van de Awb – uitgaat van één voorbereidingsprocedure. In reactie op deze vraag gaven de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties in de Nota naar aanleiding van het Verslag aan dat uit de evaluatie van de Awb in 1996 bleek dat twee verschillende voorbereidingsprocedures voor een aantal problemen zorgde.³⁹ Het kabinet koos naar aanleiding van deze evaluatie voor samenvoeging van deze twee procedures. Ook gaven de ministers aan dat één meer globale regeling betreffende de voorbereiding van procedures zou bijdragen aan de dejuridisering. Bestuursorganen zouden hierdoor de mogelijkheid krijgen op een flexibele manier besluiten voor te bereiden zonder dat hierbij rekening hoefde te worden gehouden met allerlei gedetailleerde voorschriften. De Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure is op 1 juli 2005 in werking getreden.⁴⁰

Termijnen voor bestuur en rechter

De Notitie Termijnen voor bestuur en rechter gaat in op de vraag hoe bereikt kan worden dat termijnen in het bestuursrecht beter worden nageleefd.⁴¹ Tijdigheid wordt namelijk gezien als een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van het overheidsoptreden.⁴² De Notitie gaat bijvoorbeeld in op artikel 6:2 aanhef en onder b Awb. Dit artikel geeft een belanghebbende de mogelijkheid tegen het niet tijdig nemen van een besluit bezwaar en beroep in te stellen. In de praktijk blijkt dat deze regeling voor de belanghebbende niet effectief is, omdat de rechter in een dergelijk geval alleen vaststelt dat het besluit alsnog genomen moet worden. Het besluit wordt dan niet inhoudelijk beoordeeld.⁴³ Hiermee komt de belanghebbende inhoudelijk dus nog niet verder, terwijl het bezwaar of beroep instellen hem wel tijd en geld kost.⁴⁴ De Notitie opteert dan ook voor een verbetering van artikel 6:2 Awb. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de minister van Justitie dragen in deze notitie voor de verschillende problemen inzake de tijdige besluitvorming zowel een aantal niet-juridische als een aantal juridische oplossingen aan.

Het wetsvoorstel tot aanpassing van de Awb met een doeltreffender rechtsmiddel tegen het niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet beroep bij niet tijdig beslissen) vloeit voort uit de Notitie Termijnen voor bestuur en rechter. Dit wetsvoorstel is op 23 januari 2006 bij de Tweede Kamer ingediend. De Tweede Kamer

39. Kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nr. 5, p. 5.

40. Stb. 2005, p. 320.

41. Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1, p. 3 (Notitie m.b.t. Termijnen voor bestuur en rechter). Deze notitie is aangekondigd in het kabinetstandpunt Juridisering in het openbaar bestuur (Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1).

42. Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1, p. 4 (Notitie m.b.t. Termijnen voor bestuur en rechter).

43. ABRvS 3 december 1998, AB 1999, 107 (m.nt. F.C.M.A. Michiels), JB 1999, 13 (m.nt. F.A.M.S. Stroink).

44. Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1, p. 7 (Notitie m.b.t. Termijnen voor bestuur en rechter).

heeft op 3 april 2006 verslag uitgebracht.⁴⁵ De wet, die inmiddels is aangenomen, heeft als doel belanghebbenden een effectiever rechtsmiddel te bieden indien het bestuur te traag is in de besluitvorming.⁴⁶ Als een bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn beslist, kan de belanghebbende zonder voorafgaande bezwaarschriftprocedure beroep instellen. Voorwaarde is dat de belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke moet stellen, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevraagd. De rechter behandelt het beroep zonder zitting en doet binnen acht weken uitspraak. De rechter stelt een termijn van twee weken voor het bestuursorgaan om alsnog te beslissen. Als ook deze termijn wordt overschreden, kan de voorzieningenrechter het bestuursorgaan een dwangsom opleggen.

Dwangsom bij niet tijdig beslissen

Het initiatiefvoorstel Wolfsen/Luchtenveld, de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, heeft eveneens tot doel belanghebbenden een effectiever rechtsmiddel te bieden indien het bestuur te traag is in de besluitvorming.⁴⁷ Als het bestuur niet binnen de wettelijke termijn beslist, kan het bestuur een dwangsom worden opgelegd. De regeling zal van toepassing zijn op alle beschikkingen op aanvraag en alle beslissingen op bezwaar die een beschikking zijn. Voordat een dwangsom kan worden opgelegd, moet de aanvrager van een beschikking het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke stellen. Het bestuursorgaan heeft dan nog twee weken de tijd om alsnog te beslissen. Indien dit niet gebeurt, moet een dwangsom worden betaald voor elke dag dat het bestuursorgaan in gebreke is. De mogelijkheid om in bezwaar of beroep te gaan tegen niet tijdig beslissen door het bestuursorgaan (artikel 6:2, onderdeel b, Awb) blijft – naast de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen – ook open staan. Het initiatiefvoorstel Wolfsen/Luchtenveld is recent aangenomen door de Tweede Kamer.

Tussenbalans

Bovenstaande wetwijzigingen geven geen aanleiding voor de vaststelling dat de wetgever in deze gevallen een ander standpunt aangaande de wederkerige rechtsbetrekking zou zijn toegedaan dan bij de totstandkoming van de Awb, al wordt het begrip niet langer expliciet gehanteerd. De wetgever heeft met dit containerbegrip alle ruimte om uiteenlopende politieke visies te incorporeren in nadere regelgeving. Juist omdat dit begrip door de wetgever weinig is geëxpliciteerd, is het aan het bestuur en de rechtspraak overgelaten om nadere invulling te geven. In de ogen van de wetgever beoogden de beschreven wijzigingen van de Awb de relatie tussen overheid en burger zodanig te ‘faciliteren’, dat ongelijkheid tussen partijen afgezwakt wordt. De burger wordt immers zowel qua tijd als qua kosten tegemoetgekomen. Heel expliciet kwam de versterking van de positie van de burger tot uitdrukking bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2006. In de Memorie van Toelichting is te lezen dat de klassieke en sociale grondrechten, de organi-

45. Wetsvoorstel Wet beroep bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 1-6.

46. Wetsvoorstel Wet beroep bij niet tijdig beslissen, Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nr. 3, p. 1.

47. Wetsvoorstel Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen (initiatiefvoorstel Wolfsen/Luchtenveld), Kamerstukken II 2004/05, 29 934, nr. 3.

satie en democratische werking van bestuursorganen en de macht en invloed van de burger op de overheidsorganisatie hoog op de agenda van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staan: 'Vertrouwen tussen de burger en de overheid is essentieel.'⁴⁸ Vereenvoudiging en toegankelijkheid worden gezien als aandachtspunten voor de verbetering van het bestuursrecht voor zowel burger als bestuur.⁴⁹ Of de Awb-wetgever geslaagd is in het realiseren van deze doelstellingen voor de burger kan in empirisch onderzoek getoetst worden. Deze vraag komt aan de orde in hoofdstuk 4. In de literatuur lezen we veelal kritische opmerkingen over hetgeen de Awb aan goeds gebracht heeft voor de burger. Zo is Stroink (2006, p. 9) van mening dat zelfs ervaren juristen vaak fouten maken door de gecompliceerde structuur van de Awb en de relatie tot de bijzondere wetgeving. Voor een burger, niet jurist zijnde, is de wet ontoegankelijk, zo stelt hij.

2.5 DE WEDERKERIGE RECHTSBETREKKING IN DE LITERAATUUR

Het politieke debat in de Tweede Kamer is besproken in paragraaf 2.3. In de literatuur kunnen we voor- en tegenstanders van het concept wederkerige rechtsbetrekking vinden. Rechtsdogmatische opvattingen van gezaghebbende bestuursrechtgeleerdheden over deze notie worden aangehaald in deze paragraaf.

In de literatuur wordt algemeen de beoogde omslag van een hiërarchische naar een horizontale rechtsbetrekking herkend.⁵⁰ Het idee van de wederkerige rechtsbetrekking zoals de wetgever heeft gesteld, wordt door veel auteurs aanvaard⁵¹, maar heeft tevens geleid tot kritiek.⁵² Zo stelt Bok dat de Awb-wetgever met het concept van wederkerige rechtsbetrekking beoogd zou hebben dat burger en bestuur op voet van gelijkheid zouden opereren en dat deze invulling in ieder geval niet geheel tot zijn recht komt. Hij baseert zich hiervoor op het feit dat de Awb is opgebouwd rond het besluitbegrip. De hoofdstukken 3 tot en met 8 van de Awb zijn alleen van toepassing indien er sprake is van een besluit.⁵³ Een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (artikel 1:3 lid 1 Awb). De conclusie van Bok is dat er van een werkelijke *wederzijdse* rechtsbetrekking tussen bestuur en burger geen sprake kan zijn, omdat het eenzijdige besluit van een bestuursorgaan als uitgangspunt wordt genomen. Overigens hanteert de Awb-wetgever volgens Bok de notie van wederkerige rechtsbetrekking terecht in betrekkelijke zin: bestuur en burger zijn verplicht elkaar op een zakelijke manier te bejegenen.

De Haan, Drupsteen en Fernhout spreken liever niet van een wederkerige rechtsbetrekking in het bestuursrecht. Zij vinden dat deze rechtsbetrekking daarvoor te

48. Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 2, p. 52.

49. Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 2, p. 56.

50. Zie bijvoorbeeld Bok 2000, p. 43-56; Tak 2005, p. 13-14.

51. Behalve door de 'bedenker', Hirsch Ballin, bijvoorbeeld door Gribnau 1993, p. 87-95.

52. Onder andere Bok 2000; Tak 2005; Damen 1993; De Haan, Drupsteen en Fernhout 2001; Lubberdink 1993.

53. Bok 2000, p. 43-56.

onbepaald is. De plichten van de burger zoals die in de Awb zijn vastgelegd zijn te vanzelfsprekend om als basis te kunnen dienen voor een wederkerige rechtsbetrekking.⁵⁴ De opstellers van de Awb slagen er in de ogen van deze auteurs niet in om deze verhouding afgezien van wettelijk bestaande concrete rechten en plichten meer inhoud te geven.

Ook Tak (1995) plaatst vraagtekens bij de bruikbaarheid van het begrip wederkerige rechtsbetrekking.⁵⁵ Allereerst blijft het volgens hem gissen welke motieven en doeleinden de wetgever voor ogen had bij de introductie van deze notie. Het bij dit concept veronderstelde constitutioneel contract-model tussen staat en burger is discutabel, omdat een contractstheorie suggereert dat er een keuze is om deel te nemen aan de maatschappij en dat er een keuze is om een betrekking met het bestuur aan te gaan. Tak stelt dat die keuzemogelijkheden niet bestaan. De gesuggereerde gelijkwaardigheid verwaarloost bovendien het machtskritische aspect, zo luidt Taks commentaar. De volgende passage in zijn uitleiding bij het boek 'Eenzijdig en wederkerig' (1995) maakt echter wel duidelijk welke consequenties de wetgever verbindt aan het hanteren van het concept: 'Het denken blijkt door de wetgever toegepast in de voorstelling van de wederkerige rechtsbetrekking in het publiekrecht als een nieuwe situatie, waarin het besturen niet (langer) vrij is van de beïnvloeding door rechtsnormen en door de burger zou moeten worden geaccepteerd zolang het maar blijft binnen de grenzen van de wet en de politieke besluitvorming (behoudens beroep). Anderzijds is dat bestuur aan wet én beginselen gebonden, juist ook ten opzichte van de burger, die zich van zijn kant weer rekenschap dient te geven van de positie van het bestuur en de belangen waarvoor het opkomt, zodat ook de burger zich moet richten naar "algemene beginselen". Het bestuur moet bij de besluitvorming in procedureel opzicht zeer zorgvuldig te werk gaan, open staan voor feiten en zienswijzen die door de burger worden aangedragen en rekening houden met de belangen van de burger "zoals die deze zelf ziet". De burger kan bijvoorbeeld worden gehouden aan door hemzelf gedane toezeggingen, of een bepaalde inspanning of prestatie kan van hem worden verwacht, "in ruil" voor het verlangde overheidsoptreden.' De balans opmakend van de door de diverse auteurs geuite opvattingen over het nettoresultaat van de wederkerige rechtsbetrekking in de Awb, haalt Tak de woorden aan van de auteur die dat in de bundel het hardst tot uitdrukking brengt (M. Heldeweg): voor zover het concept is gebaseerd op een (sluimerende) veronderstelling van een horizontale, symmetrische of omkeerbare rechtsbetrekking is dit resultaat: niets!

Schlössels stelt zich eveneens kritisch op tegenover de introductie van het concept wederkerige rechtsbetrekking door de Awb-wetgever.⁵⁶ De wetgever stelt in dit concept niet langer de ongelijkheid van de rechtssubjecten voorop maar juist de gelijkwaardigheid, die tot uitdrukking komt in die wederkerigheid. Schlössels vraagt zich af of dit concept het bestuursrecht vooruit helpt. Hij is onder andere

54. De Haan, Drupsteen en Fernhout 2001, p. 39-40.

55. Tak 1995, p. 323-333.

56. Schlössels 1995, p. 189.

van mening dat de wederkerigheid beperkt wordt doordat de overheid gebonden is aan het normatieve kader van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking. Onderhandelen daarover is onmogelijk.

In de rij van wederkerigheidseptici scharen zich ook Beurskens en Stroink. Beurskens (1995) toont de zwakke kanten van het concept en acht het denkbaar dat het de legitimatie gaat vormen voor overheidsoptreden dat eigenlijk niet door de beugel kan. Stroink (2006, p. 7) vindt het introduceren van het begrip wederkerige rechtsbetrekking in de toelichting bij de Awb 'bepaald ongelukkig'. Het begrip rechtsbetrekking en zeker wederkerige rechtsbetrekking suggereert volgens hem tweezijdigheid en gelijkwaardigheid. Het verdoezelt dan ook het verschil tussen bestuursrecht waar het eenzijdig handelende bestuur optreedt, en het privaatrecht waar contractsvrijheid vooropstaat.

Lubberdink echter ziet wel mogelijkheden voor het concept. Hij pleit voor overleg tussen belanghebbende en bestuur over algemeen verbindende voorschriften.⁵⁷ Naar zijn mening kan het in concrete individuele gevallen voor een belanghebbende van belang zijn om samen met het bestuur na te gaan of in casu het algemeen verbindende voorschrift van toepassing moet worden verklaard of dat er juist van moet worden afgeweken. Bestuur en burger staan op deze manier meer gelijkwaardig tegenover elkaar, aldus deze auteur.

Burgerschapsplichten

Uit het idee van wederkerigheid vloeit voort dat er bepaalde plichten op de schouders van de burger worden gelegd, de zogenoemde burgerschapsplichten. Enerzijds bestaan er voor het bestuur plichten ten opzichte van de burger, anderzijds brengt wederkerigheid mee dat de burger ook plichten heeft ten opzichte van het bestuur. Verschillende auteurs zijn van mening dat deze burgerschapsplichten de vrijheid van de burger aantasten.⁵⁸ Wanneer de wederkerige rechtsbetrekking tussen bestuur en burger beoogt aan de burger plichten zonder wettelijke grondslag op te leggen, zijn deze plichten in strijd met het legaliteitsbeginsel, aldus Tak.⁵⁹ Naar de mening van Bok is een zakelijke relatie tussen burger en overheid voldoende en hoeft niet van de burger verwacht te worden dat deze de regels van de overheid ook 'innerlijk omarmt'.⁶⁰

Wie is die burger die in een wederkerige rechtsbetrekking met het bestuur staat? Damen duidt deze Awb-burger aan als 'Awb-mens'. Hij is van mening dat de burger niet meer het 'object' is van het bestuurshandelen, maar het 'subject'.⁶¹ Dit betekent dat burger en bestuur over en weer met elkaars belangen rekening moe-

57. Lubberdink 1993, p. 137-138.

58. Bok 2000, p. 43-56; Schlössels 2004, p. 37-38; Tak 2005, p. 382. Burgerschapsplichten zijn naar de mening van Tak bijvoorbeeld zorgplichten in het milieurecht of toezichtbevoegdheden ten opzichte van de burger in de Awb. Aldus ook Nicolai 1996.

59. Tak 2005, p. 14.

60. Bok 2000, p. 43-56.

61. Damen 1993, p. 114-128.

ten houden en dat in deze rechtsbetrekking voor beide partijen rechten en verplichtingen bestaan. Naar de mening van Damen is een relativering op zijn plaats: het zijn vooral rechtspersonen die werkelijk in een wederkerige rechtsbetrekking met het bestuur staan. Natuurlijke personen – de ‘normale’ burgers – worden nog steeds gezien als objecten in het bestuursrecht, aldus Damen. Hij ziet de wederkerigheid voor de burger in de praktijk nog niet gerealiseerd.

De visie van Bok sluit hierop aan. De wetgever is volgens hem namelijk uitgegaan van een soort ideale, hoogopgeleide en nadenkende burger, terwijl dit over het algemeen niet het geval is. Overigens merkt hij wel op dat de Awb bepaalde waarborgen ten aanzien van de wederkerigheid aan de kant van de burger heeft vastgesteld.⁶²

Ten slotte is een aantal auteurs van mening dat het idee van de wederkerigheid altijd beperkt zal worden door het feit dat het bestuur het algemeen belang behartigt. Het bestuur kan op basis van dit algemene belang altijd een rechtsbetrekking bindend vaststellen, ook al gaat dit tegen de wil van de burger in.⁶³

2.6 DISCUSSIE

In het voorgaande zijn de doelstellingen van de Awb-wetgever belicht. Daarvan zijn vooral de harmonisering, de systematisering en de vereenvoudiging van het bestuursrecht van belang voor de positie van de burger. Door deze doelstellingen zou het bestuursrecht toegankelijker moeten worden, omdat procedures eenvoudiger worden en tijd en geld worden bespaard.

In de ogen van de wetgever was de wederkerigheid van de rechtsbetrekking tussen bestuur en burger een centrale beleidsveronderstelling. Na de beginjaren van de Awb is het minder expliciet gehanteerd en mede daarom is het een nauwelijks omliggend begrip gebleven. De interpretatie van wederkerigheid door bewindsliden, kamerleden en bestuursrechtgeleerden vertoont dan ook een grote diversiteit. Voor de concretisering van het wederkerigheidsconcept door de wetgever en uitvoerders maakt het uit of de wederkerige relatie opgevat moet worden als een relatie waarin partijen wederzijds rekening moeten houden met elkaars belangen met inachtneming van wederzijdse posities of als een relatie tussen burger en bestuur op voet van gelijkheid.

Wat betekent wederkerigheid in het concrete geval van de individuele burger? Moet de autobezitter in het voorbeeld waarmee het eerste hoofdstuk begon ‘rekening houden met de overheid’, dat wil zeggen begrip opbrengen voor het feit dat het de taak van de politie is om autowrakken op te ruimen ook als de eigenaar niet adequaat op de hoogte is gesteld van de aanstaande verwijdering? Wederkerigheid betekent voor individuele burgers soms weinig of niets in positieve zin volgens sommige auteurs, terwijl de verplichtingen die de wederkerigheid met zich meebrengt niet- of weinig opgeleide burgers voor problemen kunnen plaatsen. Het

62. Bok 2000, p. 43-56. Gewezen wordt bijvoorbeeld op artikel 2:1 Awb (bijstand en vertegenwoordiging door een gemachtigde), artikelen 4:7 en 4:8 Awb (horen) en artikelen 8:75 en 8:75a Awb (proceskostenvergoeding).

63. De Haan & Drupsteen & Fernhout 2001, p. 37; Commentaar Awb, deel B 1-44/45.

hanteren van het begrip wederkerigheid in het bestuursrecht past in de context van de tijd waarin deze notie opkwam. De wetgever wilde uitdrukking geven aan de door groepen mondigge burgers geuite wens om door het bestuur gehoord te worden. Bij de totstandkoming van de wet werd het begrip regelmatig gebezigd, maar tegelijkertijd riep het begrip bij juridische auteurs afwijzing en discussie op. In de literatuur wordt gesteld dat misschien sommige grote maatschappelijke spelers ooit zo'n wederkerige relatie met de overheid kunnen hebben, maar de gewone burger toch echt niet. In de literatuur doen andere interpretaties van wederkerigheid opgeld. Bijvoorbeeld, overheid en burgers hebben gelijke rechten en plichten, soms betekent het begrip zelfs niet meer dan dat men zakelijk met elkaar moet omgaan.

Voor de wetgever was het begrip een inspiratiebron, al werd het voornamelijk in abstracte zin gebruikt. De volgende eenvoudige interpretatie werd eraan gegeven: 1) overheid en burger zijn ongelijk, o.a. in macht, 2) voor de wet moeten partijen zo gelijk mogelijk zijn, en dus 3) laten we in de Awb actief en nauwlettend proberen de ongelijkheid zo klein mogelijk te maken. Wat is gebeurd, is dat de ongelijkheid tussen partijen in de procedurele regelgeving is afgezwakt.

De door het open begrip opgeroepen misverstanden hebben geen negatief effect gehad op de algemene, procedurele regels in de Awb. Een adder onder het gras is wel dat het begrip ook ingevuld wordt door overheidsdienaren op concrete zaken van individuele burgers. Ook gezien het feit dat er in latere fasen van de totstandkoming van de Awb niet meer, althans niet letterlijk, over wederkerigheid werd gesproken door de wetgever, zou ervoor gekozen kunnen worden het begrip wederkerigheid te relativeren. Wanneer helder gesproken wordt over het in de procedures zo klein mogelijk maken van het gegeven machtsverschil tussen overheid en burger, biedt dat een betere, meer concrete basis om na te denken over het operationaliseren van deze doelstelling.

3 Theorieën en empirische bevindingen over de burger in (rechts)procedures

3.1 INLEIDING

Zoals blijkt uit het parlementairebronnenonderzoek in het vorige hoofdstuk was het concept van de wederkerige rechtsbetrekking tussen bestuur en burger in de eerste tranche van de Awb een leidraad voor het regelen van de positie van de burger in de Awb. In de volgende tranches is deze positie ook tot uitdrukking gekomen. De gedachte was om de burger consequenter een plek te geven in de Awb. De vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt, is of en op welke wijze aan de positie van de (Awb)burger in de literatuur en empirisch onderzoek aandacht is besteed. Uit algemene theorieën en empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers in juridische procedures in het algemeen kan informatie worden afgeleid met betrekking tot Awb-procedures. Dit hoofdstuk geeft daarom een overzicht van verschillende algemene theorieën en empirische bevindingen. Aan de hand daarvan worden de factoren bepaald die belangrijk zijn voor ervaringen van burgers in (bestuursrechts)procedures. Ervaringen worden hier gezien als onderdeel van de theoretische driedeling in het gebruik, de ervaring en de aanvaarding.

In de literatuur die theorieën en onderzoek beschrijft met betrekking tot ervaringen van burgers met rechtspraak staat de wijze waarop de procedure volgens die burgers zou moeten verlopen centraal. Al heel lang zijn sociaal psychologen geïnteresseerd in de basis van gevoelens en handelingen van mensen in sociale interacties. Rechtspsychologen delen met filosofen, theologen en sociaaltheoretici hun belangstelling voor *social justice*, sociale rechtvaardigheid.⁶⁴ Studies tonen immers aan dat wat door mensen ervaren wordt als 'rechtvaardig', 'eerlijk' of 'verdiend' centrale oordelen zijn die aan de basis liggen van hun gevoelens, houding en gedrag in hun interacties met anderen.

Ervaringen van burgers kunnen positief of negatief van aard zijn. Rechtvaardigheidstheorieën geven antwoord op de vraag of mensen iets al dan niet rechtvaardig vinden. Hier gaat het om de vraag of burgers vinden dat (rechts)procedures rechtvaardig zijn. Dat zegt iets over de mate van vertrouwen van burgers in de overheid en in de rechtspraak. Een goed functionerend primair proces biedt de beste garantie voor vertrouwen. Gaat er iets mis in het primaire proces, dan kunnen in- of externe procedures bijdragen aan het herstel van het vertrouwen van de burger.

Na deze inleiding wordt in paragraaf 3.2 kort stilgestaan bij het begrip rechtvaardigheid, daarna volgt een overzicht van verschillende rechtvaardigheidstheorieën

64. Tyler en Smith 1998, p. 595 e.v.

en het bijbehorende onderzoek. Vervolgens schetst paragraaf 3.3 de belangrijkste uitkomsten van algemeen empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers in juridische procedures. Overige relevant geachte literatuur is eveneens verwerkt in paragraaf 3.3. Paragraaf 3.4 bevat ten slotte een overzicht van sleutelbegrippen waaruit blijkt welke factoren van invloed zijn op positieve of negatieve ervaringen van burgers met juridische procedures.

3.2 ALGEMENE THEORIEËN

Rechtvaardigheidstheorieën

Rechtvaardigheidsoordelen worden gevormd door individuele burgers, door bestuursorganen én door de samenleving als geheel. Rechtvaardigheid in de ogen van burgers wordt wel onderscheiden in twee vormen: *Distributive Justice* en *Procedural Justice*.⁶⁵ De eerste vorm heeft betrekking op materiële rechtvaardigheid en hier dus op de rechtvaardigheid van de uitkomst van de procedure.⁶⁶ De uitkomst wordt als rechtvaardig gezien als deze voor partijen een verdeling geeft die gebaseerd is op *equity, equality of need*. Deze theorie legt dan ook de nadruk op de materiële inhoud van de uitkomst en op de inhoudelijke criteria op basis waarvan een eerlijke uitkomst totstandkomt.⁶⁷ De tweede vorm richt zich specifiek op de formele kanten van rechtvaardigheid en hier dus op allerlei (ook materiële) aspecten van de procedure die is gevolgd voor het vaststellen van een beslissing.⁶⁸

Uit *Procedural Justice*-onderzoek blijkt dat de tevredenheid van partijen over procedures vooral bepaald wordt door (in volgorde van prioriteit): een faire procedure, een faire uitkomst en de omvang van wat zij per saldo aan geld of goederen uit de procedure halen.⁶⁹ Een procedure wordt fair gevonden als deze voldoet aan vier kenmerken: *voice* (gehoord worden en het kunnen doen van eigen verhaal), betrouwbaarheid (vertrouwen in de beslissende persoon), respect in het interpersoonlijke verkeer en neutraliteit in de zin van professionalisme ((juridische) expertise, neutrale toepassing van regels, ontbreken van vooroordeel, beslissingen gebaseerd op feiten, en niet op persoonlijke oordelen).⁷⁰

Varianten van relevante theorieën over rechtvaardigheid van de rechtsprocedures zijn uiteindelijk terug te voeren op één vorm of beide vormen van rechtvaardigheid: *Distributive Justice* of *Procedural Justice*. Ook het empirisch onderzoek richt zich steeds op één van beide varianten of op een combinatie ervan.

65. Een derde vorm van rechtvaardigheid is de zogenoemde correctieve rechtvaardigheid (*Retributive Justice*). Literatuur over deze vorm van rechtvaardigheid heeft veelal betrekking op het strafrechtelijke en criminologische domein. Omdat deze rechtvaardigheidstheorie niet te transponeren is naar het bestuursrecht wordt er hier niet verder op ingegaan.

66. Ook wel materiële rechtvaardigheid genoemd (zie o.a. Crombag & Van Koppen 1991, p. 247).

67. Malsch 2004, p. 82-83; Van der Veen 1990, p. 208.

68. Malsch 2004, p. 83; Tyler & Lind 1992.

69. Tyler 1990 en 2002; Barendrecht & Klijn 2004, p. 14.

70. De term professionalisme betekent volgens Van Dale beroepssportbeoefening. In deze context wordt het – in navolging van Barendrecht en Klijn (2004, p. 15) – gebruikt als verzamelbegrip voor het tussen haakjes erachter geplaatste.

Rechtvaardigheidstheorieën zijn gebruikt in diverse onderzoeken voor hypothesevorming. Zo verwachtten Thibaut en Walker halverwege de jaren zeventig dat de procedure die door de rechter wordt gevolgd bij het nemen van een beslissing bepaalt hoe mensen denken over de rechtvaardigheid van deze beslissing.⁷¹ Door middel van het voorleggen van fictieve zaken op het gebied van strafrecht aan studenten probeerden zij de juistheid van deze stelling te achterhalen. Of mensen een beslissing rechtvaardig vinden, hangt af van de kenmerken van een procedure. Onderscheid werd gemaakt in inquisitoire procedures en accusatoire procedures. In een inquisitoire procedure hebben partijen nauwelijks invloed op het verloop van de procedure. De rechter bepaalt in een dergelijke procedure hoe de zitting verloopt. In een accusatoire procedure daarentegen hebben partijen grote invloed in de procedure. Zij hebben bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het inbrengen van bewijs en het aanvoeren van argumenten. Het verschil tussen deze twee procesvormen is dus gelegen in de mate van procescontrole tussen partijen en de rechter. Uit het experiment bleek dat de proefpersonen de accusatoire procedure het meest rechtvaardig vonden.

Een soortgelijk experiment werd uitgevoerd door Crombag met studenten uit Nederland en België. Ook dit experiment had betrekking op het strafrecht. De proefpersonen gaven eveneens de voorkeur aan de accusatoire procedure.⁷² Ook wanneer de uitkomst voor partijen negatiever uitviel dan verwacht, achtten zij de uitkomst rechtvaardiger indien deze werd vastgesteld in een accusatoire procedure dan wanneer deze werd vastgesteld in een inquisitoire procedure.⁷³

Deze twee onderzoeken hadden betrekking op de procedurele rechtvaardigheid. Uit dit type onderzoek blijkt dat de factor die van belang is voor de ervaringen van burgers met (rechts)procedures de 'procescontrole' (participatie) is.

Lind en Tyler kozen als invalshoek voor hun onderzoek de *combinatie* van beide vormen (*Procedural én Distributive Justice*) en onderzochten de verhouding tussen deze vormen van rechtvaardigheid. Uit dit onderzoek bleek dat mensen die terecht hadden gestaan voor verkeersovertredingen procedurele rechtvaardigheid belangrijker achtten dan materiële rechtvaardigheid. Wanneer veroordeelde mensen goede ervaringen hadden met de procedure, had dit een positieve invloed op de tevredenheid over de (voor hen negatieve) uitkomst van de procedure.⁷⁴

Illustraties van (varianties op) bovenbeschreven hoofdvormen vinden we terug bij verschillende auteurs met uiteenlopende achtergronden. Hier komen achtereenvolgens een Nederlandse psycholoog en een Nederlandse socioloog aan het woord. In een artikel in *De Psycholoog* beschrijft Van den Bos (2002) het concept van *Social Justice* vanuit de sociaal psychologische invalshoek. Sociale rechtvaardigheid speelt volgens hem een zeer belangrijke rol in het leven van mensen. Maar hoe komen mensen ertoe om iets als rechtvaardig of onrechtvaardig aan te

71. Thibaut & Walker 1975. Het experiment werd uitgevoerd met proefpersonen uit de Verenigde Staten, Engeland, Frankrijk en Duitsland.

72. Crombag & Van Koppen 1991, p. 252-253.

73. Thibaut & Walker 1975; Crombag & Van Koppen 1991, p. 254.

74. Lind & Tyler 1988, p. 65.

duiden? Hij stelt dat veel onderzoek aantoont dat de gedachten, gevoelens, attitudes, en gedragingen van mensen sterk worden beïnvloed door waargenomen rechtvaardigheid. Hij maakt onderscheid tussen prescriptieve theorieën over wat rechtvaardig is en descriptieve benaderingen van rechtvaardigheid.⁷⁵ Descriptieve inventarisaties van sociale rechtvaardigheid beschrijven wat mensen rechtvaardig en onrechtvaardig vinden.⁷⁶ Van den Bos volgt in zijn artikel die laatste benadering. De subjectieve oordelen van mensen staan centraal: *'Justice is in the eye of the beholder'*, zo haalt hij Lind et al. (1990) aan. Op basis van eigen experimenten en ander onderzoek stelt Van den Bos vast dat rechtvaardigheid voor mensen belangrijk is omdat het hen een mogelijkheid biedt om met zaken waarover ze onzeker zijn, om te gaan. Vervolgens behandelt hij de vraag hoe mensen tot het oordeel komen dat iets rechtvaardig of onrechtvaardig is. Daarvoor is in de psychologie vaak de billijkheidstheorie gebruikt: mensen letten voornamelijk op hoe de bijdragen en uitkomsten die zijzelf verkrijgen uit een sociale relatie zich verhouden tot de bijdragen en uitkomsten van vergelijkbare andere personen. Deze theorie, die past binnen de distributievervaardigheidstheorieën, lijkt echter alleen op te gaan wanneer mensen werkelijk geïnformeerd zijn over uitkomsten van anderen. Is dat niet het geval dan spelen andere rechtvaardigheidsprincipes – zoals procedurele rechtvaardigheid – een rol. Op basis van een door hem uitgevoerd experiment toont Van den Bos aan dat deelnemers die onzeker waren over de uitkomst van een andere deelnemer, hun eigen uitkomst als eerlijker beoordeelden nadat zij inspraak hadden gekregen in plaats van geen inspraak.

De socioloog Van der Veen bestudeerde het proces van de sociale constructie van beleid op het terrein van de sociale zekerheid en de uitvoering daarvan door de Gemeentelijke Sociale Dienst, de Gemeenschappelijke Medische Dienst en het Districtskantoor van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor.⁷⁷ Observatie bij de drie organisaties, dossieranalyse en interviews met ambtenaren en cliënten vormden de bronnen voor zijn onderzoek. Van der Veen spreekt over 'juridische rechtvaardigheid'.⁷⁸ Hij stelt dat in het dilemma van de juridische rechtvaardigheid de spanning tussen formele en materiële rechtvaardigheid centraal staat.⁷⁹ Onpartijdigheid (formele rechtvaardigheid) in de uitvoering van overheidsbeleid vereist algemene regels en een strikte toepassing van die regels. Het vereist eenduidigheid. Het gevaar van een (te) onpartijdige overheid is echter een 'hardhorende' overheid. Rechtvaardigheid in de uitkomsten van overheidsbeleid (mate-

-
75. Van den Bos haalt het werk van de politiek filosoof Rawls aan als voorbeeld van de prescriptieve categorie: Rawls geeft aan welke gebeurtenissen of handelingen als rechtvaardig moeten worden beschouwd en welke voorvallen of acties als niet rechtvaardig moeten worden aangeduid.
76. Van den Bos 2002, p. 178. De descriptieve theorieën zijn te vinden in de sociale psychologie. Lind & Tyler (1988) en Tyler & Lind (1992) zijn hiervan belangrijke representanten.
77. Van der Veen 1990. Bij zijn onderzoek staat het proces dat zich afspeelt tussen de formulering van het beleid – de vormgeving van wet- en regelgeving – en de uiteindelijke beslissingen die in de alledaagse praktijk worden genomen centraal. Het gaat dan om de uitvoering en effecten van beleid en impliceert bijvoorbeeld het sociaal proces tussen ambtenaren en cliënten.
78. Van der Veen 1990, p. 209.
79. Het formele element kan aangeduid worden als het beginsel van gelijke monniken, gelijke kappen en het materiële element verwijst naar inhoudelijke criteria voor een rechtvaardige verdeling.

riële rechtvaardigheid) en in de gevolgen van specifieke beslissingen, vraagt om aandacht voor het individuele geval, om een open oog voor de gevolgen van specifieke beslissingen en om uitzonderingen op de algemene regel. Het vraagt om een ‘meelevende’ overheid. Te sterke aandacht voor het eerste draagt het gevaar van formalisme en legalisme in de uitvoering in zich. Te sterke aandacht voor het tweede brengt het gevaar van willekeur en oncontroleerbaarheid met zich mee, aldus deze auteur.

Varianten van de hoofdvormen

Expressive Theory

Dit is een variant van de *Procedural Justice Theory*. De *Expressive Theory* stelt dat partijen vaak al tevreden zijn over het verloop van de procedure als zij de mogelijkheid hebben te participeren in de procedure en hun mening over de zaak te geven. *Voice* (gehoord worden en het kunnen doen van eigen verhaal/mening geven) wordt in deze theorie als een op zichzelf staand kenmerk van een procedure gezien.⁸⁰

Attributietheorie

Deze theorie uit de sociale psychologie betreft de wijze waarop mensen het gedrag van zichzelf en van anderen verklaren in termen van oorzaak en gevolg, en hoe dit van invloed is op hun motivatie. Mensen hebben de neiging om te attribueren op een wijze die prettig is voor het eigen zelfbeeld. Bij aangename gebeurtenissen wordt er meestal intern geattribueerd, terwijl bij vervelende gebeurtenissen meestal extern geattribueerd wordt. De attributietheorie is relevant als de uitkomst van de procedure bekend is. Allerlei varianten van ‘de’ attributietheorie zijn een uitwerking van ‘de’ theorie van de distributieve rechtvaardigheid.⁸¹ Varianten van laatstgenoemde theorie hebben als gemeenschappelijke kern dat vooral de *uitkomst* van een procedure bepaalt hoe partijen een procedure ervaren. De attributietheorie stelt dat partijen aan de uitkomst van een rechtszaak een bepaalde oorzaak toeschrijven los van wat er in werkelijkheid gebeurt.⁸² Zo kunnen partijen bijvoorbeeld het gedrag van de rechter tijdens het proces (‘hij had geen interesse in mijn verhaal’, ‘hij had zich niet goed voorbereid’, ‘de rechter was partijdig’) ten grondslag leggen aan hun beoordeling van de uitkomst van de zaak. Het procesverloop, rechters en advocaten en tijd en geld blijken de voornaamste attributiefactoren te zijn in procesbeleving.⁸³

In de egotistische variant van de attributietheorie schrijft een partij een succesvol resultaat van een procedure toe aan zichzelf en een negatief resultaat aan een ander.⁸⁴

80. Malsch 2004, p. 87-88.

81. Sommige auteurs beschouwen het als onzuiver om te spreken over ‘de’ attributietheorie. Er zijn allerlei varianten, die natuurlijk wel een gemeenschappelijke kern hebben.

82. Zie voor de oorspronkelijke opstellers van deze theorie: Jaspars and Fincham 1983 en Weiner 1974.

83. Bruinsma en Welbergen 1988, p. 102.

84. Zie o.m. Minekus (2002, p. 37-38), die schrijft dat appellanten van mening waren dat aan een positieve uitkomst bijvoorbeeld ‘hun goede beroepschrift’ ten grondslag lag of het feit dat ‘ze het eenvoudig bij het rechte eind hadden’; Barendrecht en Klijn 2004, p. 14.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op onderzoek waarin deze theorie gebruikt is.

Rationelekeuzetheorie

De hiervoor beschreven rechtvaardigheidstheorieën zijn relevant wanneer de procedure loopt (*tijdens de procedure*) of beëindigd is (*na de procedure*). Voordat burgers ertoe overgaan een procedure te starten (*vóór de procedure*) kan de rationelekeuzetheorie van betekenis zijn om inzichtelijk te maken hoe de burger zijn keuze maakt voor al dan niet procederen.⁸⁵ De rationelekeuzetheorie stelt dat de rechtzoekende de oplossingsstrategie met de voor hem gunstigste kosten-batenbalans zoekt.⁸⁶ In deze theorie speelt de afweging tussen kosten en baten een belangrijke rol bij de waardering van rechtsprocedures. Rechtvaardigheid is hier een onderdeel van de verwachte baten. Hoe meer baten en hoe minder kosten, des te positiever zal het oordeel over de procedure zijn. In de Geschilbeslechtingsdelta, die beschreven wordt in de volgende paragraaf, is dat aldus vertaald dat de keuze voor de manier van oplossen van juridische problemen afhangt van het soort probleem en de beschikbare rechtshulp. Kosten en baten zijn onder andere afhankelijk van de aard van het probleem (moet het probleem worden opgelost via juridische weg of zijn er andere oplossingen mogelijk?) en de toegankelijkheid van de rechterlijke instantie. Kosten van rechtshulp spelen ook een rol.

De rationelekeuzetheorie heeft een totaal ander vertrekpunt (object) dan de theorie van de procedurele rechtvaardigheid en is gesitueerd in een andere fase van de procedure: de burger is nog geen partij in de procedure, maar maakt de afweging of hij een procedure in zal gaan. Daar spelen bereikbaarheid en toegankelijkheid van de rechterlijke instantie een grote rol in de zoektocht naar de beste manier van oplossen van een juridisch probleem.

3.3 EMPIRISCH ONDERZOEK GEDAAN IN DE CONTEXT VAN JURIDISCHE PROCEDURES

Empirische bevindingen over ervaringen van burgers met juridische procedures zijn onder andere beschreven in enkele (recente) onderzoeksverslagen. Het gaat hierbij niet alleen om burgers die individueel in een procedure betrokken zijn, maar ook om burgers die in collectief verband te maken hebben met juridische procedures. Onderzoek naar vertrouwen van burgers in de rechtspraak en overheid en uitgevoerde tevredenheidsonderzoeken zijn hier eveneens van belang.

85. Ook hier geldt dat niet gesproken kan worden van 'de' rationelekeuzetheorie, gezien de bestaande varianten. In de Engelstalige literatuur wordt vaak eenvoudigweg gesproken over '*Rational choice theory*'.

86. Klijn 1996; Velthoven en Ter Voert 2004, p. 56; Coleman 1990. Strikt genomen gaat het niet om 'ervaringen' van burgers, maar om afwegingen die burgers maken voorafgaand aan eventueel te nemen stappen bij ervaren onrecht. Dit keuzegedrag kan gebaseerd zijn op eigen ervaringen in het verleden of op kennis van ervaringen van anderen, bijvoorbeeld aangaande de kosten die zijn gemoeid met een bepaalde keuze.

Deze paragraaf geeft een overzicht van empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers in juridische procedures in het algemeen. Het bereik van de empirische onderzoeken verschilt nogal. Het meeste onderzoek heeft betrekking op de rechterlijke fase. We beginnen met het onderzoek naar vertrouwen in de rechtspraak. Het klassieke onderzoek naar gebruik van rechtshulp van Schuyt e.a. komt vervolgens aan bod. Daarna komen de *Paths to Justice*-onderzoeken van Genn en de Nederlandse studie over verloop en afloop van (juridische) problemen van burgers (met als resultaat de *Geschilbeslechtingdelta*) van Van Velthoven en Ter Voert aan de orde. Deze onderzoeken zien niet alleen op de rechterlijke fase, maar ook op de fase die hieraan voorafgaat. Vervolgens worden de klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten in Nederland beschreven. Ook wordt het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) over toegang tot het recht door burgers besproken. Ten slotte volgt een korte beschrijving van empirisch onderzoek onder personen die anders dan als partij betrokken zijn in rechterlijke procedures.

Vertrouwen in de rechtspraak

In 2004 verscheen het onderzoek 'Vertrouwen in de rechtspraak: empirische bevindingen'.⁸⁷ Dit onderzoek geeft een analyse van het empirische onderzoek dat is verricht naar het vertrouwen van de burger in de rechtspraak (waaronder eveneens de begrippen rechter en rechtssysteem vallen). Uit het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) blijkt dat het vertrouwen in de rechter tussen 1998 en 2003 zo goed als stabiel is gebleven. Volgens het NKO-panel, gehouden in 2003, heeft 71% van de Nederlanders veel of tamelijk veel vertrouwen in de rechter. Uit verschillende onderzoeken kwam naar voren dat het algemene vertrouwen in instituties van grote invloed is op het vertrouwen dat burgers hebben in de rechtspraak. Ook de mening van burgers over de aanpak en het straffen van criminaliteit, de tevredenheid over de democratie en (politiek) cynisme worden gezien als factoren die van invloed zijn.⁸⁸

De weg naar het recht

Een voor ons onderzoek relevant resultaat van dit rechtssociologische onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening van Schuyt e.a. (1976) is de vaststelling dat leeftijd, opleiding en inkomen sterk selectief werken op gebruik van rechtspraak en rechtshulp. Dat bleek ook te gelden voor hulpverleningscontacten met gemeenten: in kleine gemeenten bleek relatief een groter gebruik te worden gemaakt van dergelijke contacten met gemeenten. Door onderzoekers werd dit verklaard met de informele wijze waarop het verkrijgen van faciliteiten van kleine gemeenten plaatsvindt. De zelfstandigen, de veertigers en de hoogste inkomens- en opleidingsgroepen bleken het meest de hulp van de gemeenten ingeroepen te hebben. De sociale achterstand van deze groepen ten opzichte van het gemeentebestuur zou voor deze

87. Van der Meer 2004. Voor de analyse is gebruikgemaakt van de volgende onderzoeken: Nationaal Kiezersonderzoek (NKO 1998, 2002 en 2003), Eurobarometer 57.1 (aflevering 2002), European Values Studies (1999), Justitie Issue Monitor en het survey-onderzoek de Kwaliteit van de Quartaire Sector. Zie voor een kritische beschouwing van deze analyse Hertogh 2004.

88. Van der Meer 2004, p. 51.

groepen kleiner zijn dan voor de andere groepen, zo luidde de veronderstelling van Schuyt c.s.

Paths to Justice

Hiervoor zijn verschillende onderzoeken met betrekking tot procedurele rechtvaardigheid (Thibaut en Walker, Crombag), distributieve rechtvaardigheid (Michiels, Bruinsma en Welbergen) en een combinatie van beide vormen (Lind en Tyler) besproken. Tevens zijn klanttevredenheidsonderzoeken bij de gerechten in Nederland behandeld. Daarnaast moet genoemd worden het in 1999 verschenen groot-schalig empirisch onderzoek van Genn.⁸⁹ Dit onderzoek gaat in op de ervaringen van burgers met (potentieel) juridische problemen in Engeland en Wales. Tevens is onderzocht hoe deze problemen worden opgelost: volgt de gang naar de rechter of wordt het probleem buitengerechtelijk afgedaan? Genn beperkt zich tot individuele burgers met juridische problemen die zich voordoen in het civielrecht.

Het onderzoek heeft geresulteerd in gegevens met betrekking tot het aantal juridische problemen dat zich voordoet bij burgers, de reactie van burgers op juridische problemen, de barrières voor toegang tot de rechter, buitengerechtelijke oplossingen van juridische problemen, de uitkomst en de kosten van juridische geschillen en de ervaringen en percepties van burgers in het rechtssysteem.

Genn concludeert dat het winnen of verliezen van een zaak in hoge mate bepalend is voor de mate waarin procespartijen vinden dat de uitspraak eerlijk is (*distributieve rechtvaardigheid*). Zo is 93% van de winnende procespartijen van mening dat de uitspraak eerlijk is, terwijl van de verliezende procespartijen slechts 36% vond dat de uitspraak eerlijk was.

Een positieve houding ten opzichte van het rechtssysteem houdt volgens Genn verband met het oordeel van de burger over de rechtvaardigheid van de *uitkomst* van de zaak. Ook factoren als het type probleem en de soort oplossing zijn van invloed op het oordeel over de rechtvaardigheid van de uitkomst. Zij concludeert dat de ervaringen van procespartijen met factoren als participatie en eerlijkheid over het algemeen erg positief zijn. Wel is het zo dat maar een klein gedeelte van de bevolking ook werkelijk te maken heeft gehad met juridische procedures. De meeste verwachtingen van burgers over rechtbanken, rechters en advocaten zijn dan ook niet gebaseerd op eigen ervaringen, maar op indrukken verkregen uit de media. Factoren die van belang zijn voor de ervaringen van burgers met (rechts)procedures zijn volgens dit onderzoek: de houding ten opzichte van het rechtssysteem, het type probleem, de soort van oplossing, participatie en de eerlijkheid.

Eenzelfde onderzoek is vervolgens gehouden onder burgers in Schotland.⁹⁰ Anders dan in Engeland en Wales is in Schotland slechts 70% van de winnende procespartijen van mening dat de uitspraak eerlijk is. Bij verliezende procespartijen ligt dit percentage op 10%. Het type probleem bleek de grootste invloed te hebben op het oordeel van de burger over de rechtvaardigheid van de uitkomst

89. Genn 1999, p. 202-246.

90. Genn en Paterson 2001, p. 203-217.

van de zaak. Factoren die volgden waren de houding ten opzichte van het rechtssysteem en de soort oplossing.

Met betrekking tot ervaringen met en percepties van het rechtssysteem werd geconcludeerd dat er bij procespartijen grote ontevredenheid bestaat over het rechtssysteem. Dit heeft volgens de auteurs te maken met het feit dat veel procespartijen hun zaak hebben verloren, wat – zoals hierboven bleek – resulteert in het in twijfel trekken van de eerlijkheid van de uitspraak. Factoren die van belang zijn voor de ervaringen van burgers met (rechts)procedures zijn volgens dit onderzoek: het type probleem, de houding ten opzichte van het rechtssysteem, de soort oplossing en de eerlijkheid.

Geschilbeslechtingdelta

In paragraaf 3.2 kwam de Geschilbeslechtingdelta al aan de orde. Het betreft een in Nederland uitgevoerd grootschalig onderzoek dat is verricht onder burgers naar het verloop en de afloop van (potentieel) juridische problemen.⁹¹ Het onderzoek waarover de Geschilbeslechtingdelta rapporteert, is gebaseerd op de hiervoor beschreven onderzoeksconcepten van Genn en Genn en Paterson. Door middel van een screeningsenquête onder 3516 burgers is onderzocht met welke (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen burgers in aanraking komen. Vervolgens zijn 1911 burgers geënquêteerd over de vraag op welke manier zij een probleem hebben opgelost. Ten slotte zijn 17 diepte-interviews met burgers gehouden.

Uit dit onderzoek bleek dat de keuze van de burger voor een bepaalde oplossing van een juridisch probleem verklaard kan worden aan de hand van de afweging tussen kosten en baten (rationelekeuzetheorie). Hoe hoger het financiële of materiële belang dat een burger heeft bij het probleem, hoe hoger de verwachte baten zijn. Sociale en economische hulpbronnen, tarieven, bereikbaarheid en toegankelijkheid van rechtshulp vormen factoren die van belang zijn voor de te verwachten kosten. Zo geven burgers die geen energie steken in het vinden van een oplossing voor het probleem ('de passieven') als redenen voor deze passiviteit aan dat het probleem zichzelf al heeft opgelost, dat het probleem niet de moeite waard was om op te lossen of dat er niks aan het probleem te doen was. Hoge kosten en onwetendheid over de aanpak van het probleem werden nauwelijks als reden voor passiviteit genoemd. Of burgers wel of niet rechtshulp inschakelen hangt af van het type probleem, het inkomen, de opleiding, de aard van de tegenpartij en het tijdsaspect.

Ook kwam naar voren dat burgers die een officiële procedure waren gestart én die zelf op zitting(en) aanwezig waren (74 zaken) tevreden waren over de informatie die ze voorafgaand aan een officiële procedure hadden verkregen (68,9%). Ze konden het procesverloop goed volgen (95,9%) en waren tevreden over de mate waarin ze konden participeren (79,7%). Het vertrouwen in de rechtspraak is – bleek uit dit onderzoek – over het algemeen redelijk hoog.

91. Van Velthoven en Ter Voert 2004. Als vervolg op en voorbereiding van dit onderzoek wordt in 2006 een kwalitatief vooronderzoek gedaan naar de (potentieel) civielrechtelijke en bestuursrechtelijke problemen die voorkomen bij (niet-westerse) allochtonen en de wegen die zij bewandelen om die problemen op te lossen. Resultaten zijn thans nog niet beschikbaar.

Factoren die van belang zijn voor de ervaringen van burgers met (rechts)procedures zijn volgens dit onderzoek: de informatievoorziening over de procedure, de begrijpelijkheid van het proces, participatie, sociale en economische hulpbronnen, tarieven, bereikbaarheid en toegankelijkheid.

Als vervolg op en uitbereiding van dit onderzoek wordt in 2006 een kwalitatief vooronderzoek gedaan naar de (potentieel) civielrechtelijke en bestuursrechtelijke problemen die voorkomen bij (niet-westerse) allochtonen en de wegen die zij bewandelen om die problemen op te lossen. Resultaten zijn thans nog niet beschikbaar.

Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005

Eind 2005 verscheen deze monitor (Jungmann en Combrink-Kuiters 2005), waarin de eerste effecten van de stelselherziening (o.a. stijging van de kosten door verhoging van de eigen bijdrage en van de griffierechten en de komst van Het Juridisch Loket) in beeld worden gebracht. Weten de burgers het loket te vinden en wat vinden ze ervan? Welke zijn de effecten van de prijsverhoging voor rechtsbijstand en griffierecht? Zien burgers vanwege de prijs af van het inroepen van rechtsbijstand?

Omdat toegankelijkheid van het bestuursrecht ook bepaald wordt door de toegankelijkheid van het stelsel van rechtsbijstandvoorzieningen, worden enkele resultaten uit de monitor hier weergegeven. Ongeveer 40% van de Nederlandse bevolking komt in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Ongeveer driekwart van de Wrb-gerechtigden die rechtsbijstand inschakelen doet een beroep op ongesubsidieerde rechtsbijstand. Een derde van die groep deed dat vanwege onbekendheid met het feit dat een beroep kon worden gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. Uit de enquête kwam naar voren dat 13% van alle Nederlanders die in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem hadden en niet gebruikmaakten van rechtsbijstand, de kosten hiervoor als reden aangaf (Jungmann en Combrink-Kuiters 2005, p. 126). Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is aan te merken als toegankelijk voor burgers met een serieus probleem en een inkomen onder de grens die de Wrb stelt, zo concluderen de auteurs van de monitor.

Klantwaarderingsonderzoek⁹²

In 2001 heeft bij de rechtbanken Alkmaar, Dordrecht, Groningen, Leeuwarden, Roermond en Zutphen een klantwaarderingsonderzoek plaatsgevonden naar de dienstverlening van deze gerechten.⁹³ Het onderzoek had betrekking op de tevredenheid over de verschillende sectoren van de rechtbanken en vond plaats door middel van vragenlijsten en interviews onder professionele partners en rechtzoe-

92. Tegen het toekennen van groot gewicht aan deze Klantwaarderingsonderzoeken is in te brengen dat het gaat om methodisch gezien oppervlakkige onderzoeken, waarin nauwelijks wordt 'doorgevraagd'. Mits met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd en rekening houdend met de geneigdheid van veel mensen om sociaal-wenselijke antwoorden te geven kunnen ze – gericht als ze zijn op verbetering van de klantvriendelijkheid – wel enig inzicht geven in de bestaande ervaringen.

93. Prisma 2002.

kenden.⁹⁴ Geconstateerd is dat rechtzoekenden minder tevreden zijn dan de professionele partners. Hieronder wordt alleen ingegaan op de resultaten uit het onderzoek onder *rechtzoekenden*. Van de geënquêteerde rechtzoekenden bleek 69% over het algemeen (zeer) tevreden te zijn over de rechtbank, terwijl 7% aangaf (zeer) ontevreden te zijn. Het imago van de rechtbanken werd door deze rechtzoekenden als ‘vriendelijk’ (93%) en ‘professioneel’ (92%) aangemerkt. Opvallend is de grote tevredenheid van de geënquêteerde rechtzoekenden over de bestuursrechter. Zo is 95% van de 39 geënquêteerden over de sector bestuur tevreden over het luisteren naar standpunten door de bestuursrechter.

Het onderzoek geeft een rangorde aan in het belang dat de geënquêteerde rechtzoekenden toekennen aan de verschillende aspecten van de procedure. In afnemende volgorde zijn dit: de deskundigheid van de rechter, de ruimte die de rechter biedt om verhaal te doen, uitleg hoe er tot een beslissing is gekomen, de informatievoorziening over de procedure, de duur van de procedure en de wachttijd voor aanvang van de zaak. Van alle rechtzoekenden is 72% tevreden over de deskundigheid van de rechter, 77% is tevreden over de ruimte die de rechter biedt voor het verhaal en 71% is tevreden over de onpartijdigheid van de rechter. Rechtzoekenden zijn van mening dat voornamelijk het inlevingsvermogen van de rechter van invloed is op hun tevredenheid over het ‘rechterlijk functioneren’. Het klantwaarderingsonderzoek gaat ook in op het verband tussen de uitkomst van de zaak en de mate van tevredenheid. Van de geënquêteerde en geïnterviewde rechtzoekenden kregen 294 ten tijde van het onderzoek al een eindbeslissing van de rechter. Voor het merendeel van deze rechtzoekenden (56%) viel de beslissing ten opzichte van de verwachte uitkomst mee, 27% was neutraal ten opzichte van de verwachting, 15% vond de beslissing tegenvallen en 2% van de rechtzoekenden had geen mening. De Prisma-onderzoekers stellen vast dat het al dan niet mee- of tegenvallen van de uitspraak sterk verband houdt met de mate van tevredenheid. Dat verband is het sterkst voor het thema ‘rechterlijk functioneren’.

In 2004 is door Prisma een analyse gemaakt van alle klantwaarderingsonderzoeken die in de periode 2001-2004 bij de gerechten zijn gehouden.⁹⁵ Hier beperken wij ons tot het beschrijven van een aantal resultaten van het onderzoek onder *rechtzoekenden*. Uit dit onderzoek blijkt dat 66% van de geënquêteerde en geïnterviewde rechtzoekenden over het algemeen (zeer) tevreden is over de rechtbank en 13% ontevreden. Slechts 41% van de geënquêteerde en geïnterviewde rechtzoekenden wist wat ze konden verwachten van de procedure rond hun zaak en de

-
94. Niet is aangegeven of en zo ja, hoe een steekproef van rechtzoekenden is getrokken. De indruk bestaat dat vragenlijsten *random* zijn aangeboden aan rechtzoekenden in de deelnemende rechtbanken. Er zijn 2163 vragenlijsten onder rechtzoekenden uitgezet en 368 geretourneerd. Dit is een respons van 17%. Er zijn geen nadere gegevens over de groep non-respondenten. Daarnaast deden 414 rechtzoekenden mee aan een mondeling interview. Bij deze onderzoeksmethode zou slechts 20% medewerking hebben geweigerd.
95. Prisma 2004. Deze landelijke analyse heeft betrekking op klantwaarderingsonderzoeken bij de rechtbanken Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Assen, Breda, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Roermond, Rotterdam, Utrecht en Zutphen en de gerechtshoven Amsterdam, Arnhem, Den Bosch, Den Haag en Leeuwarden.

gang van zaken in een gerecht; 30% wist dat niet en 29% liet het in het midden. Bij rechtzoekenden met duidelijke verwachtingen omtrent het rechtsproces bleek meer tevredenheid te bestaan over het contact met rechtbank of hof dan bij rechtzoekenden met onduidelijke verwachtingen. Uit het onderzoek blijkt dat de burger behoefte heeft aan informatie van de rechtbank over duur en aard van de procedure, over de gang van zaken op zitting en over de uitspraak. Informatievoorziening blijkt dus een belangrijke factor te zijn voor ervaringen van burgers in rechtsprocedures. Ook uit dit onderzoek blijkt het verband tussen de uitspraak en de tevredenheid. Wanneer een rechtzoekende een voor hem positieve uitspraak heeft gekregen, is hij vooral tevreden over de deskundigheid, onpartijdigheid en bejegening van de rechter. Bij een negatieve uitspraak is de rechtzoekende weinig tevreden over het procesverloop. De motivering of uitleg van een voor de rechtzoekende tegenvallende uitkomst leidt slechts in een beperkt aantal gevallen tot tevredenheid over de uitspraak.

Gebleken is dat vooral de combinatie van uitspraak en 'optreden van de rechter' de tevredenheid van rechtzoekenden verklaart. Bij 'optreden van de rechter' moet dan vooral worden gedacht aan de ruimte die de rechter biedt voor het verhaal, luisteren naar standpunten, inlevingsvermogen, onpartijdigheid en de uitleg van de rechter hoe tot de beslissing is gekomen.

Factoren die van belang zijn voor de ervaringen van burgers met (rechts)procedures zijn volgens dit onderzoek: deskundigheid van de rechter, onpartijdigheid van de rechter, uitleg hoe er tot de beslissing is gekomen (motivering), de informatievoorziening, doorlooptijden, wachttijd op zitting en uitspraaktermijn, de voorzieningen, de ruimte die de rechter biedt voor het verhaal (*voice*), het luisteren naar standpunten, het inlevingsvermogen van de rechter en de bejegening.

Evenals het klantwaarderingsonderzoek uit 2001 geeft deze analyse een rangorde aan in het belang dat rechtzoekenden toekennen aan de verschillende aspecten van de procedure. In afnemende volgorde zijn dit: de deskundigheid van de rechter, uitleg hoe er tot een beslissing is gekomen, de snelheidsaspecten (doorlooptijden, wachttijd op zitting en uitspraaktermijn) en de voorzieningen (zittingzalen, wachtruimten, faciliteiten). Het klantwaarderingsonderzoek uit 2001 had betrekking op zes gerechten, terwijl het klantwaarderingsonderzoek uit 2004 heeft plaatsgevonden onder alle gerechten in Nederland. Uit beide onderzoeken blijkt de deskundigheid van de rechter het meest belangrijke aspect van de procedure te zijn. In 2001 werd dit aspect gevolgd door de ruimte die de rechter biedt om verhaal te doen, terwijl in 2004 de 'uitleg hoe er tot een beslissing is gekomen' de tweede plaats kreeg. In deze analyse van de klantwaarderingsonderzoeken kan ook worden geconstateerd dat burgers over het algemeen iets minder tevreden zijn dan de professionele deelnemers. Hier is bovendien van belang dat – in tegenstelling tot de professionele klanten – de rechtzoekenden in bestuurszaken wat minder tevreden zijn over deze sector. Zij zijn bijvoorbeeld minder tevreden over de uitleg van de rechter hoe hij tot een beslissing is gekomen.

Klanttevredenheidsonderzoek bij de Nationale ombudsman

In 2003 is er onder indieners van klachten bij de Nationale ombudsman een klanttevredenheidsonderzoek gehouden.⁹⁶ Dit onderzoek liet vergelijkbare bevin-

dingen zien als de klanttevredenheidsonderzoeken bij de gerechten in Nederland. Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe klagers het 'proces' en het 'product' van de Nationale ombudsman beoordeelden. Concreet ging het over zaken als de klantgerichtheid van de contactpersoon, de informatiebehoefte van klagers, doorlooptijden van de klachtbehandeling, de begrijpelijkheid van de communicatie, de verwachtingen van verzoekers en het eindproduct. In totaal werden 348 personen telefonisch geïnterviewd. Een belangrijke conclusie uit het onderzoek luidde dat het algemene oordeel over de Nationale ombudsman positief was: ruim 80% van de respondenten bleek tevreden. Dit oordeel werd bepaald door twee aspecten, namelijk het oordeel over de wijze van klachtafhandeling (het proces van klachtbehandeling, de communicatie, de contactpersoon en het product) en door het beeld dat men van de Nationale ombudsman had. De klantgerichtheid en deskundigheid van de contactpersoon bij de Nationale ombudsman vormden sterke punten in de positieve beoordeling van de klachtbehandeling. De onderzoeksresultaten wijzen bekende factoren als communicatie, snelheid, terugkoppeling tijdens de klachtbehandeling, onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en gezag van de Nationale ombudsman aan als voor alle burgers in meer of mindere mate belangrijk. Aangrijpingspunten om te komen tot verbetering van de dienstverlening zijn dan ook: verbetering van communicatieaspecten (geven van voorlichting over functie van de Nationale ombudsman, gestructureerde vormen van terugkoppeling en versnelde afhandeling van zaken).

3.4 OVERIGE BRONNEN VAN INFORMATIE OVER ERVARINGEN VAN BURGERS MET PROCEDURES

De hiervoor beschreven onderzoeken hebben alle betrekking op ervaringen van rechtstreeks belanghebbenden (voornamelijk partijen) met procedures en/of gerechten. Niet onvermeld mag blijven dat ook – al dan niet empirisch – onderzoek is gedaan naar en geschreven is over ervaringen van andere betrokkenen met procedures, zoals rechters (beslissers), getuigen en belangstellenden. Hoe ervaren bijvoorbeeld burgers die als bezoeker een rechtszaak meemaken de rechterlijke procedure? Hoe denken zij over openbaarheid van procedures? Dat is een belangrijk onderwerp van onderzoek omdat de gebrekkige zichtbaarheid van de rechtspraak negatieve gevolgen kan hebben voor de legitimiteit van en het vertrouwen in de rechtspraak. Een rechtspraak die niet open en transparant is en waar burgers niet bij betrokken worden, kan op den duur leiden tot verlies aan vertrouwen en legitimiteit.

Onderzoek onder bezoekers van rechtszaken

Malsch heeft in empirisch onderzoek een aantal criteria voor openbaarheid getoetst door middel van observaties voor en tijdens strafzaken en interviews met bezoekers van publieke tribunes van strafzaken.⁹⁷ Geconcludeerd werd dat het

96. Zie Jaarverslag 2003, p 54 e.v. (TK 2003-2004, 29 460, nrs. 1-2). In hoofdstuk 4 komt dit onderzoek nader aan de orde.

97. Malsch en Nijboer 2005, p. 51-81.

strafproces 'redelijk toegankelijk' is en dat de bezoekers redelijk op de hoogte zijn van de openbaarheid van de strafrechtspleging. Er zijn echter ook vrij ernstige uitzonderingen op deze algemene toegankelijkheid. Sommige gerechten zijn absoluut niet goed toegankelijk en het personeel lijkt er veel aan te doen om bezoekers te weren, aldus de onderzoekers. Niet alle termen die de rechter gebruikte waren duidelijk voor de bezoekers. Wel is geconcludeerd dat de 'begrijpelijkheid' van groot belang is als factor voor een positieve of negatieve waardering van de zaak. Over het algemeen waren zij (als niet-belanghebbenden) tevreden over hoe de rechter de behandeling van de zaak leidde. Factoren die de (on)tevredenheid van de respondenten over hun waarneming van de zitting bepalen, zijn: de begrijpelijkheid van de behandeling door de rechter, het feit dat hij of zij rustig luistert naar alle partijen, de eerlijkheid van het proces, de hoogte van de opgelegde straffen, de tijd die wordt genomen om een zaak te behandelen (of het gebrek aan tijd), en het jargon dat wordt gebruikt. De wijze waarop uitspraken werden gedaan kreeg wel kritiek: veelal waren ze niet te volgen door de snelheid waarmee ze werden gedaan en het ontbreken van motivering. De onderzoekers stellen vast dat verdachten en geïnteresseerden op de publieke tribune veelal in het duister tasten omtrent het bewijs en de redenen voor een straf.

Onderzoek onder getuigen van rechtszaken

Ander onderzoek had betrekking op de bejegening van getuigen in het strafproces.⁹⁸ Van der Leij deed door middel van observaties en vragenlijsten onderzoek naar het oordeel van getuigen over de rechtvaardigheid van het verhoor dat werd afgenomen in het gerechtelijk vooronderzoek door de rechter-commissaris of ter zitting door de zittingsrechter. Doorgaans werd de behandeling door de rechter-commissaris of de rechter (heel) rechtvaardig gevonden. De tevredenheid over de behandeling door de rechter werd iets lager gewaardeerd. Uit het onderzoek bleek dat er geen significante verschillen bestonden tussen de oordelen over rechtvaardigheid en tevredenheid over de behandeling van de rechter door getuigen in het gerechtelijk vooronderzoek of getuigen ter zitting.

Zowel getuigen in het gerechtelijk vooronderzoek als getuigen ter zitting waren van mening dat de rechter-commissaris/rechter 'vriendelijk' was en 'belangstelling' had voor hun welzijn. Niet alle getuigen waren het erover eens dat er voldoende mogelijkheid was tot het stellen van vragen. Tevens vond meer dan de helft van de getuigen dat er niet veel mogelijkheden bestonden voor het kenbaar maken van hun wensen. Hieruit blijkt dat getuigen meer mogelijkheden tot participatie zouden willen hebben. Van der Leij concludeert dat het oordeel over de rechtvaardigheid van de rechter in dit onderzoek te maken heeft met het inlevingsvermogen van de rechter en met de mate van tevredenheid over de behandeling van de getuige door de rechter.

Rechters en burgers

Ideeën over ervaringen van burgers werden ook geuit door raadsheren uit de strafsector die in groepsdiscussies ingingen op de vraag of er sprake is van een

98. Van der Leij 2002, p. 95-116.

kloof tussen rechter en samenleving.⁹⁹ In het geval van direct-belanghebbenden (verdachten, slachtoffers, getuigen) waren zij van mening dat je er als rechter zelf voor kunt zorgen hoe over het proces wordt geoordeeld. Communicatie ter zitting bleek het sleutelwoord. Rechters zijn tevreden over een proces als ook belanghebbenden die een negatieve uitspraak hebben ontvangen begrip kunnen opbrengen voor deze uitspraak.

Huls, Mevis en Visscher zijn van mening dat motivering van beslissingen een vorm is van bijdrage aan de communicatie tussen rechter en zijn klant.¹⁰⁰ Helaas is het volgens hen praktijk in het strafrecht dat de rechter in de eerste plaats zijn beslissingen motiveert om controle van vonnissen door de hogere rechter te kunnen doorstaan, niet met het oog op communicatie met procespartijen. De (verkorte) vonnissen zijn voor procespartijen vaak niet begrijpelijk. Weliswaar is het zo dat de strafrechter in belangrijke zaken een uitgebreide motivering geeft in verband met de publicatie van de uitspraak op bijvoorbeeld het internet, maar de communicatie tussen rechter en derden moet in alle gevallen helder en zo duidelijk mogelijk verlopen. Er moeten daarom eisen aan de vorm en inhoud van de motivering worden gesteld. In ieder geval pleiten de auteurs voor empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers met de rechterlijke procedure en de uitkomst van deze procedures.

Wat is volgens rechters, gezien vanuit hun eigen perspectief, belangrijk voor burgers die in een rechterlijke procedure zijn verwikkeld? Daarvan kunnen we iets te weten komen uit een in 2001 gehouden NJB-enquête onder rechters, die door 669 van hen is ingevuld.¹⁰¹ Hun werd onder meer gevraagd om zes taken van de rechterlijke macht in volgorde van belangrijkheid te zetten. Het snel en adequaat bedienen van justitiabelen en de rechtsgemeenschap, het beslechten van juridische geschillen en het oplossen van conflicten bleken het meest belangrijk te zijn. Deze 'dienstverlenende taken' werden aanmerkelijk belangrijker geacht dan de zogenoemde 'systeemtaken': rechtstoepassing en rechtshandhaving. Rechtsontwikkeling komt, behalve bij de leden van de Hoge Raad, op de laatste plaats. Opvallend is dat bestuursrechters niet de snelle en adequate bediening van justitiabelen en rechtsgemeenschap, maar de geschilbeslechting op de eerste plaats stellen. Staatsraden van de Raad van State waren echter van mening, zo bleek uit een groepsinterview, dat 'de taak van de bestuursrechter niet in de eerste plaats geschilbeslechting is'.¹⁰² De rechtmatigheidstoetsing van het handelen van de overheid is volgens deze staatsraden de voornaamste functie van de bestuursrechter.

Het is van belang deze uitkomst te relateren aan de vraag wat de burger ziet als de voornaamste taak van de bestuursrechter. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de burger in de eerste plaats geïnteresseerd is in een snelle, feitelijke oplossing van het conflict dat hij heeft met het bestuursorgaan. De mogelijkheden die

99. Van de Bunt, De Keijser en Elffers 2004, p. 14.

100. Huls, Mevis en Visscher 2003, p. 20.

101. Bruinsma 2001, p. 1925-1934.

102. Weggeman 2004, p. 229-231.

de rechter heeft om de zaak zelf af te doen, worden echter slechts in een relatief klein deel van de zaken waarin een besluit wordt vernietigd, gebruikt. Partijen raken na de rechterlijke uitspraak opnieuw verwickeld in een proces van bestuurlijke besluitvorming. In de literatuur worden mogelijkheden genoemd om vaker definitieve geschilbeslechting mogelijk te maken. De bestuurlijke lus is als oplossing beschreven door onder meer Schueler en houdt in dat de rechter, als hij constateert dat het besluit voor vernietiging in aanmerking komt, het bestuursorgaan kan vragen een nieuwe beslissing te nemen of voor te stellen, op basis waarvan de rechter zelf de zaak kan afdoen. Zo kan hij het geschil over het nieuwe besluit zelf definitief beslechten, zonder dat hij op de stoel van het bestuur gaat zitten.¹⁰³ Hoewel de bestuurlijke lus in de huidige Awb niet is geregeld, worden soortgelijke oplossingen door de rechter toegepast. Hoe burgers deze definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter ervaren, komt aan de orde in het onderzoek van Schueler e.a. in het kader van deze derde Awb-evaluatie.¹⁰⁴

Adviezen

Hier worden twee adviezen behandeld die van belang zijn voor de positie van de burger in het recht. Het eerste, van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), betreft de toegang tot het recht en behandelt de fase die voorafgaat aan de rechterlijke procedure. Ook de reactie op dat advies van de minister van Justitie wordt weergegeven. Het tweede advies is dat van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de toekomst van de rechtsstaat.

De RMO gaat in zijn in 2004 verschenen advies 'Toegang tot recht' in op de vraag of burgers voldoende en in gelijke mate in staat zijn zich staande te houden in het recht in de veranderende maatschappij. Aan de hand van een analyse van maatschappelijke ontwikkelingen en de bevindingen uit de Geschilbeslechtingdelta constateert de RMO dat niet alle burgers in gelijke mate toegang hebben tot het recht. Burgers met een lage opleiding of met een verschillende culturele achtergrond hebben vaak minder kennis van de mogelijkheden voor het oplossen van juridische problemen. De RMO beveelt daarom aan dat de overheid op verschillende manieren het vermogen van de samenleving tot het oplossen van problemen vergroot, bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van duidelijke informatie voor de burger over onderhandelen, geschilbeslechting en klachtafhandeling. Tevens gaat de RMO in op de noodzaak van een klantgericht, dus op de burger gericht, rechtssysteem. Van belang is het rechtssysteem (meer) toe te spitsen op de concrete noden en behoeften van burgers in hun verschillende relaties. Dit kan door het rechtssysteem enigszins uit zijn juridisch conflictmodel los te weken, bijvoorbeeld door de psychologische drempels om procedures te starten, te verlagen en een klantgerichte houding (bijvoorbeeld via een duidelijke communicatie van gerechtelijke uitspraken) te stimuleren. Verder moedigt de RMO het gebruik van mediation aan waar die een oplossing biedt voor een specifiek pro-

103. Schueler 1994.

104. Schueler e.a. 2006. In dit onderzoek worden burgerpartijen in case-studies ondervraagd. De bestuurlijke lus is inmiddels ook opgenomen in een voorontwerp voor herziening van het Awb-procesrecht dat begin 2006 is voorgelegd aan diverse adviesinstanties.

bleem binnen een specifieke relatie. Ook beveelt de raad aan andere laagdrempelige vormen van geschilbeslechting te zoeken, zoals de zogenoemde *small claim courts* of een 'geschillenboer'. Tot slot meent de raad dat advocaten een stimulans nodig hebben om in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te participeren. De RMO bepleit in zijn derde aanbeveling een grote mate van vertrouwen van burgers in het rechtssysteem te bevorderen. Om dit te bereiken is een consequentere naleving van gerechtelijke uitspraken noodzakelijk, als ook een vermindering van de lasten voor het inschakelen van een neutrale interventie (bijvoorbeeld door de doorlooptijden te verbeteren). Een vertrouwenwekkend rechtsklimaat impliceert ook een minder gepolariseerde onderhandelings- en aansprakelijkheidsomgeving.

In al de aanbevelingen klinkt door hoe de RMO denkt dat burgers hun contacten met de rechtsprekende en uitvoerende overheid ervaren. Hoewel in dit advies voornamelijk wordt ingegaan op problemen in de civiel- of privaatrechtelijke sfeer, sluit de raad andere rechtsgebieden niet uit. Doordat het perspectief van de burger als uitgangspunt wordt genomen, zijn bevindingen en aanbevelingen evenzeer van toepassing op de relaties die de burger aangaat met de overheid. Over die relatie wordt in bijlage 3 van het rapport (2004, p. 157) gezegd dat de afhankelijkheid van de burgers groot is vanwege een monopoliepositie van de overheid (belastingen, vergunningverlening). De auteurs zijn van mening dat de reputatie die de overheid moet behouden enigermate corrigerend werkt, evenals de wederkerigheid. Zij schrijven dat bezwaarschriftprocedures het formele kader bieden bij onwelgevallige besluiten, maar dat een veelgehoorde klacht is dat deze procedures sterk gejuridiseerd zijn. Bij belastinggeschillen is succesvol geëxperimenteerd met mediation en elders groeit de belangstelling daarvoor. Zij signaleren als probleem dat de bestuursrechter geen eendoordeel geeft, maar het bestuur opnieuw een beslissing laat nemen. Voorts pleegt de bestuursrechter geen schadevergoeding toe te kennen. Auteurs van het RMO-rapport menen dat verbeteringen zouden kunnen liggen op het vlak van versnelling van procedures en het zo inrichten van procedures dat partijen tot een integrale oplossing van de problematiek kunnen komen.

De minister van Justitie heeft namens het kabinet in een brief d.d. 26 september 2005 aan de Tweede Kamer een groot aantal aanbevelingen in het rapport onderschreven. Het kabinet heeft ook besloten om op twee essentiële onderdelen van het rechtsbestel nader onderzoek te doen. Het betreft in de eerste plaats een studie naar rechtshulpvoorzieningen en de functie, besturing en mogelijke alternatieven voor het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. In de tweede plaats betreft het een verkenning van de mogelijkheden van een verdergaande vorm van laagdrempelige neutrale interventie bij juridische conflicten. Verder is in de kabinetsreactie uiteengezet dat de overheid de zorg heeft voor een toegankelijk rechtsbestel en een adequaat stelsel van juridische dienstverlening. Maar volgens het kabinet hebben organisaties en burgers ook een eigen verantwoordelijkheid voor het oplossen van onderlinge juridische conflicten. Voorbeelden daarvan zijn mediation en het gebruik van buitengerechtelijke geschiloplossing door onder andere geschillencommissies.

Het hiervoor geschetste consumentenperspectief te hanteren door de overheid komt ook tot uitdrukking in het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de toekomst van de nationale rechtsstaat.¹⁰⁵ In hoofdstuk 7 van dat advies over de plaats van de rechterlijke macht in de rechtsstaat lezen we over het consumentenperspectief en de huidige aandacht voor de service en de dienstverlening van de rechterlijke organisatie.¹⁰⁶ De rechtspraak probeert zelf via enquêtes bij de procespartijen en hun advocaten de kwaliteit van rechterlijk werk te operationaliseren. Aldus kan een beeld worden gevormd van de mate waarin de rechtspraak transparant en fatsoenlijk optreedt tegenover cliënten. De WRR spreekt hier van de *esprit de politesse*, als onderdeel waarvan rechters over voldoende sociaal-psychologische vaardigheden moeten beschikken en in staat moeten zijn partijen op beschaafde wijze het woord te geven en het woord te ontnemen. Overigens betwijfelt de Raad of alleen de partijen de cliënten van de rechtspraak zijn. Sommige uitspraken (zoals over levensbeëindiging) gaan iedereen aan. Het inzicht dat het vonnis zich tot de gehele rechtsgemeenschap uitstrekt, mag niet verloren gaan in 'al te gehaaste pogingen' om de kwaliteit van de rechtspraak meetbaar te maken. Juridische kwaliteit is niet afhankelijk van de toevallige cliënt van de rechter en mag dus ook niet uitsluitend afhankelijk worden gemaakt van het oordeel van die cliënt, zo stelt de WRR vast.¹⁰⁷

3.5 OVERZICHT VAN FACTOREN VAN BELANG VOOR ERVARINGEN VAN BURGERS

Rechtvaardigheidstheorieën en empirisch onderzoek laten zien wat burgers van belang achten bij rechtsprocedures, ongeacht de uitkomst daarvan. Aan de hand daarvan zijn de verschillende factoren die van belang zijn voor ervaringen van burgers met (rechts)procedures geïnventariseerd. In de eerste plaats willen de procesdeelnemers werkelijk gehoord worden en hun eigen verhaal kunnen doen (*voice*). Zij willen hun argumenten naar voren kunnen brengen op een zitting ten overstaan van een luisterende rechter. In de tweede plaats achten burgers een uitkomst rechtvaardiger indien ze invloed hebben op de procedure, bijvoorbeeld als zij bewijs kunnen inbrengen (procescontrole).¹⁰⁸ Ten derde is informatieverschaffing en motivering door de rechter van invloed op legitimiteit en tevredenheid van procesdeelnemers. Burgers willen geïnformeerd worden. Ten slotte is de bejegening van belang voor de tevredenheid, acceptatie en naleving van rechterlijke uitspraken.

Ook uit klantwaarderingsonderzoeken kan worden geconcludeerd dat burgers belang toekennen aan factoren als de deskundigheid van de rechter, de ruimte die de rechter biedt om verhaal te doen, de motivering, de informatievoorziening over de procedure, de duur van de procedure en de wachttijd voor aanvang van de

105. WRR 2002, p. 173 e.v.

106. De auteurs van het WRR-rapport wijzen op een aflevering van *Trema*, het tijdschrift voor de rechterlijke macht, waarin de rechtssocioloog Bruinsma een lans breekt voor het consumentenperspectief.

107. WRR 2002, p. 194.

108. Thibaut en Walker 1975; Crombag en Van Koppen 1991.

zaak. Tevens worden de uitspraaktermijn, het inlevingsvermogen van de rechter, de onpartijdigheid van de rechter en de bejegening als factoren van importantie beschouwd.

De klantwaarderingsonderzoeken geven aan dat rechtzoekende burgers minder tevreden zijn dan de professionele partners en bovendien dat zij andere aspecten van het rechtsproces in hun oordeel betrekken. Dit geeft aan dat de bevindingen uit eerder onderzoek naar *repeat players* in het bestuursrecht niet zonder meer geëxtrapoleerd kunnen worden naar die van burgers.

Uit het onderzoek van Genn (1999) blijkt dat participatie en eerlijkheid (van de beslisser) van invloed zijn op ervaringen van burgers. Een positieve houding ten opzichte van het rechtssysteem, het type probleem en de soort van oplossing zijn eveneens van belang. De Geschilbeslechtingdelta noemt ten slotte ervaringen van burgers met de informatievoorziening voorafgaand aan de zitting, de duidelijkheid van het procesverloop en de mate van participatie.

Deze factoren zijn te relateren aan verschillende theorieën: procedurele rechtvaardigheid, distributieve rechtvaardigheid of een combinatie van beide. Bij procedurele rechtvaardigheid ligt het accent op participatie. De rationelekeuzetheorie heeft een totaal ander vertrekpunt (object) en is gesitueerd in een andere fase van de procedure: de burger is nog geen partij in de procedure, maar maakt de afweging of hij een procedure in zal gaan. Daar spelen bereikbaarheid en toegankelijkheid van de rechtelijke instantie een grote rol in de zoektocht naar de beste manier van oplossen van een juridisch probleem.

Geconcludeerd kan worden dat de bevindingen uit de theorieën en het empirisch onderzoek een grote mate van overeenstemming vertonen. Waar er verschillen zijn in factoren gebruikt in de theorieën, zijn deze te verklaren vanuit de verschillende stadia in een procedure waarop die theorieën betrekking hebben: de rationelekeuzetheorie is van toepassing *voorafgaand* aan de procedure, de theorie van de procedurele rechtvaardigheid vooral *tijdens* de procedure en de attributietheorie *na afloop* van de procedure. Dit analytische model is toegepast op de belangrijkste theorieën en in een tabel geplaatst (zie tabel 1).¹⁰⁹

Een andere verklaring is gelegen in de discipline van waaruit de theorie ontwikkeld is. Zo is de procedurelerechtvaardigheidstheorie ontwikkeld door sociaalpsychologen terwijl de rationelekeuzetheorie uit de economische hoek komt.

Tabel 1 Theorieën en stadia van de procedure waarop deze van toepassing zijn

<i>Theorie</i>	<i>Stadium</i>
Rationelekeuzetheorie	Voor de procedure
Procedurelerechtvaardigheidstheorie	Voor, tijdens, na de procedure
Distributieverechtvaardigheidstheorie	Na de procedure
Attributietheorie	Na de procedure

109. Omdat ons analytisch model een vereenvoudiging inhoudt, wordt dit niet noodzakelijkerwijs gedeeld door de auteurs van de beschreven theorieën.

Zeer bruikbaar om de ervaringen van burgers met Awb-procedures bloot te leggen, is de theorie over procedurele rechtvaardigheid omdat deze alle aspecten van de procedure bestrijkt. Die theorie gaat niet alleen over wat partijen willen bereiken in een procedure, maar vooral over de wijze waarop een procedure naar hun idee moet verlopen zodanig dat ze de uitkomst kunnen accepteren. De uitkomst in de betekenis van 'opbrengst aan geld of goederen' heeft in deze theorie een lage prioriteit. Een tegengestelde factor komt naar voren in de attributietheorie, die juist kan verklaren waarom partijen die gewonnen hebben beter te spreken zijn over de procedure dan partijen die verloren hebben.

In de procedurele rechtvaardigheidstheorie spelen de volgende factoren een rol: *voice* (mogelijkheden tot participatie: het kunnen doen van het eigen verhaal, gehoord worden, het deelnemen aan het proces en het daadwerkelijk invloed hebben op het proces), *respect* (eerlijkheid, openheid, beleefdheid), *betrouwbaarheid* (de rechter is bereid argumenten serieus te nemen en een oplossing te vinden die goed voor partijen is) en *neutraliteit* (professionalisme, expertise en ontbreken van vooroordeel).

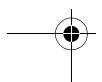
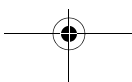
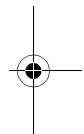
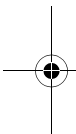
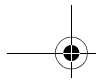
In verschillende empirische onderzoeken zijn varianten toegevoegd als: de informatievoorziening over de procedure, de motivering van de beslissing en de deskundigheid van de beslisser. Als deze wensen van de burgers belangrijk worden gevonden, lijken zij te wijzen in de richting van informele procedures, met meer direct persoonlijk contact, zo stellen Barendrecht en Klijn (2004, p. 15). Formele waarborgen blijken door burgers minder te worden gewaardeerd.

Nadere beschouwing relatie burger-bestuur

Gelden de theorieën en empirische bevindingen over conflictoplossing via de rechtspraak nu ook onverkort voor de Awb-procedures? Gezien het algemene karakter van de hiervoor beschreven theorieën kan het antwoord voor wat betreft Awb-procedures die zich in de tertiaire fase bevinden, bevestigend zijn. Bij de beantwoording van de vraag of de hier genoemde factoren ook gelden voor de relatie burger-bestuursorgaan in de primaire en secundaire fase moeten specifieke kenmerken van die relaties in het oog gehouden worden. Voor de voorfasen in het bestuursrecht geldt bijvoorbeeld dat er een kortere afstand is tussen burger en beslisser dan tussen burger en rechter en dat de bestuursprocedure in de eerste fasen een informeler karakter heeft en (daardoor) – althans in theorie – de mogelijkheid biedt voor burgers om 'breed' te debatteren met overheidsfunctionaris(sen). Of onderhandeling in concrete situaties mogelijk is, hangt onder meer af van de betrokken overheidsorganisatie en van de betrokken sector waarbinnen de organisatie opereert. In hoofdstuk 4, waar empirisch onderzoek met betrekking tot burgers in relatie met die organisaties wordt beschreven, zal worden gezien of de minder formele relaties in de eerste en tweede fase het voor burgers (daarom) gemakkelijker maken om met beslissingsambtenaren in gesprek te gaan.

De overeenkomst tussen factoren die van belang zijn voor de ervaringen van burgers in de eerste en tweede fase aan de ene kant en die in de derde fase aan de andere kant is in ieder geval hierin gelegen dat het gaat om ervaringen van burgers met organen die met overheidsgezag zijn bekleed en die beslissingen kunnen nemen die meer of minder diep ingrijpen in het dagelijkse leven van burgers.

De notie van de wederkerige rechtsbetrekking stuit op zijn grenzen waar de overheid handelt in het algemeen belang, dat tegengesteld kan zijn aan het belang van individuele burgers. De condities (de tijdsduur, de kosten, de bejegening) waaronder de relatie tussen overheid en burger in procedures vorm krijgt, en de uiteindelijke resultaten (gemeten naar billijkheid, rechtvaardigheid) zijn onafhankelijk van het rechtsgebied of de fase in de (Awb-)procedure.



4 Empirisch onderzoek met betrekking tot de burgers in Awb-procedures

4.1 INLEIDING

Het vorige hoofdstuk had betrekking op theorieën en empirie over rechterlijke procedures in het algemeen. Of de rechtelijke procedures in het bestuursrecht tegemoetkomen aan wensen en verwachtingen van burgers en belanghebbenden en of deze uiteindelijk kunnen bijdragen aan positieve ervaringen van burgers, zijn vragen die in het onderhavige hoofdstuk worden behandeld.

De ervaringen van betrokkenen in de aan de rechterlijke fase voorafgaande fasen zijn evenzeer van belang: de ervaringen in de fase waarin de overheidsbeslissing wordt genomen en – wanneer betrokkenen het niet eens zijn met die beslissing – de fase waarin een bezwaarschrift wordt ingediend bij de overheidsinstantie die de beslissing heeft genomen. In zo'n tien tot dertig procent van voor de burger negatieve gevallen wordt bezwaar gemaakt tegen een overheidsbeslissing. De bezwaarmaker krijgt vaak geheel of gedeeltelijk gelijk van de betreffende overheidsinstantie. In de gevallen dat het bezwaar geen doel treft, stapt tien tot twintig procent naar de bestuursrechter.¹¹⁰

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar empirisch onderzoek dat inzicht kan geven in ervaringen van burgers in alle fasen van de Awb-procedure. Beschreven wordt welke onderzoeken zijn verricht naar burgers en Awb-procedures en wat daaruit blijkt wat betreft hun ervaringen met:

- a Kosten: toegankelijkheid (bijvoorbeeld eenvoud, duidelijkheid, behoefte om rechtshulpverleners in te schakelen), financiële investering, doorlooptijden
- b Bejegening, voldoende op kunnen komen voor eigen belangen
- c Billijkheid, rechtvaardigheid van de procedure en uitspraak
- d In hoeverre wordt het probleem opgelost/wordt de uitspraak/het besluit nagekomen?

Aangezien de empirische onderzoeken zich niet één op één laten verdelen over de categorieën a tot en met d, worden in dit hoofdstuk de onderzoeken niet per categorie maar per fase in de Awb-procedure gepresenteerd.

In paragraaf 4.2 wordt allereerst een korte samenvatting gegeven van de resultaten van het deelonderzoek naar de burger en de Awb in het kader van de tweede evaluatie van de Awb. Paragraaf 4.3 schetst de belangrijkste uitkomsten van empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers in de eerste fase van de Awb-procedure. Paragraaf 4.4 en paragraaf 4.5 geven een overzicht van de belangrijkste uit-

¹¹⁰. Van Montfort en Tromp 2000, p. 341.

komsten van empirisch onderzoek in respectievelijk de tweede en derde fase van de Awb-procedure. Bevindingen van de Nationale ombudsman worden besproken in paragraaf 4.6. Vervolgens wordt in paragraaf 4.7 ingegaan op de vraag wat mediation in (de tweede fase van) het bestuursrecht betekent voor de ervaringen van de burger met de Awb. In paragraaf 4.8 staat de conclusie: welk empirisch onderzoek is er verricht naar burgers en Awb-procedures en wat blijkt daaruit wat betreft hun ervaringen met kosten, bejegening, billijkheid en oplossing van het probleem.

4.2 RESULTATEN UIT DE TWEEDE EVALUATIE VAN DE AWB

In de eerste Awb-evaluatie is de werking van de Awb voornamelijk vanuit het perspectief van bestuursorganen, ambtenaren en rechters onderzocht.¹¹¹ Zo werd onder andere onderzocht of toepassing van de Awb op het terrein van het milieurecht, het ruimtelijkeordeningsrecht en de regulering van de ambulante handel leidt tot toename van de kwaliteit van besluitvorming en afname van de bestuurslasten. Daartoe werden gemeenten en provincies geënquêteerd.¹¹² Aangezien de Awb-procedure er onder meer toe dient om problemen tussen belanghebbenden (veelal burgers) en overheidsorganen te beslechten is ook het perspectief van de burgers relevant. De eerste evaluatiecommissie deed daarom de aanbeveling om bij de tweede evaluatie ook aandacht te besteden aan ervaringen van burgers met de Awb. Aan deze aanbeveling is in de tweede evaluatie in zoverre gevolg gegeven, dat onderzoek is gedaan naar de ervaringen van professionele gemachtigden van burgers, de zogenoemde *repeat players*.¹¹³ Het onderzoek richtte zich op Awb-procedures over besluiten op het gebied van de WAO en het omgevingsrecht. In totaal zijn toen 50 personen geïnterviewd over 1) hun ervaringen met de mogelijkheid om hun standpunten voldoende naar voren te kunnen brengen 2) hun ervaring dat de verschillende fasen van de procedure ten opzichte van elkaar toegevoegde waarde hebben en 3) hun ervaring dat procedures binnen een redelijke termijn worden afgerond. De uitkomst van de eerste onderzoeksvraag was, dat *repeat players* voldoende mogelijkheden zagen om hun standpunten naar voren te brengen door middel van indiening van schriftelijke stukken en de mogelijkheid tot horen. Er bleek echter in hun ogen onvoldoende gelegenheid te zijn om de inhoud van het besluit te beïnvloeden. *Repeat players* zijn van mening dat de drie fasen in de bestuursrechtelijke procedure zinvol zijn, mits het bestuursorgaan bereid is tot horen, heroverwegen en corrigeren. Vooral een actieve opstelling van de rechter in de derde fase van de procedure wordt van belang geacht. Het antwoord op de laatste onderzoeksvraag geeft aan dat gemachtigden zowel de bestuurlijke besluitvorming als de behandeling van het beroep bij de rechter als te lang ervaren. De onderzoekers deden op verschillende punten aanbevelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de procedurele attitude van bestuursorganen: voldoende aandacht moet worden geschonken aan een correcte bejegening van der-

111. Zie onder andere: Beerten, Bosch e.a. 1996; Jorna e.a. 1997; Ten Berge 1996.

112. Schueler, Struiksma, e.a. 1996.

113. Aalders e.a. 2001.

den. Ook merkten zij op dat door specialisatie van rechters een actieve houding tijdens de zitting kan worden bevorderd. Ten aanzien van de tijdigheid wezen zij op al in de literatuur aangegeven oplossingen, om zodoende tot minder termijnoverschrijdingen te komen.

Men zou kunnen veronderstellen dat de bevindingen aangaande *repeat players* ook opgaan voor *one-shotters*. Uit rechtssociologische literatuur en onderzoek, zoals dat van de provincie Overijssel, dat hierna aan de orde komt, blijkt echter dat professionele rechtsdeelnemers veelal een positiever oordeel hebben dan leken.¹¹⁴ Om een goed beeld te krijgen van de ervaringen van *one-shotters* met de Awb is het wenselijk om juist onder deze groep empirisch onderzoek te verrichten. Ook in deze derde evaluatieronde bleek dergelijk onderzoek echter niet haalbaar. De opdrachtgever heeft ervoor gekozen dat onderzoekers aan de hand van eerder verricht onderzoek en relevante publicaties inzicht geven in ervaringen van burgers met de Awb. Dit onderzoek strekte zich uit over alle fasen van de Awb-procedure: de primaire, de secundaire en de tertiaire fase. In de volgende paragrafen wordt per fase een beschrijving gegeven van het opgespoorde empirisch onderzoek. Aan het eind van de beschrijving van ieder onderzoek wordt in een aparte alinea aangegeven: het eventuele commentaar van de auteurs van de onderhavige studie en – waar die informatie beschikbaar is – welke burgers hun oordeel hebben gegeven in het betreffende onderzoek en in welk stadium van de procedure zij zich bevonden (voorafgaand, tijdens of nadat zij een beslissing hebben gehad).

4.3 EMPIRISCH ONDERZOEK IN DE PRIMAIRE FASE

Bij de voorbereiding van besluiten is de wederkerigheid tussen bestuursorgaan en de belanghebbende burger een formeel uitgangspunt van de wetgever. Ten aanzien van de totstandkoming van een besluit, het sluitstuk van de eerste fase, kent de Awb veel procedurevoorschriften. Deze zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat het bestuursorgaan een zorgvuldige afweging maakt tussen algemene en individuele belangen, dat het besluit goed wordt voorbereid, dat het tijdig totstandkomt en dat de burger kan opkomen voor zijn belangen. Over de inhoud van veel besluiten kan worden onderhandeld tussen overheid en belanghebbenden. Wanneer die ruimte er niet is, zoals bij aanvragen in het kader van socialezekerheidswetgeving, moet het bestuursorgaan zich zorgvuldig op de hoogte stellen van alle relevante feiten aan de kant van de belanghebbende burger.

Voor ons onderzoek behelst de primaire fase voornamelijk situaties waarin burgers een aanvraag doen voor een sociale uitkering of vergunning en van het bestuursorgaan daarop een beslissing krijgen. Maar ook het opleggen van een aanslag door de Belastingdienst valt binnen de primaire fase en wel als sluitstuk daarvan. Het aantal beslissingen dat het Uitvoeringsinstituut Werkgeversverzekeringen (UWV) neemt inzake arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen bedraagt zo'n anderhalf miljoen per jaar. De Belastingdienst legt rond de

¹¹⁴. Veltman 2006; Galanter (2005), die de verschillen tussen beide groepen breed uitmeet.

8 miljoen beslissingen per jaar op aan burgers. Gemeenten hebben een grote taak in het verlenen van vergunningen in verband met bouwen en wonen. Aanvragen van burgers worden uiteindelijk gehonoreerd dan wel afgewezen door de betreffende bestuursorganen in de vorm van een overheidsbeslissing. De weg die wordt afgelegd alvorens een beslissing wordt genomen, het zogenoemde primaire proces, valt onder de dienstverlening door het bestuursorgaan. Daarom kunnen onderzoeken onder burgers naar tevredenheid over dienstverlening licht werpen op ervaringen van die burgers met de primaire fase van de bestuurlijke procedure. Ook de zogeheten (verplichte) burgerjaarverslagen geven informatie over onderwerpen als de tijdigheid van de primaire besluitvorming. Het gaat dan echter om vermelding van 'objectieve' gegevens en niet om ervaringen van burgers. Een vermelding door het bestuursorgaan van voldoende tijdigheid in relatie tot wettelijk voorgeschreven termijnen, zegt nog niets over de individuele ervaring van burgers. Denkbaar is dat menig burger al in een langspekend vooroverleg is afgehaakt.

Achtereenvolgens komen hier aan de orde: onderzoek over gemeentelijke dienstverlening, toepassing van *benchmarking* bij gemeenten, onderzoek bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV), een rapport over administratieve lastenverlichting voor burgers en een online onderzoek onder burgers naar de omgevingsvergunning.

Burgers over gemeentelijke dienstverlening

Als onderdeel van de campagne 'Meten is weten, ook voor gemeenten' heeft de Consumentenbond in 2003 enquêtes afgenomen op het gebied van de gemeentelijke dienstverlening onder burgers van tien gemeenten verspreid over Nederland. De vragenlijsten werden per post toegezonden naar de huisadressen van aselekt gekozen burgers. Van de 20.000 verzonden vragenlijsten (2.000 per gemeente) kwamen 3851 bruikbare vragenlijsten retour. Aan de orde kwamen onder andere vragen naar de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeenten, verwachtingen van burgers over hun gemeente en invloed van burgers op het gemeentebestuur. Voor ons onderzoek is de beoordeling van de gemeentelijke dienstverlening van belang, waar het gaat om zaken als het behandelen van klachten, van bezwaarschriften, aanvragen bouwvergunningen, kapvergunningen en huursubsidies. De gemiddelde cijfers die gegeven werden voor de behandeling van bezwaarschriften, de aanvragen van vergunningen en aanvragen huursubsidie waren respectievelijk: 5,2, 5,5, 6,1 en 6,1. Het afhandelen van klachten werd door burgers over het algemeen met het gemiddelde cijfer 5 als onvoldoende beoordeeld.

Wat is bekend over de achtergrondkenmerken van de respondenten? Meer mannen (55%) dan vrouwen (45%) hebben aan het onderzoek meegedaan en jongeren (20-29 jaar) zijn ondervertegenwoordigd. De respondenten zijn hoger opgeleid dan op basis van de landelijke cijfers verwacht mocht worden: 63% van hen heeft een havo/vwo-, mbo-, hbo- of wo-opleiding.

Benchmarking

Dit instrument, een vorm van onderzoek waarbij prestaties met elkaar worden vergeleken, wordt in steeds meer gemeenten gebruikt als middel om hun prestaties te meten, te verbeteren en zich te verantwoorden naar de burger.¹¹⁵ Voor gemeenten betekent dit dat zij hun eigen prestaties vergelijken met prestaties van andere gemeenten, om zo te ontdekken wat hun sterke en zwakke punten zijn. De kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening kan op deze manier worden verbeterd. In 2004 is de VNG gestart met het project *Benchmarking*. Dit project heeft onder andere geresulteerd in benchmarks op verschillende beleidsterreinen (bijvoorbeeld op het gebied van Sociale Zaken, Milieu en Wonen).

Over het jaar 2001 heeft al een benchmark tussen Sociale Diensten in het land plaatsgevonden. In totaal namen ongeveer 100 gemeenten deel. De benchmark geeft inzicht in prestaties op vier deelgebieden, te weten: Inkomen, Arbeidstoeleiding, Zorg (bijzondere bijstand) en Bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Naast deze prestatiegebieden komt de cliëntgerichtheid van de organisatie aan bod. Voor laatstgenoemd onderdeel zijn de volgende indicatoren toegepast: bereikbaarheid, voorlichting, bejegening, snelheid en innovatie. Opgemerkt zij dat de uitkomsten van dit onderzoek vooralsnog niet zijn gebaseerd op een oordeel van de klanten, maar op door de gemeenten zelf ingevulde uitvoerige vragenlijsten.

De MDW-werkgroep Benchmark gemeentelijke dienstverlening bracht in 2001 een rapport uit, waarin verslag wordt gedaan van haar onderzoek naar verschillende gemeentelijke diensten, waaronder het verstrekken van een bouwvergunning. Als basis voor dit rapport zette de werkgroep twee brede onderzoeken uit: een burgeronderzoek naar tevredenheid en een onderzoek naar dienstverlening bij gemeenten. Voorts heeft de werkgroep gericht onderzoek laten verrichten naar de tarieven en kosten van gemeentelijke dienstverlening. De volgende conclusies zijn te trekken uit deze onderzoeken. Bij de aanvraag van een bouwvergunning zijn inlevingsvermogen en andere mensgerichte kwaliteiten van de ambtenaar, het verstrekken van duidelijke informatie en de doorlooptijd van de procedure van doorslaggevende invloed op de tevredenheid van de burger. Bij organisatie van de processen van succesvolle gemeenten ziet de werkgroep het belang van korte doorlooptijden weerspiegeld.

Het onderzoek was vooral gericht op de tevredenheid van burgers en naar het interne proces bij een twintigtal gemeenten. Vooraf was de verwachting van de werkgroep dat de burgers vooral geïnteresseerd zouden zijn in de hoogte van de leges en in de wachttijd op het gemeentehuis. Enigszins tot verbazing van de werkgroep bleek uit het onderzoek dat de burgers de manier waarop ze worden behandeld in de frontoffice veel belangrijker vinden: hoe ze te woord worden gestaan, of ze snel de juiste informatie krijgen en of de medewerker zich inleeft in de situatie van de burger. Gemeenten kunnen dan ook op korte termijn de tevredenheid van hun burgers over de gemeentelijke dienstverlening verhogen door te investeren in de kwaliteit en kennis van de medewerkers die werkzaam

115. Zie de website van de VNG (www.vng.nl) via Beleidsvelden/Burger en bestuur/Gemeentelijke dienstverlening/Benchmarking.

zijn in de frontoffice, zo vindt de werkgroep. Het door de werkgroep verrichte onderzoek naar de kosten en tarieven van bovengenoemde diensten leverde op dat de verschillen ertussen zeer groot en deels onverklaarbaar waren. De werkgroep concludeert dat veel gemeenten hard werken aan de verbetering van de dienstverlening aan de burger, dat in toenemende mate diensten langs elektronische weg beschikbaar gemaakt worden, dat de éénloketgedachte terrein wint en de behoeften van de burger steeds vaker het uitgangspunt vormen bij de organisatie van de gemeentelijke diensten. Geconstateerd wordt echter dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn in de voortgang van de omslag naar een vraaggerichte benadering van de dienstverlening aan de burger.

Primair proces bij IND

De Algemene Rekenkamer concludeert in haar rapport over het primaire proces bij de IND dat de vreemdeling die Nederland om een regulier verblijf verzoekt het risico loopt niet tijdig een beslissing te krijgen op zijn of haar aanvraag.¹¹⁶ Dit wordt bevestigd door het aantal klachten over de behandelduur van de aanvraag. Een aanvraag voor een verblijfsvergunning betekent voor de vreemdeling veertig weken wachten, zo blijkt uit het onderzoek, terwijl de wet een termijn van zes maanden stelt. Ook wijst de Algemene Rekenkamer in haar rapport op het risico van onzorgvuldige beslissingen. Door het meten van het aantal beroepszaken dat stand houdt voor de rechter probeert de IND zich een beeld te vormen van de zorgvuldigheid van zijn beslissingen. Maar, zo stelt de Algemene Rekenkamer, niet alle aspecten van zorgvuldigheid komen op deze manier aan het licht. Indien een vreemdeling bijvoorbeeld ten onrechte wordt toegelaten in Nederland, zal deze niet in beroep gaan of een klacht indienen. Het gevolg is dat de IND deze beslissingen niet kan toetsen op zorgvuldigheid.

Belangrijke factoren die in bovenstaand onderzoek naar voren komen zijn tijdigheid en zorgvuldigheid. Voor laatstgenoemde factor is onder meer als criterium gehanteerd het aantal beroepszaken dat stand houdt voor de beroepsrechter. Om een beeld te krijgen van de feitelijke situatie bij verschillende bestuursorganen en van het veelvuldig bekritiseerde functioneren van de IND, geven we enkele data uit een recente publicatie van Wijkhuijs (2006).

Wijkhuijs stelt zich de vraag of de IND slechter presteert dan andere organisaties. Organisaties die jaarlijks een zeer groot aantal beslissingen nemen, zoals de IND, het UWV en de Belastingdienst worden 'beschikkingsfabrieken' genoemd. In een benchmark tussen enerzijds de IND en anderzijds de Belastingdienst en het UWV kwam naar voren dat prestaties onderling moeilijk vergelijkbaar zijn, doordat de taakstelling van de IND verschilt van de andere organisaties.¹¹⁷ De benchmark vergeleek de bezwaarprocedure van de drie uitvoeringsorganisaties. Gegevens werden gedestilleerd uit jaarrapportages van genoemde deelnemers. Per organisatie waren twee kerntaken geselecteerd. Voor de IND waren dit beslis-

116. Kamerstukken II 2004/05, 30 240, nr. 1-2, p. 37 (Rapport Algemene Rekenkamer IND).

117. Wijkhuijs 2006, p. 844-846.

singen over aanvragen om een verblijfsvergunning regulier (VVR) en over asielverzoeken (AC-afdoening en OC-beslissing), goed voor 110.000 tot 200.000 beslissingen per jaar. De UWV-beslissingen hadden betrekking op arbeidsongeschiktheid en werkloosheidsuitkeringen, op welke gebieden het UWV tussen de 1.200.000 en 1.600.000 beslissingen per jaar neemt. Wat betreft de Belastingdienst werd gekozen voor beslissingen over inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting: 6.500.000 tot 8.500.000 beslissingen per jaar. Het percentage beroepsprocedures dat stand houdt voor de rechter bleek voor de drie organisaties vergelijkbaar te zijn, in tegenstelling tot de verschillen die bestaan in het percentage beslissingen dat een bezwaar- of beroepsprocedure tot gevolg heeft.¹¹⁸ Het aantal beroepsprocedures is bij de IND verreweg het grootst. Voor een deel is dit hoge aantal beroepsprocedures te verklaren uit studies over intern functioneren van de organisaties en de taakstelling van die organisaties. Bedacht moet worden dat het bij de Belastingdienst veelal gaat om elektronische afdoening op basis van cijfermatige gegevens, terwijl het bij de IND gaat om een individuele beoordeling van kwalitatieve gegevens. Zowel de Belastingdienst als het UWV besteden veel aandacht aan het voorkomen van juridische procedures. Wijkhuijs stelt dat bij deze organisaties het opbouwen van een goede relatie met de burger prioriteit heeft.

Klantwaarderingsonderzoek UWV

In 2003 heeft het UWV een uitgebreid klantwaarderingsonderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de dienstverlening over het jaar 2002 en begin van het jaar 2003. In totaal zijn 36.861 respondenten schriftelijk geënquêteerd, waaronder uitkeringsgerechtigden, werkgevers en administratie- en accountantskantoren. Uit het onderzoek blijkt dat uitkeringsgerechtigden ten aanzien van de dienstverlening het grootste belang hechten aan 'betrouwbaarheid en deskundigheid van de medewerkers'. Daarna volgen de aspecten 'betalingen van de uitkeringen' en 'duidelijke informatie en voorlichting' (informatievoorziening).¹¹⁹

Vanaf 1 januari 2003 bestond de mogelijkheid voor klanten van het UWV om een klacht in te dienen bij het Centraal Klachtenbureau. Klanten zijn niet erg tevreden over de snelheid waarmee de klacht wordt behandeld. Ook bij de klachtenbehandeling bestaat verband tussen de waardering van de klachtenbehandeling en de uitkomst van de klacht: klanten die een positief oordeel op hun klacht ontvingen, geven een hogere waardering dan klanten die een negatief oordeel ontvingen. Bij afwijzing van de uitkeringsaanvraag zijn klanten minder positief over de dienstverlening van het UWV dan bij een toewijzing.¹²⁰

De burger centraal

De overheid is zich bewust van het feit dat burgers te veel administratieve lasten hebben in hun contact met de overheid. Het meldpunt Lastvandeoverheid.nl ontving daarover veel klachten. De belangrijkste hiervan zijn lange wachttijden bij de

118. Wijkhuijs 2006, p. 845.

119. UWV 2003, p. 16-21.

120. UWV 2003, p. 41-49.

loketten, slechte bereikbaarheid en toegankelijkheid van de overheid, onnodige opvraag van gegevens en onbegrijpelijke formulieren.

In het rapport van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 'De burger centraal', wordt aangegeven dat lastenvermindering voornamelijk nodig is bij chronisch zieken, mensen met een handicap, thuiszorgcliënten, ouderen, uitkeringsgerechtigden en vrijwilligers (BZK 2006). Volgens dit rapport is het van belang dat de burger centraal gesteld wordt, de regels transparant zijn en er controle wordt uitgeoefend. Voor chronisch zieken en gehandicapten is het van belang dat ze maar naar één loket hoeven om al hun aanvragen en administratie te regelen en dat de overheid voor hen elektronisch toegankelijk is. Ook voor ouderen is de elektronische overheid van belang om hen een extra weg naar het gemeentehuis te besparen. Andere maatregelen om hun administratieve lasten te verlagen zijn bijvoorbeeld het vooraf invullen van AOW-aanvragen, bijstand verlenen bij het invullen van die formulieren, het automatisch door de gemeente controleren of er recht is op kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen en dit ook voor hen verwerken, het niet meer nodig zijn van allerlei documenten om het rijbewijs te verlengen en nog vele andere maatregelen die het voor de oudere minder ingewikkeld en sneller af te handelen maakt. Voor mensen met een uitkering is het van belang dat er één (elektronisch) dossier bestaat waarin al hun gegevens zijn opgenomen. Zeker als men slechts tijdelijk een uitkering heeft en bijvoorbeeld naar een baan zoekt, is het belangrijk dat de gegevens bekend zijn en men niet steeds opnieuw langs moet gaan en steeds opnieuw formulieren moet invullen. Ook bij de niet hierboven genoemde mensen is een lastenvermindering noodzakelijk. Zo is het van belang dat de burger wordt ingelicht over de proceduremogelijkheden die hij heeft. Daarnaast bestaat het voornemen om de wettelijke verschijningsplicht bij de uitgifte van een paspoort weg te nemen en deze langer geldig te laten zijn. En natuurlijk is ook voor deze (grote) groep burgers van belang dat steeds meer zaken thuis vanachter de computer kunnen worden afgehandeld, aldus dit rapport.

Deze rapportage en soortgelijke, al dan niet op onderzoek gebaseerde publicaties van de overheid geven uitdrukking aan de wens van de overheid om de burger tegemoet te komen in zijn contacten met bestuursorganen. Maatregelen zijn gebaseerd op uitgezette beleidslijnen voor overheidsdienstverlening. Eén daarvan is de lijn waarin de burger centraal staat en niet de bestaande organisatie- en wetgevingsstructuren, de zogenoemde ketenomkering.¹²¹ Tegelijkertijd laten deze maatregelen ons inziens zien welk beeld de overheid heeft van de burger: dat van een burger die het geld heeft voor de aanschaf van een computer en die geen probleem heeft met het omgaan ermee.

Online enquête omgevingsvergunning

Samenvoeging van de vergunningen voor wonen, bouwen, monumenten, ruimte, natuur en milieu tot één integrale vergunning, de Omgevingsvergunning, zou volgens het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

121. Ministerie van BZK 2006, p. 3.

(VROM) leiden tot vermindering van administratieve lasten voor bedrijven en burgers, betere dienstverlening door de overheid, kortere procedures en overeenstemming in voorschriften. Door het houden van een online enquêteonderzoek onder aanvragers (burgers en bedrijven), bezwaarmakers, vergunningverleners en handhavers wilde het ministerie van VROM onder andere inzicht krijgen in de opvattingen van deze partijen over de te introduceren omgevingsvergunning en de factoren die belangrijk zijn bij de aanvraag van een vergunning of het maken van bezwaar.¹²² De ervaringen van burgers met laatstgenoemde procedures worden hier weergegeven. De aspecten die een burger het belangrijkste vindt bij het aanvragen van een vergunning zijn in volgorde van belangrijkheid: de ondersteuning of het vooroverleg bij de aanvraag van een vergunning, de snelheid waarmee de burger een vergunning verkrijgt, de inhoudelijke kennis van de vergunningverlener en de inzichtelijkheid van de procedure.¹²³ Onder andere onvoldoende bekwaamheid van medewerkers, te weinig inzichtelijkheid in en de lange duur van de procedure zorgen bij burgers voor ontevredenheid over de aanvraag. Het voornaamste verbeterpunt bij de aanvraag van vergunningen is volgens de burger het voorzien in één aanspreekpunt per bestuursorgaan voor alle aanvragen (bijvoorbeeld met betrekking tot verbouw van een huis één vergunning aanvragen bij één loket, waarna de vergunning verstrekt kan worden door één overheidsinstantie). Daarna volgen de snelheid en inzichtelijkheid in de procedure en de digitale mogelijkheden voor bijvoorbeeld het inzien of aanvragen van een vergunning.

De ervaringen van burgers over het indienen van bezwaar op een vergunning worden besproken in paragraaf 4.4.

Ook hier zij opgemerkt dat het een online onderzoek betreft en dus alleen burgers die over een computer beschikken en ermee om kunnen gaan, hun mening hebben gegeven.

Samenvatting onderzoek primaire fase

Het empirisch materiaal dat licht kan werpen op ervaringen van burgers in de eerste fase is vooral te vinden in het kader van klanttevredenheidsonderzoek, benchmarking en in (slechts) enkele onder burgers uitgevoerde onderzoeken. Uit het beschreven onderzoek blijkt dat de tevredenheid van burgers over de gemeentelijke dienstverlening onvoldoende is. Opgemerkt dient te worden dat het tevredenheidsonderzoek bij gemeenten een respondentengroep kende waarin de ongeschoolde burger sterk ondervertegenwoordigd was. Administratieve lasten voor burgers zijn groot in deze fase. Dit is een eenvoudige empirische vaststelling, die vooral tot lastenvermindering noopt voor groepen als chronisch zieken, ouderen en uitkeringsgerechtigden.

122. Ministerie van VROM, oktober 2005. De staatssecretaris van EZ gaf in 2004 namens het kabinet opdracht aan de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen om taakstellende voorstellen te doen voor versnelling van de besluitvorming, verlaging van de (administratieve) lasten en verbetering van de coördinatie van de vergunningverlening aan het bedrijfsleven. Op 15 juni 2005 overhandigde de voorzitter, drs. A. Kraaijeveld, het Advies van de Taskforce, getiteld 'Eenvoudig Vergunnen' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 515, nr. 84).

123. VROM 2005, p. 7-16.

Belangrijkste factoren bij vergunningverlening zijn: tijd (tijdigheid, snelheid, doorlooptijd), informatieverstrekking, inzichtelijkheid van de procedure en kennis/deskundigheid bij de vergunningverlener.

4.4 **EMPIRISCH ONDERZOEK IN DE SECUNDAIRE FASE (BEZWAARPROCEDURE)**

Burgers hebben de mogelijkheid om beslissingen van de overheid die hen onwettig zijn aan te vechten bij de bestuursrechter. In de regel dient hieraan een bezwaarschriftenprocedure vooraf te gaan. Het navolgende empirisch onderzoek gaat over de bezwaarschriftenprocedure, als verplichte fase voorafgaand aan een eventueel beroep op de bestuursrechter.

Eerst wordt kort ingegaan op een empirisch onderzoek naar het functioneren van de Arob-bezwaarschriftenprocedure (Breeuwsma e.a. 1984), de voorganger van de Awb-bezwaarschriftenprocedure. Behalve dat in het onderzoek van Breeuwsma e.a. is ingegaan op de organisatie en het verloop van de besluitvorming in het bestuur, zijn ook burgers in het onderzoek betrokken. Niet alleen zij die een bezwaarschrift hebben ingediend (als direct-belanghebbende of als derde-belanghebbende), maar ook zij die in de gelegenheid waren bezwaren in te dienen maar daarvan hebben afgezien. De informatie werd verzameld door middel van interviews en ging in op de verschillende fasen in de procedure. In de eerste fase, voorafgaand aan het bezwaarschrift, kwamen zaken aan de orde als het vooroverleg, tijdsduur, begrijpelijkheid en motivering van de beschikking en het ontdekken van de bezwaarmogelijkheid. In de tweede fase, die van de bezwaarschriftenprocedure, ging het om vragen betreffende de hoorzitting en de uitkomst van de zaak. Kenmerken van burgers (zoals sociaal-culturele kenmerken, organisatiegraad, de rol van verschillende soorten hulpverleners en de relaties tussen betrokkenen) zijn niet alleen van invloed op het ontstaan van bezwaarschriften, maar evenzeer op verloop, uitkomsten en filterwerking van de Arob-bezwaarschriftenprocedure, zo luidt een van de conclusies.¹²⁴ Opleiding, beroepsniveau en gemiddeld inkomen zijn voor potentiële indieners gemiddeld lager dan voor indieners van bezwaarschriften.

Welke beweegredenen hadden potentiële indieners om van een bezwaarschrift af te zien? Het meest kwam voor de gedachte dat het verspilde moeite zou zijn om te proberen gelijk te krijgen. Vrees voor vertroebeling van de verstandhouding met de gemeente en (vermeende) financiële drempels werden eveneens genoemd. In 10% van de gevallen was de potentiële indiener niet op de hoogte van de bezwaarmogelijkheid en eveneens in 10% van de gevallen bleek dat de bezwaren in de voorfase min of meer opgelost waren, zodat van een geschil eigenlijk geen sprake meer was. De eventueel lange duur van een bezwaarschriftenprocedure of 'er tegenop zien' bleek voor de potentiële indieners nauwelijks een overweging om af te zien van een bezwaarschrift. Veel vaker had men overwogen dat het bezwaarschrift toch geen kans zou hebben of dat het niet de moeite waard zou zijn.

¹²⁴. Breeuwsma e.a. 1984, p. 321-324.

Alleen tevreden met resultaat? Ervaringen van burgers met de provinciale bezwaarschriftprocedure

Van Montfort en Tromp (2000) deden een grootschalig onderzoek onder burgers naar hun ervaringen met de provinciale bezwaarschriftprocedure. Het onderzoek richtte zich enerzijds op de vraag naar de tevredenheid van gebruikers van de provinciale bezwaarschriftprocedure, anderzijds werd geprobeerd een verklaring te zoeken voor de verschillen in tevredenheid. Het voor ons meest relevante deel van het onderzoek betreft een telefonische enquête onder 351 indieners van een bezwaarschrift uit acht verschillende provincies. Bezwaarschriften hadden betrekking op de terreinen ruimtelijke ordening en huisvesting (37%), welzijn en zorg (7%), kunst en cultuur (11%), verkeer en vervoer (11%), milieu (21%), water en energie (2%) en overige beleidsterreinen (12%). Respondenten bestonden uit burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Wat betreft het verschil in tevredenheid van de indieners blijkt er een positief verband te bestaan tussen de uitkomst van de bezwaarschriftprocedure en de tevredenheid over de gang van zaken. Tussen de uitkomst van de procedure en de mening van de indiener over de juistheid van de beslissing bestaat eveneens een verband. Uit onder andere deze verbanden volgt, dat de door Van Montfort en Tromp geuite veronderstelling dat bezwaarmakers met een voor hen positieve uitkomst op het bezwaar meer tevreden zijn over de procedure dan bezwaarmakers die een negatieve uitkomst op het bezwaarschrift ontvangen, bevestigd wordt. Overigens vindt slechts bij één op de drie bezwaarschriften een gedeeltelijke of gehele gegrondverklaring plaats. Aspecten als de kenmerken van de indiener van het bezwaar (vertegenwoordiger van bedrijf of maatschappelijke organisatie of op persoonlijke titel), het wel of niet gebruikmaken van rechtshulp of het opleidingsniveau van de indiener van een bezwaarschrift zijn blijkens dit onderzoek nauwelijks van invloed op de mate van tevredenheid over de bezwaarschriftprocedure.¹²⁵ Wel zijn bezwaarmakers die door een advocaat zijn bijgestaan, minder tevreden dan degenen die niet gebruik hebben gemaakt van professionele rechtsbijstand. De organisatorische inrichting van de procedure (samenstelling van de bezwaaradviescommissie met in- of externe leden; voorzitterschap van bezwaaradviescommissie bekleed door interne of externe persoon) blijkt – anders dan door de wetgever en in de literatuur wordt verondersteld – geen invloed te hebben op de tevredenheid van de bezwaarmakers. Het eindoordeel van de bezwaarmakers over de gehele procedure blijkt bij 43% van hen negatief tot zeer negatief te zijn. Van Montfort en Tromp vinden het dan ook begrijpelijk dat diverse personen doorprocederen bij de bestuursrechter.

Tevredenheid bezwaarmakers Provincie Overijssel

De Provincie Overijssel heeft onderzoek laten doen naar de tevredenheid van bezwaarmakers over de bezwaarschriftprocedure in de periode 2003-2005.¹²⁶ In dat onderzoek zijn interviews gehouden onder 50 bezwaarmakers van wie het

125. Hierbij merken wij op dat aan de laatste bevindingen geen algemene geldigheid mag worden toegekend, onder meer gezien het feit dat indieners van bezwaarschriften gemiddeld genomen een hoog opleidingsniveau hebben.

126. Veltman 2006. Dit onderzoek wordt om de twee jaar gedaan. Vorige onderzoeken zijn: F. Geijsen, *Tevredenheid Overijsselse bezwaarmakers*, Groningen: RUG 2001 en F. Boran, *Tevredenheid bezwaarmakers*, Zwolle 2003.

bezwaarschrift in de reguliere bezwaarschriftprocedure is afgehandeld en tevens onder 38 bezwaarmakers van wie het bezwaar via een alternatieve methode, te weten mediation, is afgehandeld. Meer dan de helft van de bezwaarmakers die in het onderzoek zijn betrokken waren vertegenwoordigers van een bedrijf of instelling. Ongeveer een kwart van de bezwaarschriften werd ingediend door een 'gewone' burger. De tevredenheid van de bezwaarmakers bleek voornamelijk samen te hangen met de uitkomst van de procedure: bij een positieve uitkomst heeft de bezwaarmaker een significant beter oordeel over de bezwaarschriftprocedure dan wanneer de uitkomst negatief uitvalt. De onderzoeker vond tevens dat advocaten/juridisch adviseurs over het algemeen een positiever oordeel hebben dan particulieren. Hij concludeert daaruit dat tevredenheid niet alleen samenhangt met de uitkomst, maar ook met de emotionele betrokkenheid van de bezwaarmaker. Hoewel in het onderzoek eerder tevredenheid dan ontevredenheid werd geregistreerd, was het oordeel over de vraag of in de beslissing op het bezwaarschrift voldoende rekening is gehouden met de bezwaren en met wat er op de hoorzitting is gezegd negatief. Ten aanzien van de oplossingsrichting concludeerde de onderzoeker dat veel bezwaarmakers behoefte hadden aan een alternatieve oplossing voor hun bezwaar. In deze behoefte werd niet altijd voorzien. Partijen die hun geschil via mediation hadden opgelost, waren bijna allemaal tevreden met de keuze voor deze manier van oplossen. De termijn waarbinnen het bezwaar is afgehandeld heeft geen invloed op de tevredenheid van de bezwaarmakers over de bezwaarschriftprocedure, zo toont de onderzoeker aan.¹²⁷

Online enquête omgevingsvergunning

De ervaringen van burgers met het *aanvragen* van vergunningen zoals die te destilleren zijn uit de online enquête omgevingsvergunning van het ministerie van VROM zijn in de vorige paragraaf aan de orde gekomen. Deze enquête richt zich echter ook op ervaringen van burgers met het indienen van *bezwaarschriften* over vergunningen. Slechts één op de tien burgers die ervaring heeft met het indienen van bezwaar is hierover tevreden. Dit volgt voornamelijk uit het feit dat burgers van mening zijn dat ze niet serieus worden genomen. Ook zijn zij ontevreden over de uitleg van de procedure, de bekwaamheid van de medewerkers en de inzichtelijkheid in de procedure.¹²⁸ Evenals bij de aanvraag van een vergunning noemen burgers als voornaamste punt van verbetering van de bezwaar- en beroepsprocedure dat er één aanspreekpunt voor alle bezwaren moet komen. Ook zorgvuldigheid en snelheid van de procedure worden aangedragen als verbeterpunten.

Klanttevredenheidsonderzoek UWV

Bij de dienstverlening rond bezwaar en beroep blijkt uit het onderzoek dat er een verband bestaat tussen klanttevredenheid en de uitkomst van het bezwaar. De tevredenheid van de klant ligt hoger wanneer het bezwaar gegrond is verklaard. Deelaspecten die van belang zijn voor de tevredenheid van de klant in bezwaar-

127. Veltman 2006, p. 25-27.

128. VROM 2005, p. 11.

en beroepsprocedures zijn een snelle afhandeling, duidelijke informatievoorziening en een op de klant gerichte aanpak. Klanten vinden een hoorzitting niet zo belangrijk; zij zien de toegevoegde waarde van deze procedure niet in. Tijdens de hoorzitting wordt voldoende mogelijkheid geboden om de eigen standpunten toe te lichten. Informatie die wordt gegeven voorafgaand aan de hoorzitting wordt als positief ervaren.¹²⁹

Verbetering kwaliteit rechtsbescherming provincie Zeeland

Als onderdeel van een project tot verbetering van de kwaliteit van de rechtsbescherming in de provincie Zeeland is in 2003 onder bezwaarden, ambtenaren en leden van de bezwarencommissie een klanttevredenheidsonderzoek gehouden over de bezwaarschriftprocedure bij de provincie Zeeland.¹³⁰ Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van het enquêteren van deze personen.¹³¹ Wij beperken ons hier tot de resultaten van de bezwaarden uit twee enquêtes: één die is gehouden na afloop van de hoorzitting en één die is gehouden na afloop van de hele bezwaarschriftprocedure.

De meeste bezwaarmakers zijn tevreden over de hoorzitting (gemiddeld cijfer: 7,4). Alle bezwaarden waren van mening dat ze hun standpunten naar voren hebben kunnen brengen. Uit het onderzoek blijkt dat bezwaarmakers vooral waarde hechten aan het geven van een toelichting op hun standpunten en het verdedigen daarvan. Het 'kwijt kunnen van hun kant van het verhaal' is erg belangrijk. Van de bezwaarden vindt dan ook 86% het nuttig om een hoorzitting bij te wonen. De overigen vinden dit daarentegen 'verspilling van tijd en geld' en hebben het idee dat 'het geen zin meer heeft'.

Voor 88% van de geënquêteerde bezwaarmakers werd het bezwaarschrift ongegrond verklaard. Ongeveer de helft van de bezwaarmakers vindt dat er in de beslissing op het bezwaar niet voldoende is ingegaan op hun bezwaren. Tevens bleek dat de beslissing op bezwaar slechts in iets meer dan de helft van de gevallen binnen de wettelijke termijn werd genomen. Over het algemeen genomen zijn de bezwaarmakers matig ontevreden over de hele procedure (gemiddeld cijfer 5,9).

Het functioneren van bezwaarschriftprocedures

In het onderzoek van Sanders (1999), 'De heroverweging getoetst', wordt onderscheid gemaakt tussen beschikkingenfabrieken en beschikkingenateliers. In een fabriek worden duizenden beschikkingen per jaar genomen (Belastingdienst, SVB), in een atelier hooguit enkele tientallen. Onderzoeksterreinen zijn: vrijstelling van militaire dienst, machtigingen tot voorlopig verblijf, kinderbijslag, studiefinanciering, Natuurbeschermingswet, Monumentenwet, werkvoorzieningen en gehandicaptenvoorzieningen.

Uit het onderzoek bleek dat bij de fabrieken de bezwaarden in meerderheid overtuigd waren van de juistheid van de beschikking op bezwaar, terwijl bij de ateliers de meerderheid van oordeel was dat de beschikking op bezwaar niet juist was. Er was een verband tussen het wel of geen gelijk krijgen en het beoordelen van de

129. UWV 2003, p. 60.

130. Versteeg en De Feijter 2003.

131. Het onderzoeksverslag geeft geen uitsluitsel over de vraag hoeveel personen zijn geënquêteerd.

juistheid van de uitkomst. Meer dan de helft van de bezwaarden die in het ongelijk gesteld waren, vonden de beschikking op bezwaar onjuist. Bij de fabrieken bleken de in het ongelijk gestelde bezwaarden vaker van oordeel dat de beschikking op bezwaar juist was dan bij de ateliers. Dit bleek samen te hangen met het (relatief) gebonden karakter van de bevoegdheden op grond waarvan de fabrieksbeschikking genomen werd. Men kon deze mensen eerder ervan overtuigen dat hun bezwaren niet opgingen. Vooral op het terrein van kinderbijslag vonden veel ongelijkkrijgers dat de beschikking juist was. Hier werd een verband gevonden met het al dan niet horen. Bezwaarden op het terrein van kinderbijslag werden gehoord en waren vaker van oordeel dat de beschikking juist was. Vergelijking met de situatie bij bijvoorbeeld studiefinanciering bevestigde het belang van horen: daar werd niet gehoord en waren bezwaarmakers erg ontevreden.

Van de ondervraagden gaf 76% aan belang te hebben bij een snelle beslissing op bezwaar. Bij een fabriek lag het percentage hoger dan bij een atelier. De meerderheid was van oordeel dat lang gewacht moest worden op de beslissing op bezwaar. De conclusie luidde dat er een significant verband bestaat tussen de uitkomst van de bezwaarschriftprocedure en het oordeel over de procedure. Dit was minder duidelijk bij de IB-groep en het (toenmalige) ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; hier gaven de meeste ondervraagden een negatief oordeel ongeacht de uitkomst. De lange duur van de procedure was een tweede factor die het oordeel beïnvloedde. Dat was voornamelijk op het terrein van Natuurbehoud het geval.

Samenvatting onderzoek secundaire fase

Welke factoren zijn van belang voor de ervaring van burgers in de secundaire fase? Ook in de onderzoeken die uitgevoerd zijn in de secundaire fase blijkt steeds een opvallend verband tussen de uitkomst van de procedure en de mate van tevredenheid. Dit gegeven is echter niet verhelderend voor een bepaling van relevante factoren. Het is juist van belang de aandacht te richten op de factoren die onafhankelijk zijn van de uitkomsten. De ervaringen van alle burgers die rechtsbescherming zoeken met behulp van de Awb zijn relevanter dan de verschillen tussen burgers die wel of niet 'gewonnen' hebben. Hoewel er ruimte is voor nuancering (uit het onderzoek onder bezwaarmakers bij de provincie Overijssel bleek de termijn waarbinnen het bezwaar werd afgehandeld geen invloed te hebben op de tevredenheid van bezwaarmakers over de procedure), blijkt voor veel rechtzoekenden vooral de lange duur van de procedure een factor die hun ervaring negatief kleurt.¹³² Snelle afhandeling, duidelijke informatievoorziening, uitleg over de procedure, bekwaamheid van beslissers, gehoord worden, serieus genomen worden en een op de klant gerichte aanpak zijn belangrijke factoren voor een positief oordeel van burgers over de procedure.

132. Het maakt bijvoorbeeld verschil of het een om een direct-belanghebbende gaat of om een derde-belanghebbende. In de tweede evaluatie (Aalders e.a. 2001) blijkt vooral de overschrijding van termijnen negatief te worden ervaren.

4.5 EMPIRISCH ONDERZOEK IN DE TERTIAIRE FASE

De Awb beoogt een verhoogde rechtsbescherming te bieden aan de burger. Rechtsbescherming dient om de burger, die niet of slecht op de hoogte is van alle bestuursrechtelijke regels, zo goed mogelijk te beschermen tegen de overheid die soms foute beslissingen neemt of, zoals in de media te beluisteren valt, wel eens 'steken laat vallen'. In de bestuursrechtelijke literatuur wordt de fundamentele vraag opgeworpen hoe rechtsbescherming moet worden gezien: als mogelijkheid om het handelen van het bestuur aan een rechterlijke toets te onderwerpen ten einde kwalitatief goede besluitvorming na te streven (recours objectief) danwel om bescherming van de subjectieve rechten te geven aan individuele burgers in specifieke gevallen, het zogenoemde recours subjectief (Herweijer e.a. 2005, p. 73). Het lijkt waarschijnlijk dat burgers desgevraagd zullen kiezen voor de kant van het recours subjectief. De rechtspraak zou zich volgens Herweijer ook in die richting ontwikkelen.¹³³ Daargelaten de op het niveau van hoge beleidsambtenaren gevoerde discussie over de vraag of een ver doorgevoerde rechtsbescherming niet leidt tot verschuiving van het primaat van het bestuur naar dat van de rechter, is hier aan de orde hoe burgers de rechterlijke bewakingsfunctie van het bestuur ervaren. In de tertiaire fase zijn in dat licht de toegang tot de rechter, de procedure, de uitspraak en schadevergoedings- en compensatieregelingen van belang. Wat betreft de toegang tot de rechter zijn de lage drempels die de Awb beoogde te creëren van betekenis: de kosteloosheid, het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging en de vormvrijheid.¹³⁴ De toegang tot de rechter, meestal tot de sector bestuursrecht van één van de negentien rechtbanken, wordt als een relatief gemakkelijk begaanbare weg gezien, omdat in bestuursrechtelijke procedures zonder (dure) advocaat geprocedeerd kan worden.

Voor de indiener van het beroep gelden diverse verplichtingen en termijnen: de indieningstermijn, de eisen aan het beroepschrift (artikel 6:5 Awb), waaronder de eis dat het beroep de gronden daarvoor bevat, de termijn voor herstel van aan het beroepschrift klevende gebreken en de eis om griffierecht te betalen. Op dit laatste aspect, dat deel uitmaakt van de factor kosten, wordt hierna ingegaan. Ook snelheid en doelmatigheid van de rechtspraak komen aan de orde.

Griffierechten

Artikel 8:41 Awb bepaalt dat van de indiener van het beroepschrift door de griffier een griffierecht wordt geheven. Griffierechten maken dus deel uit van de kostenpost waarmee de burger geconfronteerd wordt wanneer hij een bestuursbesluit in beroep aanvecht. De griffierechten in het bestuursrecht zijn de laatste jaren jaar-

133. Zie over de keerzijde van ruime rechtsbescherming voor specifieke burgers: Schueler 2003. Deze auteur wijst erop dat meer rechtsbescherming niet leidt tot meer rechtszekerheid, bijvoorbeeld in gevallen waarin een bouwvergunning is verleend waartegen een derde beroep instelt.

134. Wij hebben geen onderzoek aangetroffen dat informatie geeft over ervaringen van burgers met het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging, die ons land rijk is. Marseille (2004, p. 66) merkt op dat eisers met professionele rechtsbijstand effectiever gebruik lijken te maken van de mogelijkheden om hun zaak bij de rechter te bepleiten.

lijks verhoogd, de vergoedingen van proceskosten echter niet (Koenraad 2006).¹³⁵ Voor het starten van een procedure over het recht op bijstand of een WW- of WAO-uitkering moet € 38 worden betaald anno 2006, het zogeheten lage tarief. Voor het instellen van beroep tegen besluiten die betrekking hebben op sociale uitkeringen en voorzieningen moet door natuurlijke personen € 141 worden betaald. Welke invloed heeft de verhoging van deze kostenpost in het bijzonder voor de grote groep minder draagkrachtige burgers? Wordt de bestuursrechter voor hen onbereikbaar? Volgens Koenraad zijn er individuele gevallen waarin de strengheid van artikel 8:41 Awb gaat knellen. De begrijpelijke motieven die volgens deze auteur voor de Awb-wetgever golden zijn: beperking van het aantal lichtvaardig ingestelde beroepen en het griffierecht als prikkel om na te denken over de kans op succes van een beroepsprocedure. Onderzoek naar de vraag of burgers zich door deze kosten laten afhouden van het starten van een bestuurlijke procedure is (ons) niet bekend. Wel kan in dit verband gewezen worden op het in februari 2006 verschenen eindrapport Griffierechten, dat een vergelijkende beschrijving geeft van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie.¹³⁶ Het rapport behandelt de vraag naar de visies op die stelsels in relatie tot het recht op toegang tot de rechter (*access to justice*). Conclusies worden getrokken vanuit het gezichtspunt van bepaalde civiele en bestuursrechtelijke procedures.¹³⁷ Onderzoekers concluderen dat het griffierechtenstelsel in Nederland op bepaalde punten niet overeenkomt met wat gebruikelijk is in de stelsels in Denemarken, Duitsland, Engeland en Schotland. Zo is afwijkend dat voor de geringste inkomens in Nederland geen volledige vrijstelling van het griffierecht kan worden verkregen.¹³⁸ Dat geldt niet alleen voor de procedure bij de rechtbank, maar ook voor de (beroeps)procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en bij de Centrale Raad van Beroep. De Maastrichtse onderzoekers stellen ook dat Nederland in de vergelijking met Denemarken, Duitsland, Engeland en Schotland het enige land is waarin griffierechten niet worden gebruikt als instrument om proceskeuzes van de procederende partijen te beïnvloeden.¹³⁹

Opgemerkt zij dat in dit onderzoek ervaringen van burgers met de kosten voortkomend uit het Nederlandse griffierechtstelsel niet zijn onderzocht.

135. L.M. Koenraad, Bestuursrechter onbereikbaar bij financieel onvermogen, *Advocatenblad* 12 mei 2006, p. 330-332. De regeling van de vergoeding van proceskosten vinden we in art. 8:75 Awb en het bijbehorende besluit.

136. Faure & Moerland 2006.

137. Het gaat om de volgende procedures: een letselschadezaak met geldvordering van € 50.000,-, een echtscheiding, een ontslagzaak met een loonvordering en een administratiefrechtelijke procedure bij de rechter tegen een bouwvergunning (Faure & Moerland 2006, p. 106).

138. Faure & Moerland 2006, p. 109.

139. Een van de kenmerken van griffierechtenstelsels is de manier waarop griffierechten worden gebruikt als een instrument van judiciële politiek door bepaald procesgedrag te stimuleren of te ontmoedigen.

Rechtspraak in het socialeverzekeringsrecht

Bij de bespreking van de *Distributive Justice* in het vorige hoofdstuk kwam de in 1978 verschenen studie van Schuyt, Jettinghoff, Lambregts en Zwart naar de ervaringen van burgers met rechtspraak in het socialeverzekeringsrecht al aan de orde. Thema's die in dit onderzoek worden verkend zijn onder andere: ervaring met de beroepsgang, aanvaarding van rechterlijke beslissingen en oordeel van de klagers over de behandeling door de bij de procedure betrokken instanties. Ten aanzien van het gebruik van de rechtspraak in het socialeverzekeringsrecht werd als probleemstelling gehanteerd: van welke factoren is het gebruik van de (toenmalige) Raden van Beroep afhankelijk? Wanneer en waarom wendt men zich tot de rechter en niet tot een andere instantie? Is men zich bewust van de alternatieven die openstaan? Schept de associatie met rechtspraak bepaalde verwachtingen over de wijze van klachtenbehandeling? En ten slotte: wie wenden zich wel en wie niet tot de rechter? Ervaringen met de beroepsgang werden geoperationaliseerd in de volgende vragen: hoe ervaren justitiabelen het rechtsproces, c.q. de procedure voor de Raad van Beroep? Welke specifieke elementen van het proces worden bevredigend gevonden, welke onbevredigend en hoe beïnvloeden de elementen van het proces de begrijpelijkheid van de procesgang voor de justitiabelen? Het betrof een verkennend en in hoofdzaak beschrijvend onderzoek. Doel van dit deel van het onderzoek was aanwijzingen te verkrijgen over de manier waarop het formele rechtsproces en de bij dit rechtsproces direct betrokkenen (rechter, deskundigen, rechtshulpverleners, tegenpartij) 'overkomen' bij de justitiabelen. De kwestie van al dan niet aanvaarding van rechterlijke beslissingen werd onderzocht met behulp van de vragen: Waarom zijn justitiabelen het eens of oneens met een (hen betreffende) rechterlijke beslissing? Van welke factoren is aanvaarding afhankelijk? In hoofdstuk 7 van het boek wordt beschreven of de beslissing van de raad van beroep wordt aanvaard en welke de gronden zijn voor wel of niet aanvaarden van die beslissing. Als aanknopingspunt voor de operationalisering van het begrip 'aanvaarding' is de aan- of afwezigheid van instemming met de beslissing van de Raad van Beroep gekozen. Bijna 73% van de klagers zei het met de beslissing niet eens te zijn, 23% was het met de beslissing geheel eens en 4% was het met de beslissing gedeeltelijk eens.¹⁴⁰ Er waren vier categorieën antwoorden waarom de klagers het al dan niet met de beslissing eens waren, namelijk het dictum, de motivering van de beslissing van de Raad van Beroep, de wijze van totstandkoming van de beslissing en andere overwegingen. Er bleek een sterk verband tussen de uitkomst van het beroep en het al dan niet aanvaarden van de beslissing. Degenen waarvan het beroep gegrond wordt verklaard, blijken het voor het merendeel eens te zijn met de beslissing, terwijl de klagers waarvan het beroep ongegrond wordt verklaard het meestal oneens zijn met de beslissing. Er was ook een verband waar te nemen tussen het karakter van de zitting en de aanvaarding van de beslissing. Echter dit verband werd ingekleurd door de uitkomst. Mensen die een gunstige uitkomst kregen, gaven een beter oordeel over de zitting (duur, sfeer en mogelijkheid om visie te geven) en aanvaardden daardoor de beslissing eerder dan mensen waarvan het beroep ongegrond was verklaard.

¹⁴⁰ Schuyt e.a. 1978, p. 239 e.v.

Slechts in een enkel geval raakten klagers die in het ongelijk waren gesteld door toedoen van de Raad van Beroep overtuigd van de juistheid van de beslissing. Er is verder onderzocht of de aanvaarding afhankelijk was van de mate waarin de klagers bij de behandeling waren betrokken, het inschakelen van rechtshulp na ontvangst van de beslissing en de tijdsduur van de procedure. Hier was echter geen sterk verband te vinden. Het eindoordeel van het onderzoek luidt dan ook dat al dan niet aanvaarden sterkt afhangt van de uitkomst van het beroep.

Behalve de conclusie dat de aanvaarding van de uitspraak van de Raad van Beroep door de klager in grote mate werd verklaard door een positieve uitkomst en nauwelijks door procedurele aspecten is voor ons onderzoek van belang dat Schuyt e.a. in hun onderzoek hebben vastgesteld dat er aanmerkelijke verschillen zijn tussen klagers en niet-klagers wat betreft hun sociaal-culturele kenmerken (leeftijd, opleidingsniveau en beroepsniveau). Er moet wel gedifferentieerd worden naar het terrein van het socialeverzekeringsrecht: voor de Werkloosheidswet (WW) gold dat hoe lager het beroepsniveau was, hoe minder er geklaagd werd. De niet-klagers in de WW bleken lager te zijn opgeleid, een lager inkomen te hebben en jonger te zijn. Bij de Ziektewet (ZW) bleek een significant verband tussen niet-klagen en een hoger inkomen. Bij de Wet op de arbeidsongeschiktheid (WAO) bleken nauwelijks significante verschillen.

Op basis van deze bevindingen kan – ook thans nog – verwacht worden dat a) sociaal-culturele kenmerken invloed hebben op bezwaarmakend- en beroepinstellend gedrag in het kader van de Awb en b) die invloed kan verschillen naar verschillende soorten besluiten.

Evaluatie Wet kosten bestuurlijke voorprocedures

In 2004 verscheen het rapport 'Evaluatie Wet kosten bestuurlijke voorprocedures' (Winter e.a. 2004). Deze wet maakt het sinds 12 maart 2002 mogelijk dat de kosten die in de bestuurlijke voorprocedure worden gemaakt voor bijvoorbeeld rechtshulp, reiskosten en inschakeling van deskundigen worden vergoed. Door middel van telefonische enquêtes onder bestuursorganen, dossieronderzoek en diepte-interviews met ambtenaren, rechtshulpverleners en rechterlijke instanties is het functioneren van deze wet onderzocht. Uit het onderzoek bleek dat gemiddeld in 5-10% van de bezwaarschriften een verzoek om kostenvergoeding wordt gedaan. Belanghebbenden die bezwaar maken zonder inschakeling van een rechtshulpverlener doen bijna nooit een verzoek om kostenvergoeding. Dit heeft volgens de geïnterviewden te maken met het feit dat ze vaak niet weten dat de regeling van kostenvergoeding bestaat. Ook bleek dat maar 6 van de 37 bestuursorganen belanghebbenden voorzien van informatie over de regeling. Of een belanghebbende in bezwaar gaat bleek overigens niet af te hangen van het bestaan van een regeling voor kostenvergoeding. De geïnterviewden waren dan ook van mening dat er geen aanzuigende werking van de regeling uitgaat. Eén van de aanbevelingen van de onderzoekers aan bestuursorganen was om de bekendheid van de regeling onder belanghebbenden te vergroten door bijvoorbeeld voorlichtingsbrochures.

Dit onderzoek geeft geen informatie over hoe de factor kosten c.q. kostenvergoeding door burgers ervaren wordt, zij zijn niet bevraagd. Alle geïnterviewde ambtenaren in het evaluatieonderzoek gaven aan dat de regeling niet bij de burgers bekend is. Voor de rechtshulpverlener bleek de kostenregeling geen relevante factor bij de overweging om wel of niet in bezwaar te gaan. In het evaluatieonderzoek betitelden zij de vergoeding als 'marginaal'.

Wet rechtstreeks beroep

In de periode februari tot en met november 2005 is een invoeringsevaluatie van de Wet rechtstreeks beroep uitgevoerd (Van der Meulen, Litjens, Freriks 2005). Hoofddoel van deze evaluatie was vast te stellen of deze wet leidt tot extra werkbelasting voor de bestuursrechter. Daarnaast is onderzocht hoe belanghebbenden (in casu professionele gemachtigden), bestuursorganen en rechterlijke instanties rechtstreeks beroep in praktijk toepassen. Tevens is gevraagd naar de visie van deze personen en instanties op het overslaan van de bezwaarschriftprocedure en het indienen van een verzoek tot rechtstreeks beroep. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews.

Uit het onderzoek bleek dat in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet slechts in iets meer dan vijftig zaken gebruik is gemaakt van rechtstreeks beroep. Professionele gemachtigden gaven aan dat zij nauwelijks verzoeken tot rechtstreeks beroep indienen. De geïnterviewde bestuursorganen bevestigden dit beeld: zij ontvingen geen of maar een beperkt aantal verzoeken tot rechtstreeks beroep. De keuze om al dan niet een verzoek tot rechtstreeks beroep in te dienen is volgens de geïnterviewde professionele gemachtigden afhankelijk van de aard van de zaak. Tevens wordt waarde gehecht aan de bezwaarschriftprocedure. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met een belang bij bestuurlijke heroverweging, de rol van de bezwaarschriftcommissie of externe deskundigen of strategische overwegingen.¹⁴¹ Hoewel ook versnelling van de procedure een rol speelt in het wel of niet indienen van een verzoek, blijkt dat professionele gemachtigden wat dat aspect betreft geen hoge verwachtingen hebben. Opgemerkt is onder andere dat een bestuursorgaan een procedure ernstig kan vertragen door niet te beslissen op een verzoek. Aan de andere kant lijken ook bestuursorganen zich terughoudend op te stellen. Zij geven weinig informatie over rechtstreeks beroep. Tevens blijkt dat het in de helft van de onderzochte uitspraken in rechtstreeks beroep gaat om een terugverwijzing. Onderzoekers bevelen daarom in het bijzonder bestuursorganen en rechters aan om meer gebruik te maken van het rechtstreeks beroep en deze rechtsfiguur de mogelijkheid te bieden om zich in het bestuursprocesrecht te ontwikkelen.

In zijn beleidsreactie naar aanleiding van de invoeringsevaluatie van de Wet rechtstreeks beroep geeft de minister van Justitie aan het 'verheugend' te vinden 'dat uit het onderzoek is gebleken dat reden van het achterwege blijven van de verzoeken om rechtstreeks beroep hoofdzakelijk is gelegen in de grote waardering die er bestaat voor de bezwaarprocedure'.¹⁴²

141. Van der Meulen, Litjens, Freriks 2005, p. 9-10.

142. Kamerstukken II 2005/06, 27 563, nr. 8, p. 5.

Bij bovenstaande resultaten én bij de visie van de minister willen wij aantekenen dat uit het evaluatieonderzoek weliswaar naar voren komt dat de bezwaarschrift-procedure in het algemeen zeer wordt gewaardeerd (hetgeen een grote invloed bleek te hebben op de keuze om al dan niet een verzoek tot het instemmen met rechtstreeks beroep in te dienen), maar dat daarmee niet is gezegd dat dit oordeel c.q. deze ervaring ook geldt voor burgers. In het evaluatieonderzoek zijn immers alleen professioneel gemachtigden en niet 'gewone burgers' ondervraagd.

Beroep op tijd

Het proefschrift 'Beroep op tijd' van De Jong (2004) richtte zich op de vraag in hoeverre het handelen van procespartijen en kenmerken van de rechtbank de doorlooptijden van bestuursrechtelijke beroepszaken in eerste aanleg beïnvloeden. Ook onderzocht De Jong de ervaringen van partijen met de doorlooptijd van bestuursrechtelijke beroepszaken in eerste aanleg. Door middel van telefonische enquêtes met 93 eisers en 93 verweerders in procedures over bouwvergunningen kwamen vragen over tijdigheid, verwachtingen, tevredenheid en winstkansperceptie aan de orde. Voor ons onderzoek zijn de uitkomsten van het onderzoek over het denken en handelen van eisers van belang. Van de eisers bestaat 75% uit natuurlijke personen en 25% uit rechtspersonen. De Jong maakt binnen de groep eisers onderscheid tussen bouwers (41 eisers) en omwonenden (52 eisers). Bouwers willen zelf een bouwwerk oprichten of hebben dit al gedaan. Omwonenden procederen over de oprichting of instandhouding van het bouwwerk van iemand anders. Omwonenden schatten de effectiviteit van een beroepszaak laag in. Dit in tegenstelling tot de bouwers: 65% denkt dat de effectiviteit van het beroep (zeer) groot zal zijn. Omwonenden zijn vaak van mening dat het winnen of verliezen van de beroepszaak er niet meer zoveel toe doet. Ze denken dat het bouwwerk waartegen ze in beroep gaan er in ieder geval wel komt of blijft.¹⁴³ Wat opvalt, is dat de groep bouwers veel optimistischer is over haar winstkansen dan de groep omwonenden.¹⁴⁴ Voor de voorkeur voor een bepaalde tijdsduur maakt dit echter geen verschil: de meeste eisers kiezen voor een snelle afhandeling van het beroep.¹⁴⁵

De geënquêteerde eisers verwachtten dat hun beroepszaak binnen vijf of zes maanden zou zijn afgehandeld.¹⁴⁶ Uit het onderzoek bleek echter dat het gemiddeld veertien maanden duurde voordat een beroepszaak was afgehandeld. Het is dan ook niet vreemd dat 70% van de eisers vond dat de procedure te lang duurde.¹⁴⁷ Tevredenheid over de tijdsduur bleek samen te hangen met de werke-

143. De Jong 2004, p. 109-111.

144. De Jong (2004, p. 118) merkt op dat er zowel voor als na de zitting voor beide typen eisers geen significante samenhang blijkt te bestaan tussen ingeschatte winstkans en de uiteindelijke uitkomst (gegrond of niet gegrond van het beroep). Eisers kunnen dus zowel voor als na de zitting de uitkomst van het beroep slecht inschatten, zo luidt zijn conclusie.

145. De Jong 2004, p. 117-119.

146. Dit is opmerkelijk omdat uit jaarcijfers van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van een bestuursrechtzaak in eerste aanleg in 2002 op 12 maanden lag. Gemiddeld 36% van de beroepszaken in 2002 kon niet worden afgehandeld binnen de in het bestuursrecht gehanteerde norm van 12 maanden. In 2005 was sprake van een gemiddelde doorlooptijd van 302 dagen (Raad voor de rechtspraak 2005, p. 82).

147. De Jong 2004, p. 132-135.

lijke tijdsduur van de beroepsprocedure, maar ook met de tijdsvoorkeur van eiser. Toch is het zo dat ook eisers met een voorkeur voor uitstel van de procedure ontevredener werden naarmate een procedure langer duurde. Een langere procedure, dus het lang moeten wachten op de uitspraak, gaf ook aanleiding om vaker contact op te nemen met de rechtbank (bijvoorbeeld om aan te dringen op een snelle behandeling). Op deze manier kon het tijdsverloop van de procedure worden beïnvloed.

In tegenstelling tot de ontevredenheid over de doorlooptijd van hun beroep, waren eisers over de procedurele aspecten van hun zaak erg tevreden. Zo vond 86% van de eisers dat de rechter zich goed op de zaak had voorbereid. Ook was 90% van mening dat tijdens de zitting (ruim) de gelegenheid werd geboden om standpunten naar voren te brengen.

Het conflictbeslechtend tekort van de bestuursrechter

Biedt de bestuursrechtspraak voldoende mogelijkheden voor conflictbeslechting? Voor een antwoord op deze vraag deed Weggeman (2004) empirisch onderzoek naar ervaringen van appellanten in zaken over grote projecten op het terrein van ruimtelijke ordening bij de Raad van State. Hij richtte zich daarbij op appellanten die in beroep gingen tegen de volgende besluiten: het besluit Aanwijzing Luchtvaartwet Schiphol, de planologische kernbeslissing Schiphol, het besluit Aanwijzing Luchtvaartwet Beek, de planologische kernbeslissing Betuweroute, het Tracébesluit Betuweroute en de planologische kernbeslissing en Tracébesluit HSL-Zuid. Op basis van deze besluiten werden in totaal 643 beroepschriften ingediend. Weggeman hield vervolgens onder 233 appellanten een enquête. De groep appellanten bestond uit burgers en bestuursorganen, bedrijven en belangengroepen. Tweederde van alle beroepschriften tegen grote ruimtelijke projecten werd ingediend door burgers. Uit het onderzoek bleek, dat slechts 12,5% van de appellanten (n=194) positief was over de rol van de bestuursrechter in de besluitvorming en de effectiviteit van geschiloplossing door de bestuursrechter.¹⁴⁸ Weggeman stelt vast dat het relatieve vertrouwen dat appellanten hebben in het rechtsstelsel en het feit dat zij een juridische procedure in theorie effectief lijken te vinden voor het tegenhouden van een besluit van de overheid niet overeenkomen met de praktijk: in realiteit – dus wanneer appellanten werkelijk met de bestuursrechter in aanraking komen – is volgens dit onderzoek iets meer dan 50% van de appellanten (n=219) van mening dat hun bezwaar niet is toegekend. Tevens geeft 60% van de appellanten (n=218) een cijfer van 5 of lager voor de manier waarop de Raad van State hun zaak heeft behandeld. De conclusie van dit onderzoek is dan ook dat – naar de mening van appellanten – de effectiviteit van geschiloplossing door de bestuursrechter in grote ruimtelijke projecten te wensen overlaat.

De effectiviteit van de geschilbeslechting door de Raad van State werd slechts door een klein deel van de appellanten positief beoordeeld. De grootste groep respondenten bestond uit burgers. Een non-respons onderzoek leverde geen aanwijzingen op dat de uitkomsten van de survey een structurele vertekening in nega-

¹⁴⁸. Weggeman 2004, p. 231-237.

tieve zin zouden hebben opgeleverd doordat alleen mensen met slechte ervaringen zouden hebben meegewerkt.

De ervaringen van appellanten in dit onderzoek zijn gebaseerd op onderzoek na afloop van de procedure, zoals Weggeman zelf opmerkt. Hij voegt eraan toe dat onderzoek tijdens de procedure als voordeel heeft dat nagegaan kan worden in hoeverre de opvattingen van appellanten beïnvloed worden door de verschillende stappen in het proces, inclusief de uitspraak.

Snelle en effectieve geschilbeslechting door de bestuursrechter in de praktijk

Evenals Weggeman stelt Marseille (2003) zich de vraag hoe succesvol de bestuursrechter als geschilbeslechter is. Hij probeert deze vraag vanuit vier invalshoeken te beantwoorden. Geschilbeslechting kan naar zijn mening namelijk vier betekenissen hebben: 1) het afdoen van een geschil, 2) het bieden van verheldering, 3) het bewerkstelligen van rechtszekerheid en 4) de aanvaarding van het oordeel van de rechter.¹⁴⁹ Hij verzamelde gegevens van 311 beroepszaken ingesteld bij vijf rechtbanken. De helft hiervan had betrekking op beslissingen op aanvragen van een bouwvergunning, de andere helft op beslissingen over aanspraak op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De onderzoeker concludeert dat 'de bestuursrechter geen goede afhandelaar is'. De onderzoeksgegevens wijzen verder uit dat de bestuursrechter de onderzochte zaken in gemiddeld 13 maanden afhandelt. De snelheid van afhandelen laat te wensen over. De maximale termijn van 12 weken tussen zitting en uitspraak wordt daarentegen nauwelijks door de bestuursrechter overschreden. Een verhelderende rechterlijke uitspraak bevat een stapsgewijze beoordeling van de totstandkoming en inhoud van een besluit, zo stelt Marseille. Ongegrondverklaring van het beroep betekent een volledige verheldering: het besluit is op de juiste gronden genomen. Bij gegrondverklaring van het beroep wordt het geschil in 27% van de zaken niet voldoende verhelderd. Voor het bewerkstelligen van rechtszekerheid is niet alleen de uitkomst van de rechterlijke toetsing van belang, maar tellen ook de inspanningen die een rechter doet om gebrekkige besluiten de beroepsprocedure te laten overleven, aldus Marseille. Geconcludeerd wordt dat de bestuursrechter zich actief opstelt om rechtszekerheid voor partijen te bewerkstelligen. Dit gaat wel ten koste van de afhandelingstijd: bij een actieve opstelling van de rechter wordt een procedure in gemiddeld 17 maanden afgehandeld, tegen gemiddeld 11 maanden wanneer geen nader onderzoek plaatsvindt.

Van de in het onderzoek betrokkenen is na de uitspraken van de rechter in bouwen arbeidsongeschiktheidszaken 30% in hoger beroep is gegaan. Zowel de inhoud als de wijze van totstandkoming van het oordeel van de rechter kunnen van invloed zijn op de beslissing van de burger om wel of niet in hoger beroep te gaan. Wanneer een procedure meer dan anderhalf jaar duurt, gaat een burger minder vaak in hoger beroep dan wanneer een procedure sneller is afgehandeld. In arbeidsongeschiktheidszaken gaat een burger minder vaak in hoger beroep wanneer er een deskundigenonderzoek heeft plaatsgevonden. De bestuursrechter presteert matig in het bewerkstelligen van aanvaarding van het oordeel van de rechter door partijen, concludeert Marseille.

149. Marseille 2003, p. 76-88.

Bij het oplossen van een geschil hebben partijen – indiener van het beroep (burger), bestuur en rechter – een bepaalde speelruimte in het beïnvloeden van het verloop van de procedure.¹⁵⁰ De indiener van het beroep heeft speelruimte ten aanzien van de afbakening van zijn geschil (materieel of formeel) en ten aanzien van zijn argumenten en bewijs. Marseille concludeert dat beroepsprocedures waarin eiser gebruik heeft gemaakt van professionele rechtsbijstand vaker tot een gegrond beroep leiden dan procedures waarin hiervan geen gebruik is gemaakt.¹⁵¹

De dienstverlening van de Raad van State

In 2005 is door het Bureau voor markt- en beleidsonderzoek Ergo onderzoek gedaan naar de tevredenheid van personen die betrokken zijn geweest bij rechtszaken bij de Raad van State (Werkman en Leineweber 2005). Door middel van een telefonisch onderzoek zijn 552 personen, onder wie appellanten (149), belanghebbende derden (152), gemachtigden (100) en verwerende overheden (151) ondervraagd over de dienstverlening op het terrein van Ruimtelijke Ordening, Milieu en regulier Hoger Beroep. De groep appellanten is onderverdeeld in natuurlijke personen, bedrijven en verenigingen. De dienstverlening van de Raad van State wordt gemiddeld met een 7 beoordeeld. Opvallend is dat appellanten het minst tevreden zijn van alle categorieën respondenten. Sterke punten van de Raad van State zijn, zo blijkt uit dit onderzoek, onder andere de informatievoorziening, de ruimte die er bestaat om standpunten toe te lichten, het inlevingsvermogen van de staatsraden en de behandeling tijdens de zitting. Zo geeft een appellant aan dat de informatie die hij kreeg van de Raad van State zeer adequaat was en keurig op tijd. En een andere appellant gaf aan dat hij zeer te spreken was over de manier van ondervragen en over het oprechte inlevingsniveau van de staatsraden: ‘er wordt echt naar je geluisterd.’ Toch is een groep respondenten, voornamelijk bestaande uit appellanten, van mening dat er onvoldoende ruimte is voor het toelichten van standpunten. Het niet voldoende motiveren van de uitspraak wordt – ook voornamelijk door appellanten – beoordeeld als zwak punt. Het meest genoemde zwakke punt in de dienstverlening van de Raad van State is de duur van de procedure. Vooral de lange duur tussen zitting en uitspraak leidt tot ontevredenheid. Als appellanten tevreden zijn over de informatie die ze hebben ontvangen, zijn ze over de dienstverlening van de Raad van State in het algemeen vaak ook tevreden. Met andere woorden: een goede informatievoorziening aan appellanten is van zeer groot belang voor hun oordeel over de dienstverlening van de Raad van State. Appellanten geven gemiddeld een 6,8 voor de informatie die ze kregen over het verloop van de procedure. Van alle categorieën respondenten waren appellanten overigens het minst tevreden over de informatievoorziening. Appellanten zijn eveneens minder tevreden dan de andere respondenten

150. Marseille 2004, p. 162.

151. Dat kan komen doordat rechtsbijstandverleners hun klanten afhouden van kansloze beroepen (een filter die ontbreekt bij degenen die geen rechtsbijstand zoeken). Het kan bovendien liggen aan het soort zaken waarin rechtsbijstand wordt gezocht. Marseille zegt daar niets over. Het zou nuttig zijn te achterhalen wat de achtergrond is van deze bevinding nu de Awb-wetgever juist opteerde voor een laagdrempelige procedure, waarin verplichte procesvertegenwoordiging ontbreekt.

over de inleving van de staatsraden tijdens de zitting (cijfer: 6,4), de volledigheid waarmee alle standpunten tijdens de zitting worden besproken (cijfer: 6,4) en de onpartijdigheid van de staatsraden (cijfer: 6,7).¹⁵² De toelichting bij de uitspraak beoordelen appellanten met een gemiddelde van net boven de zes. Een derde van deze appellanten is ontevreden en geeft een cijfer onder de vijf. De verschillende aspecten van de uitspraak, te weten leesbaarheid (cijfer: 6,6), duidelijkheid (cijfer: 6,0) en volledigheid (cijfer: 5,9) van de argumentatie en de termijn tot verstrekking van de uitspraak (cijfer: 6,8) worden door appellanten eveneens laag beoordeeld. Hieruit blijkt dat vooral gebrek aan duidelijkheid en volledigheid van de argumentatie bij de uitspraak leidt tot ontevredenheid van de appellanten.

Uit het onderzoek blijkt dat het winnen of verliezen van een zaak verband houdt met de tevredenheid over de dienstverlening: wanneer een zaak verloren is, hebben veel appellanten het gevoel dat hen geen recht is gedaan. Ze vinden het oordeel dan niet rechtvaardig. Geconcludeerd wordt dan ook dat de uitkomst van de zaak van invloed is op de tevredenheid over de dienstverlening van de Raad van State. Vooral voor appellanten gaat dit verband op: de 'verliezende' appellanten geven een beduidend lagere waardering voor de dienstverlening dan de 'winende' appellanten (respectievelijk een 6,8 en een 7,6).

Egotisme en kroonberoep

In hoofdstuk 3 is al kort ingegaan op het uit 1981 daterende onderzoek van Michiels (1982) onder appellanten in een Kroonberoepsprocedure over een bestemmingsplan. In totaal werd door 129 appellanten (81 particulieren en 48 organisaties) een vragenlijst ingevuld. De vragen hadden betrekking op de mate van egotistisch attribueren door appellanten, ervaringen van appellanten met onderdelen van de procedure en oordelen over overige aspecten (onder andere duur van de procedure en begrijpelijkheid van de tekst van het Kroonbesluit). Op deze overige aspecten wordt hier niet verder ingegaan. In de beschrijving van de resultaten werd geen onderscheid gemaakt tussen particulieren en organisaties. Uit de resultaten bleek dat appellanten in sterke mate egotistisch attribueren. De procedure werd (zeer) positief gewaardeerd: 58,1 % was zeer tevreden en 31,4 % tamelijk tevreden over de mogelijkheid bij de Raad van State ideeën naar voren te brengen (n=105). Over het luisteren naar deze ideeën was 63,5% zeer tevreden en 26,9% tamelijk tevreden (n=104). De mogelijkheid om bezwaren duidelijk te maken door middel van een gesprek met iemand van het bureau van de Adviseur van de Raad van State werd ook als (zeer) goed gewaardeerd (93,4%). Michiels concludeert dat appellanten die een zaak hebben verloren, dit verlies niet toeschrijven aan procedurele aspecten. Oorzaken van verlies zijn volgens appellanten 'de politiek' en 'de overheid (provincie en gemeente)'.¹⁵³ Michiels stelt: 'concluderend mag verwacht worden, dat appellanten een gunstig resultaat meer aan eigen inspanningen, kwaliteit en dergelijke en een ongunstig resultaat meer aan factoren buiten hen zullen toeschrijven.'¹⁵⁴

152. Werkman en Leineweber 2005, p. 17-24.

153. Michiels 1982, p. 548.

154. Michiels 1982, p. 546.

Eenheid van rechtspraak en de werking van coördinatiemechanismen in het bestuursrecht

Hoewel het geen onderzoek onder burgers betreft, is het van belang om hier het onderzoek van Van Erp e.a. (2001) te vermelden. Het betreft perceptieonderzoek: enquêtes onder rechters en procesvertegenwoordigers, diepte-interviews met procesvertegenwoordigers en met vertegenwoordigers van appelcolleges, en rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van drie sectoren bestuursrecht vormen de bronnen voor deze studie. Om inzicht te krijgen in het relatieve belang van rechtseenheid is aan respondenten van het enquêteonderzoek gevraagd welke prioriteit dit onderwerp heeft ten opzichte van andere thema's binnen de rechterlijke macht. Daarbij zijn de volgende thema's genoemd: rechtseenheid, doorlooptijden van rechterlijke uitspraken, efficiënte bedrijfsvoering van gerechten, bejegening door gerecht en rechters, begrijpelijkheid rechtsgeding voor burgers, geschilbeslechtend vermogen van de rechter en personeelsbeleid van de rechterlijke organisatie. Van deze thema's dient volgens rechters aan doorlooptijden van de rechterlijke uitspraken de meeste prioriteit te worden toegekend.¹⁵⁵ Naast doorlooptijden plaatsen rechters ook efficiënte bedrijfsvoering van gerechten, het geschilbeslechtend vermogen van de rechter, bejegening van burgers en het personeelsbeleid van de rechterlijke organisatie hoger op het prioriteitenlijstje dan rechtseenheid. Procesvertegenwoordigers en appelrechters kennen echter wel een hoge prioriteit toe aan rechtseenheid.

Samenvatting onderzoek tertiaire fase

Allereerst valt op dat relatief veel literatuur en onderzoek naar de derde fase kon worden opgespoord.

Méér dan het financiële kostenaspect kwamen daarin aspecten als doorlooptijden, goede informatievoorziening en mogelijkheden om op te kunnen komen voor eigen belangen naar voren als belangrijk voor burgers in Awb-procedures. Steeds bleek dat burgers meer tevreden zijn als zij hun zaak gewonnen hebben. Uit de vaststelling dat maar een gering percentage van procederende burgers wint, valt de geringe tevredenheid van burgers te verklaren.¹⁵⁶

Hoe de weging van de procedurele factoren moet geschieden, hangt af van de verschillende (groepen) betrokkenen. De resultaten van het laatstbeschreven onderzoek laten zien dat er zelfs bij *repeat-players* verschillen zijn in prioriteit. Wat eerstelijnsrechters voorop stellen is doorloopsnelheid, terwijl procesvertegenwoordigers en appelrechters rechtseenheid belangrijker vinden. Deze bevinding geeft steun aan de bewering dat door verschillende groepen van betrokkenen dezelfde factoren van belang kunnen worden geacht maar dat de prioriteit anders kan liggen bij die verschillende groepen van betrokkenen. Partijen kunnen hun prioriteiten weer anders stellen dan rechters en procesvertegenwoordigers. Dit biedt ondersteuning voor onderzoek exclusief naar natuurlijke personen, 'gewone burgers'. In veel van de hier beschreven onderzoeken is gebruikgemaakt van respon-

155. Van Erp e.a. 2001, p.14 en p.58.

156. Zie bijvoorbeeld Marseille (2004, p. 169) die schrijft dat de winst in minder dan 10% van de procedures voor de burger is, en in meer dan 70% van de procedures voor eht bestuur.

dentgroepen die al in een procedure verwickeld zijn. Het is dan moeilijk te achterhalen hoe hun ervaringen met de kosten voorafgaand aan de procedure zijn. Kennelijk waren die niet zo onoverkomelijk dat ze hebben afgezien van het aangaan van een procedure. Het is best mogelijk dat burgers de financiële kosten wel als een last ervaren, maar die ervaring hebben ze niet tot uitdrukking gebracht in een van de hier gepresenteerde onderzoeken. Wel werd uit onderzoek duidelijk dat verbetering van de informatievoorziening ten aanzien van de mogelijkheid om onkostenvergoeding te vragen nodig is. Dit klemmt te meer daar in de bestuursrechtelijke literatuur wordt gewezen op het fenomeen dat de bestuursrechter er in toenemende mate aan hecht dat gronden en bewijzen in een zo vroeg mogelijk stadium worden aangevoerd, de zogenoemde argumentatieve en bewijsfuik. Daarom is het van steeds groter belang dat belanghebbenden al in een vroeg stadium de goede argumenten en bewijsmiddelen aanvoeren. Een opdracht waaraan voor een leek moeilijk te voldoen is en waarvoor rechtshulp in veel gevallen noodzakelijk is.

4.6 KLACHTEN BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN

In een hoofdstuk dat ingaat op verricht empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers in Awb-procedures mogen de op basis van onderzoek verworven bevindingen van de Nationale ombudsman (No) niet ontbreken. De kerntaak van de No is immers het onderzoeken van gedragingen van bestuursorganen en het beoordelen van de behoorlijkheid van dat handelen aan de hand van objectieve normen: de behoorlijkheidsnormen.¹⁵⁷ Klachten van burgers over gedragingen van overheidsorganen geven aldus een beeld van voor die burgers belangrijke ervaringen.¹⁵⁸

De No hanteert het 'kenbaarheidsvereiste': hij neemt de klacht pas in behandeling wanneer de indiener zijn klacht eerst kenbaar heeft gemaakt aan het bestuursorgaan waar de klacht thuishoort. Dat betekent dat kennisneming van alle klachten van burgers bij de onderscheiden bestuursorganen niet alleen een kwantitatief, maar ook een kwalitatief beeld kan opleveren van negatieve ervaringen van burgers met die bestuursorganen. Een dergelijk onderzoek kan binnen het bestek van de onderhavige opdracht niet worden uitgevoerd.¹⁵⁹ Ter illustratie kan wel aan de hand van het Jaarverslag over 2004 een indruk worden gegeven van de klachten in dat jaar, bij één middelgrote gemeente.¹⁶⁰ Het jaarverslag geeft – volgens de opstellers – voor een klein gedeelte weer welke dagelijkse dingen de gemeente 'niet gewoon goed doet'. De helft van de klachten in 2004 werden

157. Verslag van de Nationale ombudsman over 2005, p. 72.

158. In 2005 dienden bijna 12.000 mensen via internet of per brief een klacht in. Het dubbele aantal mensen zocht telefonisch contact over hun probleem. De meeste klachten gingen over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Belastingdienst.

159. Wellicht dat het onderzoek naar interne klachtenregelingen in het kader van de derde evaluatie Awb deze informatie wel oplevert.

160. Het betreft de gemeente Zaanstad, die het Jaarverslag klachten 2004 op internet heeft gezet: www.zaanstad.nl.

gegrond bevonden. De opstellers stellen verder dat de in het verslag opgenomen cijfers betrouwbaar zijn maar niet volledig betrouwbare informatie geven over de kwantiteit van de klachten die leven onder burgers, omdat veel burgers niet reageren in de verwachting geen (snel) resultaat te boeken. De gemelde klachten zijn volgens hen in die zin (mogelijk) het topje van de ijsberg.

Wat kan gezegd worden over de aard van de ruim 200 genoteerde klachten? Ze betreffen twee hoofdonderwerpen: helderheid van procedures en houding en gedrag. Gaat het over een procedure dan betreft het zaken als: is de administratie op orde, is een bevoegdheid juist gebruikt, zijn de stappen logisch, zijn de klachten correct en op tijd afgewikkeld en de besluiten tijdig genomen, worden afspraken nagekomen en is het werkproces zorgvuldig beschreven en geanalyseerd? Gaat het om gedrag dan speelt respect, klantgericht- en oplossingsgerichtheid een belangrijke rol, maar ook rechtmatigheid en het vermijden van (de schijn van) ongelijkheid in behandeling. Veel klachten hebben betrekking op zorgvuldigheidskwesties, zoals zorg dragen voor duidelijke, goede en tijdige informatie, deugdelijke correspondentie, voldoende interne communicatie ten behoeve van een integrale aanpak, waardoor de burger met één contactpersoon te maken heeft en wederzijds respect en wellevendheid. In de klachtbehandeling moet het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid centraler staan, met tegelijk minder accent op gelijk hebben of krijgen, aldus dit jaarverslag.

Een deel van de Nederlandse gemeenten is niet aangesloten bij de No, maar heeft een eigen externe klachtvoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeentelijke ombudsman/-vrouw. Mogelijk verschillen de klachten en klagers met de klachten en klagers die terechtkomen bij de No omdat de gemeentelijke overheid dicht bij de burger staat dan de landelijke overheid en de gemeente zorg heeft voor voorzieningen die dicht bij de burger staan. De gemeentelijke ombudsman in Groningen noteerde in 2002 de meeste klachten aangaande het punt dat burgers zich niet serieus genomen voelden, daarna klachten over uitkeringen, ten derde klachten over incasso (de wijze waarop de gemeente vorderingen int of uitbetaalt of verrekent, vaak ook uitkeringen), ten vierde klachten over de wijze waarop de gemeente intern klachten afhandelde, ten vijfde klachten over (betaald) parkeren, ten zesde behandeltermijnen van bezwaarschriften en ten slotte openbare ruimte en onderhoud. In 2003 ging het om klachten over (in volgorde van meest voorkomend): bejegening, uitkeringen, huisvesting/wonen, incasso/behandeltermijnen, overlast/hinder/ personeelszaken, trajecten, klachtbehandeling en parkeren.

Bevindingen van de No

In zijn verslag over 2005 'De Maakbare Overheid' stelt de No dat mensen in financiële problemen raken omdat de overheid traag is met de behandeling van aanvragen om een uitkering, subsidie of vergunning. Vaak treft dit mensen die al in een zwakke financiële positie verkeren. De ombudsman wijst erop dat de overheid er is voor de burger. Dat, zo stelt hij, moet de overheid als uitgangspunt nemen bij de grote veranderingen in de wetgeving van de laatste tijd. Uitvoeringsorganisaties als Belastingdienst en UWV moeten meer tijd krijgen om zich

voor te bereiden op nieuwe wetten en om de burger ook van dienst te kunnen blijven.¹⁶¹

De Nationale ombudsman signaleert ook dat een groot deel van de problemen met de overheid gaat over gebrekkige communicatie: het ontbreekt bij (negatieve) beslissingen vaak aan een heldere uitleg, informatie komt niet of is onvolledig. De ombudsman pleit ervoor dat de overheid de burger op een meer gelijkwaardige manier benadert.

Burgerbrieven

In twee grote onderzoeken uitgevoerd in 2003 (2003/325) en 2005 (2005/250) kwam de aandacht voor tijdige afhandeling van burgerbrieven aan de orde. In 2003 concludeerde de Nationale ombudsman dat de overheid te traag reageert op bezwaarschriften en klachten van burgers en vaak nalaat om burgers over de behandeling van brieven tussentijds te informeren. Per ministerie deed hij toen aanbevelingen voor verbetering. Alle ministers hebben daar positief op gereageerd. In het Programma Andere Overheid van het kabinet zijn ook acties ondergebracht om tot verbetering te komen. De Nationale ombudsman evalueerde in het rapport van 2005 de manier waarop de ministeries met zijn aanbevelingen uit 2003 aan de slag zijn gegaan. Hij meldde in een rapport, dat op 7 september 2005 werd overhandigd aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing 2005, dat de afgelopen twee jaar door alle ministeries initiatieven waren genomen om de afhandeling van correspondentie van burgers sneller en beter te laten verlopen. Toch achtte de No op vrijwel elk ministerie wel verdere verbetering mogelijk. Vooral de tijdige afhandeling van bezwaarschriften werd nog als een belangrijk knelpunt gezien.

Samenvattend: traagheid van behandeling en gebrek aan informatie blijken zaken waarover de burger zich het meest beklagt bij de Nationale ombudsman. Er is geen instantie waar de burger terecht kan om zijn positieve ervaringen met bestuursorganen te melden. Omdat een 'goede' relatie tussen bestuur en burger echter de norm is, vormen de meldingen bij de No over negatieve ervaringen een betrouwbare empirische bron voor ons onderzoek.

4.7 DE BURGER EN MEDIATION

Mediation komt aan bod in deze studie omdat mediation plaatsvindt in een setting die in toenemende mate tegemoetkomt aan de wensen van burgers ten aanzien van procedures. Het gaat dan om wensen ten aanzien van hoor en wederhoor, vertrouwen, begrip en neutraliteit. Barendrecht en Klijn (2004, p. 16) wijzen erop dat er steeds meer onderzoek beschikbaar komt over de elementen (factoren) die partijen in een mediation belangrijk vinden. Deze auteurs stellen voorts dat de (Amerikaanse) literatuur over dit onderzoek in ieder geval laat zien dat wensen van procespartijen empirisch onderzoekbaar zijn en niet zelden afwijken van wat professionele procesdeelnemers als wenselijk zien, of zelfs aan-

¹⁶¹. Zie ook het Persbericht van de Nationale ombudsman d.d. 19 april 2006.

nemen dat de wensen van hun cliënten zijn. Of Nederlands onderzoek over mediation in het bestuursrecht ook al iets kan onthullen van dergelijke wensen, dan wel dat het zich beperkt tot onderzoek naar hoe burgers mediation in het algemeen waarderen, zal in het navolgende blijken.

Mediation is het door partijen zelf gezamenlijk oplossen van hun conflict via bemiddeling door een onafhankelijke derde, de mediator. De motieven bij mensen die kiezen voor mediation vinden hun oorsprong in hun wens ten aanzien van de snelheid waarmee een oplossing wordt bereikt, hun wens om alles in eigen hand te houden, hun wens om maatwerk te krijgen en hun wens om de relatie met de andere partij te behouden. Voorwaarde voor succesvolle mediation is onderhandelingsruimte. De ontwikkeling van mediation naast rechtspraak heeft ook het bestuursrecht niet onberoerd gelaten.¹⁶² De Jong (2004) gaat in haar scriptie in op de vraag in hoeverre mediation geschikt is als middel om sneller en op een voor partijen meer bevredigende wijze bestuursrechtelijke geschillen op te lossen alsmede op de vraag op welke wijze dit zou moeten worden georganiseerd. De Jong heeft haar onderzoek uitgevoerd door middel van interviews met sleutelfiguren, het raadplegen van evaluatierapporten en het bevragen van medewerkers van het ministerie van Justitie. Ondanks verschillende tegenindicaties acht De Jong het inzetten van mediation in bestuursrechtelijke geschillen kansrijk.

Zowel in de fase van beroep instellen bij de rechter als in de fase van bezwaar maken wordt mediation toegepast. Belastingdienst en UWV hechten veel waarde aan een goede motivering van de beslissing op bezwaar. Naast afhandeling door middel van de bezwaarschriftprocedure staat voor burgers bij de Belastingdienst en UWV de mogelijkheid tot mediation (in geschillen waarin niet een juridisch conflict centraal staat) open.¹⁶³ In deze paragraaf gaan we nader in op enkele empirische onderzoeken naar mediation in het bestuursrecht.

Ruimte voor mediation

In dit grote landelijke onderzoek naar ervaringen met mediation (2003) zijn partijen geïnterviewd die hun bestuursrechtelijke geschillen via een mediationtraject hebben aangepakt. Het beleid van het ministerie van Justitie is gericht op het bevorderen van alternatieve geschilbeslechting teneinde te komen tot: 1) dejuridisering van geschillen, 2) het op de kwalitatief beste respectievelijk meest effectieve wijze afdoen van geschillen, 3) een meer pluriforme toegang tot het recht en 4) het verminderen van de druk op de rechtspraak (Beleidsbrief ADR 2000-2002). In het kader van het ADR-beleid werden twee landelijke mediationprojecten uitgevoerd binnen de justitiële infrastructuur: het project 'Mediation naast Rechtspraak' en het project 'Mediation andere Rechtshulp'. In het eerste project werden zaken naar mediation doorverwezen vanuit civiele en bestuurssectoren van rechtbanken en gerechtshoven. Doorverwijzing naar mediation geschiedde op verschillende momenten (voorafgaand aan of tijdens de zitting) en op verschil-

162. Zie o.m. Combrink-Kuiters, Niemeijer en Ter Voert 2003.

163. Wijkhuijs 2006, p. 846.

lende wijzen (schriftelijk of door de rechter). Voor partijen waren er geen extra kosten aan verbonden. In het tweede project werden partijen via de Bureaus voor Rechtshulp naar mediation doorverwezen.

In de evaluatie stond de vraag centraal of mediation een kwalitatief betere oplossing kan bieden, indien een juridische beslissing het conflict van partijen niet echt op zou lossen of indien mediation een snellere oplossing zou bieden en tot meer tevredenheid zou leiden bij beide partijen.

Partijen hebben in de meeste gevallen voor mediation gekozen omdat zij via deze methode een snellere oplossing verwachtten van hun conflict. Bij de bestuurszaken vormden de ex-Arob/Awb-zaken de grootste groep. Partijen en raadslieden bleken voor alle zaken tezamen gemiddeld tot meer dan gemiddeld tevreden over de duur, het verloop en de uitkomst van het mediationproces en meer dan gemiddeld tevreden over de mediator. Partijen bij wie de mediation niet tot overeenstemming had geleid bleken, zoals te verwachten viel, met name minder tevreden over de uitkomst dan partijen die wel overeenstemming hadden bereikt. Bij vergelijking van de doorlooptijden van mediations met die van gerechtelijke procedures bleek dat bij bestuursrechtelijke zaken doorverwijzing naar mediation met een succesvolle afloop een tijdsbesparing opleverde, terwijl mediations zonder overeenstemming de gemiddelde doorlooptijd van de gerechtelijke procedure bleken te verlengen. Uit de resultaten die werden geboekt met de mediations bleek dat meer dan 60% was geslaagd en dat partijen over het algemeen tevreden waren.

Wat betekenen deze uitkomsten nu voor ons onderzoek? Uit het succes van mediation in bestuurszaken zou a contrario afgeleid kunnen worden dat het volgen van de reguliere rechtsgang nogal eens leidt of leidde tot negatieve ervaringen van burgers met de Awb-procedures. De duur, het verloop en de uitkomst van mediation leidde in veel gevallen tot tevredenheid, tot positieve ervaringen dus van burgers. Het lijkt erop dat de positieve resultaten van het landelijk project steeds meer bestuursorganen stimuleren om mediation aan te wenden als bruikbaar alternatief. We beschrijven hier een tweetal projecten op het niveau van het bestuursorgaan.¹⁶⁴

Mediation in bezwaar

De provincie Overijssel was de eerste provincie in Nederland die ervaring opdeed met mediation als alternatief voor de reguliere bezwaar- en klachtprocedure. In 2002 is een onderzoek uitgevoerd naar het verloop van het mediationproject (De Graaf, Marseille [e.a.] 2003). Van de 208 ingediende bezwaren in 2001 en 2002, vond in zeven gevallen mediation plaats, waarvan er zes met succes werden afgerond. Wanneer mediation in bezwaar plaatsvindt, kunnen drie fasen worden onderscheiden: de eerste fase richt zich op de vraag of het bezwaar in aanmerking komt voor mediation (proces van premediation), de tweede fase betreft de

164. Ook bij de Belastingdienst lopen mediationtrajecten. Voor burgers is daarover een folder gemaakt, 'Mediation bij de Belastingdienst', op basis waarvan ze zelf kunnen beoordelen of mediation iets voor hen is. Er wordt geworven voor mediation op basis van de argumenten dat 1) de burger zelf de oplossing bepaalt, 2) de relatie wordt gespaard, 3) een samenhangende behandeling mogelijk is, 4) een snelle oplossing kan worden gevonden en 5) kosten bespaard worden.

mediation zelf en in de derde fase wordt de bereikte oplossing vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. Het is de provincie die bepaalt of een zaak voor mediation in aanmerking komt. De onderzoekers concluderen dat mediation niet leidt tot een snellere afhandeling van bezwaarschriften. Tevens concluderen zij dat afhandeling via mediation meer inspanningen kost dan afhandeling via bezwaar. Tevredenheid blijkt afhankelijk te zijn van de uitkomst van de mediation: indien mediation leidt tot verbetering van de rechtspositie van de bezwaarmaker, is deze overwegend tevreden. Wanneer mediation niet het gehele besluit betrof, maar slechts een onderdeel, overheerste twijfel bij de bezwaarmakers. De onderzoekers concluderen dat voor bezwaarmakers de mogelijkheid van direct overleg (participatie) met de provincie het meest gewaardeerde element van mediation is. Vergroot mediation de tevredenheid bij de bezwaarmakers? Zowel in de bezwaarschriftprocedure als in een mediationproces wordt de tevredenheid van de bezwaarmaker bepaald door de materiële uitkomst van het proces, zo stellen de onderzoekers. Hoewel te verwachten is dat de tevredenheid van betrokkenen bij een mediation groter is vanwege het feit dat wilsovereenstemming is bereikt in de vaststellingsovereenkomst, is de uitkomst doorslaggevend voor de mate van tevredenheid.¹⁶⁵ Volgens de onderzoekers kan verondersteld worden dat de mate van acceptatie van de uitkomst van de bij de mediation betrokken partijen groter is dan de mate van acceptatie van de uitkomst in bezwaar, vanwege het feit dat de vaststellingsovereenkomst door beide partijen is ondertekend. De duur van procedure wordt door mediation niet verkort ten opzichte van de duur van de bezwaarschriftprocedure. Onderzoekers concluderen dat het mediationproces gemiddeld langer duurt dan de bezwaarschriftprocedure. Wat betreft de Overijsselse bezwaarmakers concluderen zij dat moeilijk is te bezien of tevredenheid over de bezwaarschriftprocedure bij de partijen die bij mediation zijn betrokken nog vergroot is.

Mediation bij UWV

Ook UWV heeft met een 'andere aanpak' (snelle telefonische benadering in alle voorkomende gevallen) en mediation getracht de juridisering en hogere klanttevredenheid te bereiken in gevallen van bezwaar en beroep. In 145 bezwaarzaken werd de cliënt mediation aangeboden en in 72% werd dat aanbod aanvaard. Er vonden 104 mediations plaats. Het aanbod werd meer geaccepteerd in de leeftijdsgroep van 45 tot 54 jaar en in conflicten die betrekking hadden op verwijtbare werkloosheid. De reden om mediation te accepteren lag vaak in de wens om de oplossing in eigen hand te houden of om te kunnen overleggen. Mediation in beroep vond in 29 zaken plaats; in 20 zaken werd een vaststellingsovereenkomst gesloten; in 15 zaken heeft UWV een nieuwe beslissing genomen.

In het verslag over de nieuwe werkwijze bij bezwaar en beroep lezen we dat de ondervraagde cliënten meer tevreden zijn met die aanpak dan cliënten die het bezwaarproces hebben doorlopen. De score is 6.6 respectievelijk 5.4. Cliënten waarderen het telefonisch benaderd te worden door UWV. Zij voelen zich serieus genomen en stellen begrip en een duidelijke uitleg op prijs. De conclusie luidt dat

¹⁶⁵. De Graaf, Marseille e.a. 2003, p. 96.

‘De andere aanpak’ sterk dejuridiseert en leidt tot een verhoging van de tevredenheid van cliënten. De snelle interventie en het persoonlijk contact zijn doorslaggevend. De werkwijze is minstens zo effectief als de reguliere bezwaarprocedure ingevolge de Werkloosheidswet, maar kost veel minder tijd en heeft positieve effecten op de doorlooptijd van het gehele bezwaarproces (2005, p. 30). Mediation brengt kosten met zich mee. De extra kosten van mediation in vergelijking tot het reguliere bezwaarproces worden veroorzaakt door de inzet van een mediator.

Opvallend is de passage in het verslag (p. 21) waar staat: de meerderheid van cliënten die bezwaar maken (verzekerden en werkgevers) is niet positief over de dienstverlening van UWV. Zij gaan in bezwaar wegens de inhoud van de beslissing, maar bij een derde van de cliënten speelt ook de manier waarop men is behandeld een rol.

Kortom voor UWV voldoende reden om te komen tot de aanbeveling om ‘de andere aanpak’ te implementeren in de werkwijze voor afdoening van bezwaarzaken WW en onderzoek te verrichten naar de toepassing de ‘andere aanpak’ en mediation in bezwaarzaken ingevolge de WAO en de ZW.

4.8 CONCLUSIE

Welke factoren zijn nu van belang voor de ervaring van burgers in de verschillende fasen van de Awb-procedure? In de empirische onderzoeken blijkt steeds een opvallend verband tussen de uitkomst en de mate van tevredenheid: een voor de burger gunstige uitkomst leidt tot grotere tevredenheid dan een ongunstige uitkomst. Dit gegeven is vrij vanzelfsprekend en niet verhelderend voor een bepaling van voor burgers relevante factoren. Het is juist van belang de aandacht te richten op de factoren die de mate van tevredenheid beïnvloeden onafhankelijk van de uitkomst. Welke factoren bepalen de mate van tevredenheid over de procedure bij burgers die een ongunstige uitkomst hebben gekregen? Komen die factoren overeen met of verschillen ze van de factoren die gelden voor burgers die een gunstige uitkomst hebben gekregen? Dit onderscheid tussen ‘winnende’ en ‘verliezende’ burgers kan pas na afloop van de beslissing op de aanvraag, op het bezwaarschrift of op het beroep gemaakt worden.

Dan kan worden onderzocht welke factoren maken dat de burger – ondanks een voor hem tegenvallend resultaat – tevreden is over de procedure. Om onafhankelijk van de uitkomst uitspraken te kunnen doen over relevante factoren is empirisch onderzoek, verricht *tijdens* de procedure (vóórdat de uitkomst bekend is), vereist.

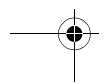
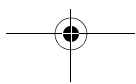
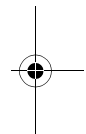
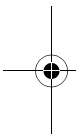
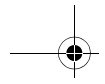
Wanneer we de resultaten van het empirisch onderzoek in verband brengen met de beleidsveronderstellingen van de wetgever, valt een aantal zaken op. Uniformering van administratiefrechtelijke procedures zou kunnen bijdragen aan een toegankelijker bestuursrecht, zo veronderstelde de wetgever. Of dat ertoe geleid heeft dat de burger het bestuursrecht als toegankelijk ervaart, is niet in empirisch onderzoek vastgesteld. Uit de wel in empirisch onderzoek vastgestelde behoefte van burgers om van de overheid toelichting en motivering te krijgen en zelf hun zegje te kunnen doen, kan worden afgeleid dat er behoefte is aan maatwerk ten aanzien van de inhoudelijke behandeling. De Awb is zodanig ruim geformuleerd,

dat niet de Awb zelf, maar de wijze van omgang ermee door beslissers bepalend is voor de ervaringen van burgers. Hoe de idee van wederkerige rechtsbetrekking tussen bestuur en burger in de praktijk wordt ingevuld, met andere woorden hoe de operationalisaties van die wederkerigheid (of juist het ontbreken daarvan) vanwege het bestuursorgaan worden ervaren door burgers, is beperkt zichtbaar gemaakt in empirisch onderzoek onder burgers.

De in dit hoofdstuk gevonden resultaten van empirisch onderzoek op het terrein van de Awb kunnen bijeengebracht worden in het navolgende overzicht van factoren. Drie hoofdgroepen worden onderscheiden: wensen ten aanzien van (het aangaan van) de procedure, wensen ten aanzien van de beslisser en wensen ten aanzien van de eigen positie.

Tabel 2 Overzicht van voor burgers relevante factoren inzake hun ervaringen met de Awb en de differentiaties daarbinnen

	<i>Factoren</i>	<i>Differentiaties binnen factoren</i>
<i>Wensen ten aanzien van (het aangaan van) de procedure</i>	Kosten	Bereikbaarheid Sociale hulpbronnen Economische hulpbronnen Tarieven Toegankelijkheid Administratieve lasten
	Tijd (Snelheid)	Wachttijd aanvraag/bezwaar/beroep Duur procedure Finaliteit
<i>Wensen ten aanzien van beslisser</i>	Bejegening	Respect/ Beleefdheid Eerlijkheid
	Professionaliteit	Neutraliteit Betrokkenheid Deskundigheid Betrouwbaarheid
<i>Wensen ten aanzien van eigen positie</i>	Participatie (<i>Voice</i>)	Mogelijkheid om eigen verhaal te kunnen doen Gehoord worden Deelnemen aan het proces Daadwerkelijk invloed hebben op het proces (procescontrole)
	Communicatie	Informatie vóór, tijdens en na de procedure Motivering beslissing



5 Conclusie en slotbeschouwing

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden allereerst de onderzoeksvragen beantwoord (par. 5.2). Vervolgens zijn de resultaten uit de hoofdstukken 3 en 4 in een schema geplaatst, althans voor zover het gaat om factoren die van belang zijn voor ervaringen van burgers in hun – door de Awb beheerste – relatie met de overheid (par. 5.3). De slotbeschouwing met aandachtspunten voor verder onderzoek staat in paragraaf 5.4.

5.2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

De opdrachtgever wilde drie vragen beantwoord zien:

- 1 Welke centrale beleidsveronderstelling ligt er ten grondslag aan de Awb wat betreft de positie van de burger?
- 2 Welke theorieën en empirische bevindingen met betrekking tot de burger in (rechts)procedures zijn van belang voor inzicht in de factoren die van invloed zijn op eventuele positieve of negatieve ervaringen van burgers met juridische procedures?
- 3 Welke empirische onderzoeken zijn verricht naar burgers en Awb-procedures en wat blijkt daaruit wat betreft hun ervaringen?

1 *Beleidsveronderstellingen Awb-wetgever*

Het begrip wederkerigheid en meer in het bijzonder het begrip ‘wederkerige rechtsbetrekking’ bleek een centrale, zij het weinig richtinggevende notie van de wetgever. Met de wederkerigheid wenste de wetgever een meer horizontale benadering van de relatie tussen overheid en burger tot uitdrukking te brengen. Overleg en communicatie werden daarmee tot centrale begrippen die onder meer vertaald zijn in voorschriften rond beslistermijnen en recht op hoor en wederhoor. Kosteloosheid (c.q. geringe kosten) en ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging zijn eveneens te beschouwen als operationalisaties van wederkerigheid. De wederkerigheid komt onder andere tot uitdrukking in de uitwerking van de beginselen van behoorlijk bestuur: zoals de zorgvuldige voorbereiding in artikel 3:2 Awb, de plicht tot belangenafweging door het bestuursorgaan (artikel 3:4, eerste lid Awb) en de motiveringsplicht in artikel 3:46 Awb. De wederkerigheid komt eveneens tot uitdrukking in plichten voor de burger zoals informatieplicht en tijdigheidsvereisten. Opgemerkt zij dat destijds met de wederkerighedsnotie de retoriek van de mondige burger werd benadrukt, hetgeen vooral leidde tot verplichtingen aan de kant van de overheid. Thans lijkt het begrip als zodanig geen expliciete rol meer te spelen voor de Awb-wetgever.

2 *Algemene theorieën en empirische bevindingen*

De procedurele en distributieve rechtvaardigheidstheorieën en de varianten daarop zijn van belang voor inzicht in de factoren die van invloed zijn op ervaringen van burgers. Ook de attributietheorie en de rationelekeuzetheorie dragen bij aan dit inzicht. Voor een beter begrip van de factoren die uit de theorieën en de empirie naar voren komen, is gebruikgemaakt van een analytisch model dat theorieën differentieert naar gelang het stadium van de procedure waarop ze betrekking hebben: voorafgaand aan de procedure (rationelekeuzetheorie), tijdens de procedure (theorie over procedurele rechtvaardigheid) of na de procedure (distributieverechtvaardigheids-/attributietheorie).

De door ons bestudeerde empirische onderzoeken variëren sterk in omvang, methode en onderzoeksobject, maar de bevindingen vertonen zowel onderling als in relatie tot de theorieën grote overeenkomst.

3 *Empirisch onderzoek op het terrein van de Awb*

Empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers met de Awb bleek schaars. Als al empirisch onderzoek is verricht op het terrein van de Awb, dan gebeurde dat veelal vanuit het perspectief van het bestuursorgaan of betrof het onderzoeksobject eerder het gevoerde beleid dan de ervaringen van burgers daarmee.¹⁶⁶ Uitzonderingen vormen onder andere de publicaties van Schuyt e.a. (1978), Breeuwsma e.a. (1984), Niemeijer (1991) en De Jong (2004), zij het dat eerstgenoemde drie onderzoeken zijn uitgevoerd in een periode vóór de invoering van de Awb. In hoofdstuk 4 zijn nog enkele andere empirische onderzoeken op het terrein van de Awb beschreven.

In de primaire fase zijn veelal in het kader van onderzoek naar klanttevredenheid en benchmarking aan burgers vragen voorgelegd met betrekking tot aspecten van de relatie tussen het overheidsorgaan en de burger die bestreken worden door de Awb. Ondersteuning en vooroverleg, snelheid waarmee de vergunning verkregen wordt, kennis van de vergunningverlener, inzichtelijkheid van de procedure, betrouwbaarheid en deskundigheid, informatie en voorlichting zijn de factoren die door burgers naar voren worden gebracht.

In de secundaire fase zijn enkele onderzoeken verricht onder bezwaarmakers (bijvoorbeeld: Sanders 1999, Van Montfort en Tromp 2000, Veltman 2006). Het goed naar voren kunnen brengen van eigen standpunten, serieus genomen worden en deskundigheid van beslissers blijken ook hier belangrijke factoren.

In de tertiaire fase komen tijdsduur van de procedure en het ontbreken van effectiviteit van geschiloplossing expliciet naar voren, naast de factoren die bekend zijn uit de theorie van de procedurele rechtvaardigheid. De ontwikkeling van mediation in het bestuursrecht bracht empirisch onderzoek voort gericht op ervaringen van burgers. Daaruit bleken voor burgers vooral de volgende factoren van belang: de mogelijkheid om de oplossing in eigen hand te houden, mogelijkheid

¹⁶⁶. Zie bijvoorbeeld Van der Veen 1990.

tot overleg en het besparen van tijd. Een belangrijke bron van kennis over ervaringen van burgers met het bestuur is te vinden bij de Nationale ombudsman. Uit klachten bij hem ingediend is af te leiden dat behoefte aan informatie door overheidsorganen de meest relevante factor is. Hoewel de weging van gevonden factoren niet nauwkeurig kan zijn vanwege het verschil in aard en kwaliteit van de opgespoorde empirische onderzoeken op het terrein van het bestuursrecht, springt een aantal factoren onmiddellijk in het oog.

5.3 FACTOREN BLIJKEND UIT THEORIE EN ONDERZOEK

Uit de literatuur, het algemene en het voor het bestuursrecht specifieke empirisch onderzoek komt een reeks van factoren naar voren die van belang zijn voor de ervaringen van burgers. In onderstaande tabel (tabel 3) zijn die factoren bijeengebracht samen met de belangrijkste bronnen waar ze uit voortkomen.

Tabel 3 Overzicht van bronnen van voor burgers relevante factoren genoemd in theorieën en empirische studies

	<i>Factoren</i>	<i>Differentiaties binnen factoren</i>	<i>Bronnen</i>
<i>Wensen ten aanzien van (het aangaan van) de procedure</i>	Kosten	Bereikbaarheid Sociale hulpbronnen Economische hulpbronnen Tarieven Toegankelijkheid Administratieve lasten	Rationelekeuzetheorie Geschilbeslechtingdelta
	Tijd (Snelheid)	Wachttijd aanvraag/bezwaar/beroep Duur procedure Finaliteit	Klantwaarderingsonderzoeken VROM-enquête
<i>Wensen ten aanzien van beslisser</i>	Bejegening	Respect Beleefdheid Eerlijkheid	Jaarverslagen Nationale ombudsman
	Professionaliteit	Neutraliteit (onpartijdigheid) Betrokkenheid Deskundigheid Betrouwbaarheid	Procedurerechtvaardigheidstheorie Klantwaarderingsonderzoeken VROM-enquête Genn Genn en Paterson

<i>Wensen ten aanzien van eigen positie</i>	Participatie (Voice)	Mogelijkheid om eigen verhaal te kunnen doen Gehoord worden Deelnemen aan het proces Daadwerkelijk invloed hebben op het proces (procescontrole)	Procedurerechtvaardigheidstheorie Expressive Theory Thibaut en Walker Crombag, Lind en Tyler Klantwaarderingsonderzoeken Enquête Zeeland Van der Ley Genn Genn en Paterson Geschilbeslechtingsdelta
	Communicatie	Informatie vóór, tijdens en na de procedure Motivering beslissing	Klantwaarderingsonderzoeken Geschilbeslechtingsdelta Van der Bunt, Keijsers en Elffers Huls e.a. VROM-enquête Jaarverslagen Nationale ombudsman

In tabel 3 komen distributieverechtvaardigheidstheorieën en attributieverechtvaardigheidstheorieën niet voor. Deze hebben betrekking op de waardering van procedures door burgers na afloop daarvan. Het eerste aangrijpingspunt voor regelgeving en beleid ligt voor het algemeen bestuursrecht in de procedurele rechtvaardigheid en niet in de directe beïnvloeding van de uitkomst van de procedure. De factoren die betrekking hebben op wensen ten aanzien van de beslisser en ten aanzien van de eigen positie van burgers worden in de literatuur veelal met de term *fairness* samengevat.

5.4 CONCLUSIE

Procedurerechtvaardigheidstheorieën en empirisch onderzoek laten zien wat burgers wensen ten aanzien van (rechts)procedures. De verschillende factoren die van belang zijn voor ervaringen van burgers met (rechts)procedures zijn geïnventariseerd. De belangrijkste (want steeds bevestigde) factoren worden hier nogmaals gepresenteerd. In de eerste plaats willen burgers werkelijk gehoord worden en hun eigen verhaal kunnen doen (*voice*). Zij willen hun argumenten naar voren kunnen brengen ten overstaan van een luisterende beslisser of rechter. In de tweede plaats achten burgers een uitkomst rechtvaardiger indien ze invloed hebben op de procedure, bijvoorbeeld als zij bewijs kunnen inbrengen en argumenten kunnen aanvoeren (procescontrole).¹⁶⁷ Ten derde is informatieverschaffing en motivering door de beslisser of rechter van invloed op ervaren legitimiteit en tevredenheid van procesdeelnemers. Burgers willen geïnformeerd worden.

¹⁶⁷. Thibaut en Walker 1975; Crombag en Van Koppen 1991.

Ten slotte is de bejegening van belang voor de tevredenheid, acceptatie en naleving van beslissingen.

Het empirisch onderzoek dat gedaan is op het terrein van de Awb bevestigt in grote lijnen de uitkomsten die gedestilleerd zijn uit algemene theorieën en empirie. Empirisch onderzoek naar ervaringen van burgers met Awb-procedures is schaars. Met name ervaringen van burgers in het primaire proces blijven onderbelicht, al voeren sommige bestuursorganen wel klanttevredenheidsonderzoeken uit. Deze onderzoeken strekken zich uit tot diverse vormen van dienstverlening, ook tot niet Awb-gerelateerde onderdelen.

Ten aanzien van het beschikbare empirisch onderzoek op het terrein van de Awb moest soms worden vastgesteld dat het weliswaar als – overigens belangwekkend – resultaat kon melden dat burgers die gewonnen hadden meer tevreden waren dan zij die het bestuursorgaan zagen winnen, maar dat het overigens geen nieuw licht kon laten schijnen op voor ervaringen van burgers relevante factoren.

In de literatuur worden grote thema's aangesneden als de argumentatieve of bewijsfuijk¹⁶⁸, de finaliteit¹⁶⁹ en de ongelijkheidscompensatie. Een vertaling van deze rechtsgeleerde onderwerpen naar een voor leken begrijpelijk niveau en het aldus voorleggen aan burgers in empirisch onderzoek gebeurt tot nu toe nauwelijks.

5.5 SLOTBESCHOUWING

In het eerste hoofdstuk constateerden we dat de wetgever beoogde een belangrijke verschuiving te doen plaatsvinden van een verticale naar een meer horizontale relatie tussen bestuur en burger, van een boven de burger gestelde overheid naar twee gelijkwaardige partners. Uit het parlementaire bronnenonderzoek bleek dat het sleutelbegrip daarbij de wederkerige rechtsbetrekking is. Op het eerste gezicht – zeker ten tijde van de invoering van de Awb – lijkt deze verandering positief voor de burger. Wie zou zo'n vijftien jaar geleden niet als gelijkwaardige partner willen worden beschouwd? De wetgever heeft met het containerbegrip wederkerigheid alle ruimte om uiteenlopende politieke visies te incorporeren in nadere regelgeving. Juist omdat het begrip door de wetgever weinig is geëxpliciteerd, is het aan de uitvoerders overgelaten om nadere invulling te geven. Niet de wet, maar de uitvoerders bepalen voor een groot deel wat die wederkerigheid voor de burger inhoudt. Een voorbeeld daarvan is het niet informeren over mogelijke kostenvergoeding in de bezwaarfase, waardoor burgers daar ook geen gebruik van maken.

De Awb-wetgever wenste het bestuursrecht eenvoudiger en toegankelijker te maken. De uit empirisch onderzoek gebleken grote behoefte van burgers aan

168. Ook aangeduid als het trechtermodel: in appel hanteert de rechter een beperking in de mogelijkheden van de procespartij om nieuw of aanvullend bewijsmateriaal aan te brengen.

169. De vraag naar finaliteit van de uitspraak van de bestuursrechter betreft de vraag of er een definitieve regeling totstandkomt van het betreffende, controversiële punt. Marseille (2004) stelde in zijn onderzoek vast dat in ongeveer een derde van de gevallen er geen sprake is van een definitieve vaststelling van de rechtens geldende verhoudingen.

transparantie en deskundigheid bij uitvoerders wijst niet direct in de richting van eenvoud en toegankelijkheid.

Gezien de grote interpretatieruimte die de notie wederkerige rechtsbetrekking laat, zou ervoor gekozen kunnen worden het begrip wederkerigheid te laten voor wat het is en helder te spreken over het in de procedures zo klein mogelijk maken van het gegeven machtsverschil tussen overheid en burger. Dat biedt dan ook een betere, meer concrete basis om na te denken over de positie van burgers in het bestuursrecht.

Achteraf bezien zijn er kritische opmerkingen te plaatsen bij de verschuiving in de verhouding tussen bestuur en burger. Allereerst is met de totstandkoming van de Awb en het centraal stellen van de rechtsbeschermingfunctie van het bestuursproces het beginsel van ongelijkheidscompensatie sterk gerelativeerd.¹⁷⁰ Bij twee gelijkwaardige partijen in een proces lijkt compensatie immers overbodig. De concretisering van de compensatiegedachte is in de loop der tijden dan ook steeds moeilijker geworden. Zo heeft de rechter beperkingen gesteld aan het inbrengen van nieuwe beroepsgronden door een burger (het 'trechtermodel') en is een burger indien hij in appel gaat sterk beperkt in zijn mogelijkheden om nieuw of aanvullend bewijsmateriaal in te brengen.

Het begrip wederkerigheid sluit aan bij een tijd waarin het idee van de verzorgingsstaat steeds meer aan kracht heeft verloren en de burger wordt opgedragen zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen. De wederkerige rechtsbetrekking legt immers niet alleen aan de overheid maar ook aan de burger plichten op. Vele bevoegdheden van de overheid gaan in de Awb samen met ermee corresponderende medewerkingsverplichtingen van de burger.¹⁷¹ Het in acht moeten nemen van fatale termijnen en het tijdig verschaffen van uitvoerige administratieve gegevens zijn daarvan voorbeelden (zij het dat termijnen voor de overheid zelf veelal niet fataal zijn).

Burgers zouden volgens de Awb-wetgever in staat moeten zijn zonder deskundige bijstand een bezwaar- of beroepsgang te volgen. Diezelfde burgers moeten in Awb-procedures de juiste gronden aanvoeren, tijdig gronden formuleren, overeenkomstig de eisen van een goede procesorde bewijs en tegenbewijs produceren, en inschatten of het inwinnen van deskundigheidsadvies opportuun is. Hoe vaardig denkt de overheid dat de gemiddelde burger is? In hoofdstuk 4 lazen we onder andere dat buurtbewoners een grote achterstand hebben, dat uit enquêtes van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu onder aanvragers van een omgevingsvergunning blijkt dat burgers het allereerst van belang achten dat zij ondersteuning krijgen bij de aanvraag van een vergunning en dat zij de inhoudelijke kennis van de vergunningverlener van groot belang achten. Onvoldoende bekwaamheid van medewerkers en weinig inzichtelijkheid van de procedure leiden tot ontevredenheid. Waarom zou dat zijn? Uit verschillende studies blijkt dat een groot deel van de bevolking niet voldoende toegerust

170. Schlössels 2003, p. 139-165.

171. Tak 1995, p.3.

is om de eigen rechten en plichten te realiseren.¹⁷² Mensen worden door de overheid op hoog intellectueel niveau aangeschreven en aangesproken, terwijl in Nederland bij 11,5 % van de scholieren onder de vijftien jaar de leesvaardigheid zo zwak is dat deze leerlingen later veel moeite zullen hebben om volwaardig mee te kunnen doen in onze maatschappij.¹⁷³ Uit onderzoek blijkt ook dat er sprake is van onderbenutting van bepaalde voorzieningen. Het niet gebruikmaken van het recht kan beschouwd worden als 'niet-recht'.¹⁷⁴

De bevindingen uit ons literatuuronderzoek lijken elkaar tegen te spreken. Burgers willen *voice* en participatie, en toch zouden zij gebaat kunnen zijn met een overheid die zich meer paternalistisch gedraagt. Deze paradox komt onder andere voort uit het feit dat veel van het empirische onderzoek op dit gebied, van klanttevredenheidsonderzoeken in Nederland tot en met de experimenten van Tyler in de VS, zich heeft geconcentreerd op hoger opgeleiden. Het is een manco van veel onderzoek dat zij de grote groep van laagopgeleiden buiten beschouwing laat. Bovendien zijn het de hogeropgeleide burgers die kunnen kiezen volgens het rationelekeuzemodel en die graag *voice* zouden hebben, maar zelfs zij willen nog graag bij de hand worden genomen door een deskundige ambtenaar. Voor laagopgeleide burgers die niet deelnemen aan enquêtes en tevredenheidsonderzoek en die geen deel hebben aan voorzieningen waarop zij wel recht hebben geldt dit laatste waarschijnlijk in versterkte mate. Het onderzoek dat wel ook lager opgeleiden betreft, zij het dat deze ondervertegenwoordigd zijn in de onderzoeksgroep, laat zien dat zij niet in staat zijn om hun positie in de rechtsgang waar te maken. Het zijn, aldus de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, personen met een lage opleiding die behoren tot de kwetsbare categorieën en die minder bekend zijn met het rechtssysteem.

De factoren genoemd in de vorige paragraaf leveren de aanknopingspunten voor verbetering van de positie van de burger. Nader empirisch onderzoek naar deze factoren in het Nederlands bestuursrecht zal daaraan handen en voeten kunnen geven. Bezinning op de thematiek van wederkerigheid tussen overheid en burger kan letterlijk grondslaglegend zijn; het zal helpen om het algemeen niveau van functioneren van het bestuursrecht te verhogen.

Aandachtspunten voor verder onderzoek naar Awb-procedures

Op basis van het voorafgaande kunnen ten behoeve van nader onderzoek onder burgers naar de ervaringen met de Awb de volgende aandachtspunten worden geformuleerd.

- 1 Tot nu toe is er verhoudingsgewijs veel aandacht geschonken aan de derde fase van de bestuursrechtelijke procedures, de rechterlijke fase. De ervaringen van burgers in de eerste fase (voorbereiding en besluitvorming) en in de tweede fase (bezwaarschrift) zijn echter vele malen talrijker. Empirisch onderzoek zal zich daarom in de eerste plaats moeten richten op ervaringen van

172. Ook het beleidsadvies van de RMO 2004 komt tot deze bevinding.

173. De Groot-van Leeuwen 2005, p. 31.

174. Zie o.m.: CBS 2002 en SCP 2006.

burgers in Awb-procedures in de eerste en tweede fase. Aangeknoopt zou kunnen worden bij het type besluit en bij de vraag of het om handhaving of prestatie gaat.

- 2 Tot nu toe is verhoudingsgewijs veel onderzoek verricht onder burgers met een hoger dan gemiddelde opleiding en sociale vaardigheid, onder meer omdat zij de daadwerkelijke 'gebruikers' van Awb-procedures zijn. Onderzoek dient zich nadrukkelijk ook te richten op laag opgeleiden en sociaal minder vaardigen. Zo zou onderzoek gedaan kunnen worden naar het effect van de één-loketbenadering bij Awb-aanvragen door deze groep. Het gaat dan om de mate waarin burgers met een gemiddelde of lager dan gemiddelde opleiding en sociale positie in staat zijn langs deze, voor hen als eenvoudiger veronderstelde weg, voorzieningen aan te vragen: worden mensen bereikt die anders niet aan bod komen?
- 3 Onderzoek onder burgers die positieve ervaringen hebben terwijl de uitkomst van hun procedure negatief is én onderzoek onder burgers die negatieve ervaringen hebben terwijl de uitkomst van hun procedure positief is, biedt de meeste kans op inzicht in factoren die burgers van belang achten in procedures.
- 4 Bij onderzoek is het van belang om een expliciete keuze te maken voor het stadium van de procedure (voor, tijdens, na). Wanneer bijvoorbeeld voorafgaand aan de procedure gevraagd wordt naar ervaringen van burgers, kan vastgesteld worden welke eventuele belemmeringen voor hen gelden om de procedure in te gaan c.q. te vervolgen. Hoe denken ze dan over eventueel te maken kosten voor rechtsbijstand, over te investeren tijd en over hun kans op succes? Wanneer daarentegen achteraf gevraagd wordt naar ervaringen en percepties moet bedacht worden dat potentiële aanvragers, bezwaarschriftindieners of beroepschriftindieners buiten beschouwing blijven. Het onderzoek van Breeuwsma e.a. (1984) gaf blijk van het belang van onderzoek naar burgers 'in de voorfase' van een Arob-procedure. Herhaling van dit onderzoek naar burgers in de periode voorafgaand aan aanvraag, bezwaar of beroep kan voorzien in de leemte in kennis over factoren die een rol spelen bij het eventueel gebruikmaken van deze fases van de Awb-procedures. Nieuwe ontwikkelingen in het bestuursrecht maken ook een herhaling van het onderzoek van Breeuwsma e.a. naar ervaringen van burgers met bezwaarschriftenprocedures – en wel op basis van kennis verkregen uit eerder verricht onderzoek – nodig. Hoe moet bijvoorbeeld de grote vlucht van mediation als alternatief voor de bezwaarschriftenprocedure worden begrepen? Is het een signaal voor het falen van het bezwaarschrift als rechtsmiddel? Wat betekent verdergaande formalisering van mediation voor de tevredenheid van burgers over dit alternatief?
- 5 Het is van belang dat grote thema's uit de literatuur over de Awb, zoals de argumentatieve of bewijsfuik, de finaliteit en de ongelijkheidscompensatie, nader worden geoperationaliseerd voor empirisch onderzoek onder burgers. Immers wanneer blijkt dat deze noties tot structureel ongewenste gevolgen leiden voor burgers, dan zou de wetgever opnieuw aan zet kunnen zijn.

Summary

CITIZENS' EXPERIENCES WITH THE GENERAL ADMINISTRATIVE LAW ACT

The General administrative law act (GALA) of the Netherlands has been evaluated three times. In the first evaluation the research focussed – among other subjects – on the perspective of the administrative organs and administrative judges. One of the sub studies of the second evaluation dealt with the perspective of repeat players. The present study is part of the third evaluation. The study reviews the literature from the perspective of the 'common' citizen. Aspects addressed are, for instance, costs of the procedure, treatment by the courts, perceived fairness and solution of the citizens' problems.

Three questions had to be answered:

- 1 What general policy assumptions concerning the position of the citizen are basic to the GALA-legislator?
- 2 What theories and empirical findings concerning citizens in (legal) procedures can help generate the insight in factors that possibly influence citizens' experiences in legal procedures?
- 3 What empirical studies have been conducted in the field of citizens' experiences with the GALA and what are the findings concerning their experiences?

General policy assumptions of the GALA-legislator

The research started out by identifying the central points of departure of the legislator, based on parliamentary sources concerning the citizens' position. The comments in the literature have been described. The concept of 'reciprocity' more especially 'reciprocal legal relationship' turned out to be a central, yet open, notion for the legislator. In 'reciprocity', a horizontal approach of the government towards the citizen is expressed. Consultation and communication are therefore central notions, which have been translated into rules concerning the timing of procedures, rights to be heard and costs of procedures. Examples are that legal representation is not obligatory in GALA procedures and that costs for the citizens are kept at a minimum.

In our research a broad definition of 'procedures' has been used, namely all contacts between civil servants and citizens controlled by the GALA, in the course of which these civil servants have certain competences towards citizens. Reciprocity therefore plays a role in all phases of the GALA-procedure: in the primary phase in which a decision on a citizen's request is taken, in the secondary phase in which the citizen expresses his discontent in the written objection procedure, and in the tertiary phase, that involves the administrative court.

Reciprocity is expressed by elaborating the principles of fair administration, such as 'meticulous preparation' in article 3:2 GALA, the duty to fairly weigh interests by the administrative organ (article 3:4) and the obligation to motivate the

decision in article 3:46. The rules in which reciprocity is expressed as a duty for the citizen are also of importance (e.g. obligation to give information to the administration and respond timely).

Theories and empirical findings

We made an inventory of general theories concerning citizens in legal procedures. Factors appearing from the theories and the empirical studies vary in accordance to the stage of the procedure the theory deals with or to the stage in which the research is conducted: preceding the procedure (rational choice theory), during the procedure (procedural justice theory) or after the procedure (attribution theory).

The rational choice theory turned out not to help capture citizen experiences. Yet this theory shows that the costs of the procedure (e.g. for legal aid or in the form of time investment) play a role in the considerations to start a procedure or to determine afterwards whether the balance was favourable. Theories of procedural justice and procedural justice research reveal that citizens' satisfaction with the procedure is mainly determined by (in order of priority): a fair procedure, a fair outcome and the benefits (money or goods) citizens obtain from the procedure. Citizens think a procedure is fair when the procedure meets four characteristics: voice (being heard en being able to bring forward their own points of view), reliability (trust in the decision maker, respect in personal relations) and neutrality in the sense of 'professionalism' ((juridical) expertise, neutral application of rules, lack of prejudice, decisions based on facts and not based on personal opinions).

Theories of distributive justice deal with the justice of the outcome of the procedure. The attribution theory concerns attributing the outcome to concerned actors or circumstances under which the decision has been taken. Theories of procedural justice and the findings from empirical studies show what citizens consider important for (legal) procedures, regardless of the outcome. Theories and research always furnish the same factors citizens consider of importance for procedures, yet the weight of the factors and, with that, the ranking in priority vary.

Empirical research concerning citizens in the field of GALA

Empirical research concerning citizens' experiences with the GALA is scarce. If any empirical research had been conducted, it was done mainly from the perspective of the administrative body or the administrative policy rather than from the perspective of the citizens and their experiences with the administrative body or its policy. Exceptions are for instance: Schuyt (1978), Breeuwsma e.a. (1984), Niemeijer (1991) and De Jong (2004). All but the last study were conducted before the GALA was introduced.

In the primary phase citizens have been questioned about aspects of the relationship between the administrative organ and themselves as far as covered by the GALA, focussing primarily on client satisfaction and benchmarking. The 'Consumentenbond' found the lack of transparency of the local authorities the

most important factor for citizens. In client satisfaction investigations, conducted by the UWV, reliability and expertise turned out to be relevant to citizens. Support and preliminary consultation, the duration needed to get a permit, understanding the procedure, reliability and expertise and information are factors citizens put forward.

In the secondary phase several studies have been conducted amongst plaintiffs against provinces and ministries. Being able to put forward one's own point of view, being taken seriously and perceived expertise of the decision makers are factors that come across. A remarkable relation between the outcome of the procedure and the extent of satisfaction of the citizen is always found. Yet this fact is not very helpful in determining relevant factors. Quick settlement, clear information, explanation about the procedure, being heard and a client friendly approach are important factors for citizens' positive opinion about the procedure.

In the tertiary phase, duration of the procedure and lack of effectiveness of conflict resolution emerged as factors, besides the factors known from procedural justice theory.

The development of mediation in the field of administrative law gave rise to empirical research directed towards citizens' experiences. Factors produced by this research are: the wish to have the possibility to keep the solution in one's own hand, the possibility of consultation and saving time.

An important source of empirical research can be found in the annual reports of the National ombudsman. Complaints brought before the National ombudsman revealed that information provided by the administrative authorities is most important for citizens.

In conclusion

The GALA-legislator intended to make the administrative law simpler and more accessible. The high demand of citizens for transparency and expertise (as appeared to be important for citizens from empirical research) do not indicate that simplicity and accessibility of the present procedures have been fully realised. Considering the fundamental ambiguity of the notion of reciprocity between government and citizens, one could choose to ignore this notion and speak more straightforwardly about minimizing the difference in power between government and citizen in procedures. That would offer a better, more concrete basis to consider the position of natural persons in administrative law.

Recommendations for future research:

- Research in the tertiary phase has been conducted rather frequently, while by far most experiences of citizens concern the primary and the secondary phase; therefore research should preferably be directed at the primary process and at the secondary phase. As to the primary process, research should be focused on GALA-related connections between government and citizens.

- Research amongst low educated and socially backward citizens has been conducted scarcely. Future research should be directed to low-educated and socially backward people.
- Research amongst citizens who have positive experiences while the outcome is negative and research amongst citizens who have negative experiences while the outcome is positive, offer the best opportunity to reveal insight in factors considered of importance by citizens.
- For research it is important to make an explicit choice for the stage of the procedure (before, during, after). When, for instance, citizens are asked for information before the procedure, one can determine which possible hindrances weigh for them in starting a procedure or in continuing a procedure. When on the other hand citizens are asked for information after the procedure, one must realize that potential applicants, plaintiffs or lodgers of an appeal are ignored.
- Research into experiences of plaintiffs is also of importance because of new developments in the field of administrative law, like mediation. How, for instance, can one understand the success of mediation as an alternative for legal procedures? Does this entail a failure of the formal law?
- It is important that big themes in literature about the GALA such as argumentative funnelling, the lack of finality and the compensation for inequality between citizens and government are made operational for empirical research amongst citizens. If these notions would appear to lead to undesirable consequences for citizens after all, the legislator could have ground for GALA renewal.

Literatuur

Aalders e.a. 2001

M.V.C. Aalders, M.N. Boeve, W.G.A. Hazewindus, K.A.W.M. de Jong, A.P. Klap, B.K. Olivier, B.J. Schueler, R. Uylenburg, C.J. van der Wilt, *De burger en de Awb: ervaringen van repeat players met Awb-procedures*, Den Haag: BJu, 2001

Bangma 2002

C.H. Bangma, *De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures*, *Gemeentestem* 2002, 7160, p. 159-162

Barendrecht/Klijn 2004

M. Barendrecht en A. Klijn (red.), *Balanceren en vernieuwen. Een kaart van sociaal-wetenschappelijke kennis voor de Fundamentele Herbezinning Procesrecht*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak, 2004

Beerten e.a. 1996

M.S. Beerten, J.J.A. Bosch, H.E. Bröring, M. Herweijer, A. van Montfort, F. Noordam en F. Verbaas, *Ervaringen met de Awb. Aspecten van financiële beschikkingverlening*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996

Belastingdienst 2005

Belastingdienst, *Mediation bij de belastingdienst*, Folder 2005

Ten Berge 1996

J.B.J.M. ten Berge, *Ervaringen met de Awb: het bestuursprocesrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996

Beurskens 1995

W.J.J. Beurskens, De 'wederkerige rechtsbetrekking'; koekoeksei in het nest van het publiekrecht, in: E.C.H. van der Linden en A.Q.C. Tak, *Eenzijdig en wederkerig. Beschouwingen over de wederkerige rechtsbetrekking als basisconcept in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, 1995, p. 23-60

Bok 2000

A.J. Bok, De wederzijdse rechtsbetrekking tussen bestuur en burger bijdrage aan de kwaliteit van het overheidsbestuur?, in: G.H. Addink (red.), *Kwaliteit van overheidsbestuur: enkele verkenningen en veranderingen in bestuursrechtelijke verhoudingen ten gevolge van de invoering van kwaliteitszorg bij de overheid*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2000, p. 43-56

Van den Bos 2002

K. van den Bos, Wat is eerlijk? De sociale psychologie van waargenomen rechtvaardigheid, *De Psycholoog (Wetenschap)* april 2002, p. 177-182

Breeuwsma e.a. 1984

C.M. Breeuwsma, E. Helder, E. Niemeijer, H. Rawee, J. Griffiths, M. Oosting, *Arob-praktijken. Over ontstaan en afloop van bezwaarschriftenprocedures ingevolge de Wet Arob in de gemeentelijke bestuurspraktijk*, Deventer: Kluwer, 1984

Bruinsma/Welbergen 1988

F. Bruinsma en R. Welbergen, *De Hoge Raad van onderen*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1988

Bruinsma/Schillemans 2000

F. Bruinsma en C. Schillemans, Procesbeleving in kort geding, in: M.L.M. Hertogh en L.E. de Groot-van Leeuwen (red.), *Na de uitspraak. Gevolgen van geschillenbeslechting*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie bv, 2000, p. 95-111

- Bruinsma 2001
F. Bruinsma, *Rechtters in Nederland. Een NJB-enquête*, *NJB* vol. 76 (2001), afl. 40, p. 1925-1934
- Van de Bunt e.a. 2004
H. van de Bunt, J. de Keijser en H. Elffers, *Responsieve rechtters*, in: *Rechtters en de media: een knelkoppeling*, *Rechtstreeks* nr. 2, 2004, p. 7-34
- CBS 2002
CBS, *Jaarboek Wonen 2002*, Voorburg/Heerlen: CBS/Kluwer, 2002
- Coleman 1998
J.S. Coleman, *Foundations of social Theory*, Cambridge: Harvard University Press, 1998
- Combrink-Kuiters 2003
L. Combrink-Kuiters, E. Niemeijer en M. ter Voert, *Ruimte voor mediation*, Den Haag, BJu, 2003, Onderzoek en beleid, nr. 210
- Commissie-Boukema 2002
Commissie-Boukema, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Verslag van de Commissie Evaluatie Awb II, Den Haag, 2002
- Consumentenbond 2003
Consumentenbond, afdeling Onderzoek, *Burgers over gemeentelijke dienstverlening: een onderzoek in tien gemeenten*, Afdeling onderzoek Consumentenbond, april 2003
- Crombag/Van Koppen 1991
H.F.M. Crombag en P.J. Van Koppen, *Rechtvaardigheid: kwestie van inhoud of vorm?*, in: *De menselijke factor: psychologie voor juristen*, Arnhem: Gouda Quint, 1991
- Daalder/De Groot 1994
E.J. Daalder en G.J.R. de Groot, *Parlementaire geschiedenis van de Awb, eerste tranche*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1994
- Daalder e.a. 1994
E.J. Daalder, G.J.R. de Groot en J.M.E. van Breugel, *Parlementaire geschiedenis van de Awb, tweede tranche*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1994
- Daalder e.a. 1998
E.J. Daalder, G.J.R. de Groot en J.M.E. van Breugel, *Parlementaire geschiedenis van de Awb, derde tranche*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1998
- Damen 1993
L.J.A. Damen, *Bestaat de Awbmens?*, in: J.L. Boxum (red.), *Aantrekkelijke gedachten: beschouwingen over de Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, 1993, p. 109-129
- Dekker e.a. 2004
P. Dekker, C. Maas-de Waal, T. van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak; Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004 (werkdocument 102)
- Van Erp e.a. 2001
J. van Erp, Ph. Langbroek en R. Widdershoven, *Eenheid van rechtspraak, Een onderzoek naar de werking van coördinatiemechanismen in het bestuursrecht*, Amsterdam:Thela Thesis, 2001
- Faure/Moerland 2006
M. Faure en R. Moerland, *Griffierechten; Een vergelijkende beschrijving van griffierechten en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie*, Maastricht: Universiteit Maastricht; Faculteit der Rechtsgeleerdheid, 2006

Galanter 2005

M. Galanter, De duivel schijnt altijd op de grote hoop, in: J. Griffiths en H. Weyers (red.), *De sociale werking van recht, een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005, p. 435-463

De Graaf e.a. 2003

K.J. de Graaf, A.T. Marseille en M. Herweijer, *Mediation in bezwaar. Evaluatie mediationproject Provincie Overijssel*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2003

De Groot-van Leeuwen

L.E. de Groot-van Leeuwen, *Rechtters tussen Staat en Straat*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005 (oratie)

Genn 1999

H. Genn, *Paths to Justice; What People Do and Think about Going to Law*, Oxford-Portland Oregon: Hart Publishing, 1999

Genn/Paterson 2001

H. Genn en A. Paterson, *Paths to Justice Scotland*, Oxford-Portland Oregon: Hart Publishing, 2001

Gribnau 1993

J.L.M. Gribnau, De wederkerige rechtsbetrekking als nieuw paradigma?, *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtsleer*, (22) 1993, p. 87-95

De Haan e.a. 2001

P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat I*, Deventer: Kluwer, 2001

Handreiking Bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht, Den Haag, BJu, 2004

Hertogh 2004

M.L.M. Hertogh, Vertrouwen in de rechtspraak; Harde cijfers met een flinke korrel zout, *NJB*, afl. 23, 4 juni 2004, p. 1164-1168

Herweijer e.a. 2005

M. Herweijer, P.O. de Jong en J. de Ridder, *Oordelen over effecten van bestuursrecht: een verkenning van het debat en bevindingen van sociaalwetenschappelijk onderzoek*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde, 2005

Hirsch Ballin 1989

E.H.M. Hirsch Ballin, Wederkerig bestuursrecht, *RMThemis* 1989-1, p. 1-4

Huls e.a. 2003

N.J.H. Huls, P.A.M. Mevis en N. Visscher, De kloof tussen rechtspraak en samenleving; Hoe klantvriendelijk is de rechter?, *Justitiële verkenningen*, jrg. 29, nr.1 2003

De Jong 2004

K.S. de Jong, *Mediation als alternatief voor de bestuursrechter*, Tilburg: UvT, 2004 (scriptie)

De Jong 2004

P.O. de Jong, *Beroep op tijd: een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in eerste aanleg in het bestuursrecht*, Den Haag: BJu, 2004 (proefschrift)

Jorna e.a. 1997

F.B.A. Jorna, M. Schnetz, G.A.C.M. van Ballegooij, Th.G. Drupsteen, G.S.A. Dijkstra en A.E. Schilder, *Subsidiebeschikkingen*, Den Haag: VUGA 1997

Jungmann/Combrink-Kuiters 2005

N. Jungmann en L. Combrink-Kuiters, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005*, Den Haag: BJu, 2005

- Koenraad 2006
L.M. Koenraad, Bestuursrechter onbereikbaar bij financieel onvermogen, *Advocatenblad* 12 mei 2006, p. 330-332
- Van der Leij 2002
B. van der Leij, Van instrument naar deelnemer? De bejegening van getuigen in strafzaken, in: M. Malsch, *De burger en de rechtspraak. Ervaringen en percepties van niet-professionele procesdeelnemers*, Den Haag: Elsevier juridisch, 2002, p. 95-116
- Lind/Tyler 1988
E.A. Lind en T.R. Tyler, *The social psychology of procedural justice*, New York: Plenum, 1988
- Lubberdink 1993
H.G. Lubberdink, De Awb: hoedster van de individuele vrijheid?, in: J.L. Boxum (red.), *Aantrekkelijke gedachten: beschouwingen over de Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, 1993, p. 131-139
- Lünnemann e.a. 2005
K.D. Lünnemann, H. Boutellier, M. Goderie en P. van der Graaf, *Beschermingsarrangementen. Recht doen vanuit het perspectief van de burger*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2005
- Malsch 2004
M. Malsch, De aanvaarding en naleving van rechtsnormen door burgers: participatie, informatieversteviging en bejegening, in: P.T. de Beer, C.J.M. Schuyt (red.), *Bijdragen aan waarden en normen*, Amsterdam: AUP, 2004, p. 77-106
- Malsch/Nijboer 2005
M. Malsch en J.F. Nijboer, *De zichtbaarheid van het recht: openbaarheid van de strafrechtspleging*, Deventer: Kluwer, 2005
- Marseille 2003
A.T. Marseille, Snelle en effectieve geschilbeslechting door de bestuursrechter in de praktijk, in: A.F.M. Brenninkmeyer, *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag, BJu, 2003
- Marseille 2004
A.T. Marseille, *Effectiviteit van bestuursrechtspraak: een onderzoek naar het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*, Den Haag, BJu, 2004
- MDW-werkgroep Benchmark Gemeentelijke Dienstverlening, *Lokaal loket*, Den Haag, 21 mei 2002
- Van der Meer 2004
T. van der Meer, Een kwestie van vertrouwen, in: *Vertrouwen in de rechtspraak: empirische bevindingen*, Rechtstreeks 2004, nr.1, Den Haag: Raad voor de rechtspraak, 2004
- Van der Meulen e.a. 2005
B.M.J. van der Meulen, M.E.G. Litjens en A.A. Fredriks, *Prorogatie in de Awb; Invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep*, Den Haag: WODC/Wageningen University/Universiteit Utrecht, 2005
- Michiels 1982
F.C.M.A. Michiels, De kroon op het werk?, *NJB* 1 mei 1982, afl. 18, p. 544-549
- Minekus 2002
W. Minekus, Over verliezers en zondebokken: procesbeleving en attributietheorie in het civiel recht, in: Malsch (red.), *De burger in de rechtspraak: ervaringen en percepties van niet-professionele procesdeelnemers*, Den Haag: Elsevier juridisch, 2002
- Ministerie van BZK 2006
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De burger centraal; Voortgangsrapportage administratieve lastenverlichting burgers*, Den Haag: ministerie van BZK, 2006

- Ministerie van VROM 2005
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Online enquête omgevingsvergunning*, Den Haag: ministerie van VROM, 2005
- Van Montfort/Tromp 2000
A.J.G.M. van Montfort en G.H.M. Tromp, Alleen tevreden met resultaat? Ervaringen van burgers met de provinciale bezwaarschriftprocedure, *Beleidswetenschap*, nr. 4 (2000), 14^e jaargang, p. 340-358
- Nationale ombudsman, *Jaarverslag 2004*
- Nicolaï 1996
P. Nicolaï, De stiekeme citoyen, in: R.L. Vucsán (red.), *De Awb-mens: boeman of underdog?*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1996, p. 179-197
- Niemeijer 1991
E. Niemeijer, *Geschillen over bouwplannen; een rechtssociologisch onderzoek naar de betekenis van regels en afhankelijkheid voor de beslechting van geschillen tussen burger en gemeente over bouwen en ruimtelijke ordening*, Deventer: Kluwer, 1991
- Prisma 2002
Open voor publiek, Klantwaarderingsonderzoek in zes rechtbanken, Amersfoort: Prisma, 2002
- Prisma 2004
Een ogenblik geduld a.u.b., Amersfoort: Prisma, 2004
- Raad voor de rechtspraak 2006
Jaarverslag 2005, Den Haag: Raad voor de rechtspraak, 2006
- Rawls 1971
J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press, 1971
- RMO 2004
Toegang tot het recht (RMO Advies 32), Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2004
- Röhl/Machura 1997
K.F. Röhl en S. Machura (red.), *Procedural Justice*, Aldershot: Ashgate, 1997
- Sanders 1999
K.H. Sanders, *De heroverweging getoetst: een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures*, Deventer: Kluwer, 1999
- Scheltema 1996
M. Scheltema, Het tijdigheidsbeginsel, in: R.L. Vucsán, *De Awb-mens: boeman of underdog?; opstellen aangeboden aan Leo Damen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1996, p. 241-254
- Schlössels 1995
R.J.N. Schlössels, Wederkerigheid en specialiteit in het bestuursrecht, in: A.Q.C. Tak, *Eenzijdig en wederkerig? Beschouwingen over de wederkerige rechtsbetrekking als basisconcept in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, 1995, p. 153-190
- Schlössels 2003
R.J.N. Schlössels, Ongelijkheidscompensatie in het bestuursproces. Mythe of vergeten rechtsbeginsel?, in: P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen, Th.J.M. Mertens, (red.), *De rechter bewaakt: over toezicht en rechters*, Deventer: Kluwer, 2003, p. 139-164
- Schlössels 2004
R.J.N. Schlössels, Dimensies van rechtsbeginselen, in: R.J.M. Schlössels (red.), *In beginsel: over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer, 2004, p. 13-43

Schueler e.a. 1996

B.J. Schueler, J. Struiksma en F.C.M.A. Michiels, *Ervaringen met de Awb. Besluiten over ruimtelijke ordening, milieu en standplaatsen*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996

Schueler 2003

B.J. Schueler, *Het zand in de machine: over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming*; oratie, Amsterdam: UvA, 2003

Schueler 2005

B.J. Schueler, *Offerte WODC-onderzoek Definitieve geschilbeslechting*, Amsterdam: UvA, 2005

Schuyt e.a. 1976

K. Schuyt, K. Groenendijk en B. Sloot, *De weg naar het recht: een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer, 1976

Schuyt e.a. 1978

K. Schuyt, A. Jettinghoff, E. Lambregts en F. Zwart, *Een beroep op de rechter: een verkennend onderzoek naar de ervaringen van burgers met rechtspraak in het sociale verzekeringsrecht, met name inzake de Ziektewet, de Werkloosheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*, Deventer: Kluwer, 1978

SCP 2003

Autochtone leerlingen, een vergeten groep?, Den Haag: SCP, 2003

SCP 2006

De onbereikte minima; niet-gebruik van inkomensafhankelijke regelingen, Den Haag: SCP, 2006 (werkdocument 123)

SGBO

Sterk bestuur: Benchmarks voor gemeenten

SGBO

Verkendend onderzoek Kwaliteitshandvesten Gemeenten, oktober 2005

Stroink 2006

F.A.M. Stroink, *De groei en bloei van het bestuursrecht*, Afscheidsrede 2006

Tak 2005

A.Q.C. Tak, *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Den Haag, Sdu, 2005

Thibaut/Walker 1975

J.W. Thibaut en L. Walker, *Procedural Justice: a psychological Analysis*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 1975

Tyler 1990

T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Londen: Yale University Press, 1990

Tyler/Lind 1992

T.R. Tyler en E.A. Lind, A relational model of authority in groups, *Advances in Experimental Psychology*, 25:115-191, 1992

Tyler/Yuen 2002

T.R. Tyler en J. Huo Yuen, *Trust in the Law; Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*, New York: Russell Sage Foundation, 2002

UWV 2003

Klanttevredenheidsonderzoek UWV, Totaalrapport meting 2003, UWV Beleidsinformatie-voorziening, oktober 2003.

UWV 2005

Samen werken aan de oplossing voor het bezwaar: eindverslag project mediation bij Bezwaar en Beroep,
UWV 2005

Van der Veen 1990

R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Leiden: Stenfert Kroese, 1990

Van Velthoven/Ter Voert 2004

B. van Velthoven en M. ter Voert, *Geschilbeslechtingdelta 2003: over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag, BJu, 2004, Onderzoek en beleid, nr. 219

Veltman 2006

E. Veltman, *Een bezwaard gevoel? Een onderzoek naar de tevredenheid van bezwaarmakers over de bezwaarschriftprocedure*, Zwolle: Provincie Overijssel, 2006

Verheij 1995

N. Verheij, *Het systeem van de Algemene wet bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1995.

Versteeg/De Feijter 2003

J.J. Versteeg en J.A. de Feijter, *Verbetering kwaliteit rechtsbescherming in de provincie Zeeland*, Middelburg, mei 2003.

Vucsán 1996

R.L. Vucsán (red.), *De Awb-mens: boeman of underdog?: opstellen aangeboden aan Leo Damen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1996

Weggeman 2004

J. Weggeman, Het conflictbeslechtend tekort van de bestuursrechter, *Bestuurswetenschappen* 2004, nr. 3, p. 217-239

Werkman/Leineweber 2005

W. Werkman en M. Leineweber, *De dienstverlening van de Raad van State 2005. Verslag van een tevredenheidsonderzoek onder personen betrokken bij rechtszaken behandeld door de Raad van State*

Amsterdam, Ergo, 2005

Wijkhuijs 2006

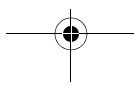
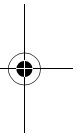
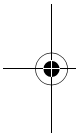
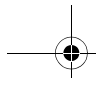
L.J.J. Wijkhuijs, Wat maakt de IND zo bijzonder? De bezwaar- en beroepsprocedure van drie uitvoeringsorganisaties vergeleken, *NJB*, vol. 81 (2006), afl. 15, p. 844-847

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2003

De toekomst van de nationale rechtsstaat, Den Haag, WRR, 2003

Winter e.a. 2004

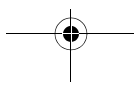
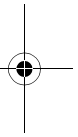
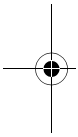
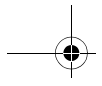
H.B. Winter, P.O. de Jong, A.T. Marseille en M. Herweijer, *Evaluatie Wet kosten bestuurlijke voorprocedures*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2004



Bijlage 1

THEORIEËN BESCHREVEN IN HOOFDSTUK 3

Theorieën	Factoren uit theorieën
<i>Rechtvaardigheidstheorieën</i>	
<i>Social Justice</i> Tyler en Smith, Klijn, Dekker	Wat door mensen wordt ervaren als 'rechtvaardig', 'eerlijk' of 'verdiend' zijn centrale oordelen die aan de basis liggen van hun gevoelens, houding en gedrag in hun interacties met anderen.
<i>Distributive Justice</i> Crombag en Van Koppen, Malsch, Van der Veen	Vooraf de uitkomst van een procedure bepaalt hoe partijen een procedure ervaren. De uitkomst wordt als rechtvaardig gezien als deze voor partijen een verdeling geeft die gebaseerd is op <i>equity, equality of need</i> . Deze theorie legt de nadruk op de materiële inhoud van de uitkomst en op de inhoudelijke criteria op basis waarvan een eerlijke uitkomst totstandkomt.
Variant: <i>Attributietheorie</i> Jaspars en Fincham, Weiner	De uitkomst van een procedure wordt toegeschreven aan een persoon
<i>Egotistische attributie</i> Minekus	Een partij schrijft een succesvol resultaat toe aan zichzelf en een negatief resultaat aan een ander
<i>Procedural Justice</i> Malsch, Tyler en Lind, Tyler, Barendrecht en Klijn	De tevredenheid van partijen over procedures wordt vooral bepaald door: een faire procedure, een faire uitkomst en de omvang van wat zij per saldo aan geld of goederen uit de procedure halen. Een procedure is fair als deze voldoet aan vier kenmerken: <i>voice, betrouwbaarheid, respect en neutraliteit</i> (professionalisme).
Variant: <i>Expressive Theory</i> Malsch	Partijen zijn vaak al tevreden over het verloop van de procedure als zij de mogelijkheid hebben te participeren en hun mening over de zaak te geven.
<i>Rationelekeuzetheorie</i> Klijn, Velthoven & ter Voert, Coleman	De rechtzoekende zoekt de oplossing met de voor hem gunstigste kosten-batenbalans.



Bijlage 2

EMPIRISCH ONDERZOEK BESCHREVEN IN HOOFDSTUK 3

In de eerste vijf onderzoeken is gebruikgemaakt van rechtvaardigheidstheorieën

Thibaut en Walker (1975)	De procedure die de rechter volgt, bepaalt hoe mensen denken over de rechtvaardigheid van zijn beslissing. Mensen vinden een accusatoire procedure (grote invloed voor partijen in de procedure) het meest rechtvaardig (vergelijk met inquisitoire procedure: rechter bepaalt hoe de zitting verloopt, nauwelijks plaats voor eigen inbreng partijen).
Crombag en Van Koppen (1991)	Voorkeur voor accusatoire procedure. Negatieve uitkomst wordt dan eerder aanvaard.
Lind en Tyler (1988)	Bij verkeersovertredingen wordt procedurele rechtvaardigheid belangrijker geacht dan materiële.
Bruinsma en Welbergen (1988)	Een theorie over ervaringen van burgers in procedures is pas geschikt als niet de procedure, maar de uitkomst centraal staat (<i>Distributive Justice</i>).
Michiels (1981)	Onderschrijft de egotistische variant van de attributietheorie. Appellanten schrijven een gunstig resultaat eerder toe aan eigen inspanningen en een ongunstig resultaat eerder aan factoren van buitenaf.

Het volgend onderzoek maakt gebruik van Social Justice theorie (vanuit sociaal-psychologische invalshoek)

Van den Bos (2002)	De gedachten, gevoelens, attitudes, en gedragingen van mensen worden sterk beïnvloed door waargenomen rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid is voor mensen belangrijk omdat het hen een mogelijkheid biedt om met zaken waarover ze onzeker zijn, om te gaan. Bij het beoordelen of iets rechtvaardig dan wel onrechtvaardig is, letten mensen – mits ze de uitkomst van andere geschillen kennen – op hoe de bijdragen en uitkomsten die zijzelf verkrijgen uit een sociale relatie zich verhouden tot de bijdragen en uitkomsten van vergelijkbare andere personen.
--------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Juridische rechtvaardigheid

-
- Van der Veen (1990) In het dilemma van de juridische rechtvaardigheid staat de spanning tussen formele en materiële rechtvaardigheid centraal. Onpartijdigheid (formele rechtvaardigheid) vereist algemene regels en een strikte toepassing daarvan. Rechtvaardigheid in de uitkomsten van overheidsbeleid (materiële rechtvaardigheid) vraagt om aandacht voor het individuele geval, en om uitzonderingen op de algemene regel. Te sterke aandacht voor het eerste draagt het gevaar van formalisme en legalisme in de uitvoering in zich. Te sterke aandacht voor het tweede brengt het gevaar van willekeur en oncontroleerbaarheid met zich mee.
- Van der Meer (2004) Het vertrouwen in de rechter is tussen 1998 en 2003 zo goed als stabiel gebleven. 71% van de Nederlanders heeft veel of tamelijk veel vertrouwen in de rechter. Het algemene vertrouwen in instituties is van grote invloed op het vertrouwen dat burgers hebben in de rechtspraak.
- Schuyt e.a. (1976) Leeftijd, opleiding en inkomen werken sterk selectief op gebruik van rechtspraak en rechtshulp
- Genn
Paths to Justice
Engeland en Wales Het winnen of verliezen van een zaak is bepalend voor de mate waarin partijen het proces eerlijk vinden.
Van belang zijn:
– houding t.o.v. probleem
– type probleem
– soort oplossing
– participatie
– eerlijkheid
- Genn en Paterson
Paths to Justice Schotland Het type probleem heeft de grootste invloed op het oordeel over de rechtvaardigheid van de uitkomst
Van belang zijn:
– type probleem
– houding t.o.v. rechtssysteem
– soort oplossing
– eerlijkheid

Bij het volgende onderzoek is gebruikgemaakt van de rationelekeuzetheorie

Van Velthoven en Ter Voert (2004) Geschildbeslechtingdelta	De keuze van de burger voor een oplossing kan verklaard worden aan de hand van kosten-batenafweging. Hierbij is van belang: het soort probleem en de beschikbare rechtshulp. Voor de mate van tevredenheid over de procedure is van belang: <ul style="list-style-type: none"> – informatievoorziening – begrijpelijkheid van het proces – participatie – sociale en economische hulpbronnen – tarieven – bereikbaarheid en toegankelijkheid rechtshulp
Klantwaarderingsonderzoek Prisma 2002 (Rb Alkmaar, Dordrecht, Groningen, Leeuwarden, Roermond en Zutphen)	Onderzoek naar tevredenheid over de verschillende sectoren van de rechtbanken. De rechtzoekenden kennen het meeste belang toe aan (in volgorde): <ul style="list-style-type: none"> – deskundigheid van de rechter – ruimte om verhaal te doen – uitleg over beslissing – informatie voorziening – duur procedure – wachttijd Het mee of tegenvallen van de uitkomst houdt sterk verband met de mate van tevredenheid.
Prisma 2004 Analyse klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten in de periode 2001-2004.	Rechtzoekenden met duidelijke verwachtingen zijn meer tevreden over het contact met rechtbank of Hof dan mensen met onduidelijke verwachtingen. Burger heeft behoefte aan informatie over duur en aard van procedure, gang van zaken en de uitspraak. Weer blijkt verband tussen uitkomst en tevredenheid. Vooral in samenhang met optreden van rechter: ruimte voor verhaal, luisteren, inlevingsvermogen, onpartijdigheid en uitleg over beslissing.
<i>De volgende vijf onderzoeken hebben betrekking op ervaringen van niet-rechtzoekenden (bijv. bezoekers, getuigen, rechters enz).</i>	
Malsch en Nijboer (2005)	Het strafproces is redelijk toegankelijk. Bezoekers zijn redelijk op de hoogte van de openbaarheid van de strafrechtspleging. Voor bezoekers waren niet alle termen van de rechter begrijpelijk. De begrijpelijkheid is een belangrijke factor voor een waardering van de zaak.
Van der Leij (2002)	Getuigen vinden de behandeling door de rechter of de rechter-commissaris rechtvaardig. Deze toonden belangstelling en waren vriendelijk. Getuigen zouden meer mogelijkheden tot participatie willen hebben.

Bruinsma (2001) NJB-enquête onder rechters	Belangrijkste taken van de rechterlijke macht: <ul style="list-style-type: none"> – snel en adequaat bedienen van justitiabelen – beslechten van juridische geschillen – oplossen van conflicten De bestuursrechter stelt geschilbeslechting op de eerste plaats.
Van de Bunt, De Keijser en Elffers (2004)	Voor raadsheren uit de strafsector is communicatie ter zitting het sleutelwoord.
Huls, Mevis en Visscher (2003)	Motiveren van beslissingen is een vorm van bijdrage aan de communicatie tussen rechter en zijn klant.
RMO (2004) Onderzoek naar de toegang tot het recht	Niet alle burgers hebben in gelijke mate toegang tot het recht. Oorzaken hiervan zijn gelegen in: <ul style="list-style-type: none"> – opleidingsniveau – cultuurverschillen Aanbevelingen van RMO: <ul style="list-style-type: none"> – vergroten van het vermogen van burgers om problemen op te lossen – klantgericht werken – mediation – het vertrouwen van burgers in het rechtssysteem bevorderen.
WRR (2002) Advies over de toekomst van de nationale rechtsstaat	Juridische kwaliteit is niet afhankelijk van de toevallige cliënt van de rechter en mag niet uitsluitend afhankelijk worden gemaakt van het oordeel van die cliënt.

Bijlage 3

EMPIRISCH ONDERZOEK BESCHREVEN IN HOOFDSTUK 4

Primaire fase

Aanvraag/aanloop tot besluit

Consumentenbond (2003)	Aan de orde is de beoordeling van de gemeentelijke dienstverlening. De gemiddelde cijfers die gegeven werden voor de behandeling van bezwaarschriften, de aanvragen van vergunningen en aanvragen huursubsidie waren respectievelijk: 5,2, 5,5, 6,1 en 6,1. Het afhandelen van klachten werd door burgers over het algemeen met het gemiddelde cijfer 5 als onvoldoende beoordeeld.
Rapport algemene Rekenkamer IND	De vreemdeling die Nederland om een regulier verblijf verzoekt, loopt het risico niet tijdig een beslissing te krijgen op zijn of haar aanvraag. Verder risico van onzorgvuldig genomen beslissingen.
Wijkhuijs (2006) Vergelijking IND, UWV en Belastingdienst	Het aantal beroepsprocedures is bij de IND verreweg het grootst. Voor een deel is dit te verklaren uit studies over intern functioneren van de organisaties en de taakstelling van die organisaties. Bedacht moet worden dat het bij de Belastingdienst veelal gaat om elektronische afdoening op basis van cijfermatige gegevens, terwijl het bij de IND gaat om een individuele beoordeling van kwalitatieve gegevens. Zowel de Belastingdienst als het UWV besteden veel aandacht aan het voorkomen van juridische procedures. Bij deze organisaties heeft het opbouwen van een goede relatie met de burger prioriteit.
UWV (2003) Klantwaarderingsonderzoek	Klanten zijn niet erg tevreden over de snelheid waarmee de klacht wordt behandeld. Ook bij de klachtenbehandeling bestaat verband tussen de waardering van de klachtenbehandeling en de uitkomst van de klacht: klanten die een positief oordeel op hun klacht ontvingen, geven een hogere waardering dan klanten die een negatief oordeel ontvingen.

- Ministerie BZK (2006)
De burger centraal
- Het is van belang dat de burger centraal gesteld wordt, de regels transparant zijn en er controle wordt uitgeoefend. Voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen is voornamelijk van belang dat er één aanspreekpunt is en dat veel via de elektronische overheid geregeld kan worden.
- Ministerie van VROM (2005)
Omgevingsvergunning
- Aspecten die een burger het belangrijkste vindt bij de aanvraag van een vergunning:
- ondersteuning/ vooroverleg
 - snelheid waarmee vergunning verkregen wordt
 - kennis vergunningverlener
 - inzichtelijkheid procedure
- Secundaire fase*
bezwaarschriftprocedure
-
- Breeuwsma e.a. (1984)
Onderzoek Arob procedures
- De belangrijkste reden om af te zien van het indienen van een bezwaarschrift is de gedachte/overtuiging dat het bezwaarschrift toch geen kans zou hebben of dat het niet de moeite waard zou zijn.
- Van Montfort en Tromp (2000)
- Er bestaat een positief verband tussen de uitkomst van de bezwaarschriftprocedure en de tevredenheid over de gang van zaken.
Ook bestaat er een verband tussen de uitkomst en de mening van de indiener over de juistheid ervan.
Bezwaarmakers met een positieve uitkomst op bezwaar zijn meer tevreden over de procedure dan bezwaarmakers met een negatieve uitkomst.
- Veltman (2006)
Onderzoek naar tevredenheid bezwaarmakers Provincie Overijssel
- De tevredenheid van de bezwaarmakers hangt samen met de uitkomst van de procedure.
Advocaten/ juridische adviseurs oordelen in het algemeen positiever over de procedure dan particulieren. Tevredenheid hangt dus ook sterk samen met de emotionele betrokkenheid van de bezwaarmaker. Bezwaarmakers hebben vaak behoefte aan een alternatieve manier om hun geschil te beslechten.
- Ministerie van VROM (2005)
Omgevingsvergunning
- De meeste mensen die een bezwaar indienen bij VROM zijn ontevreden. De volgende factoren spelen hier bij een rol:
- zich niet serieus genomen voelen
 - onvoldoende uitleg over de procedure
 - onvoldoende bekwaamheid van medewerkers
 - onvoldoende inzichtelijkheid procedure
- Als belangrijkste verbeterpunt wordt aangedragen dat er één aanspreekpunt voor alle bezwaren moet komen.

UWV (2003)
Klanttevredenheidsonderzoek

De tevredenheid van de klant ligt hoger wanneer het bezwaar gegrond is verklaard. Deelaspecten die van belang zijn voor de tevredenheid van de klant in bezwaar- en beroepsprocedures zijn een snelle afhandeling, duidelijke informatievoorziening en een op de klant gerichte aanpak.

Versteeg en de Feijter (2003)
Onderzoek naar tevredenheid
bezwaarmakers Provincie
Zeeland

Bezwaarmakers vinden het belangrijk dat ze hun standpunt goed naar voren kunnen brengen en er een toelichting en verdediging bij mogen geven.

Sanders (1999)

In een fabriek worden duizenden beschikkingen per jaar genomen, in een atelier hooguit enkele tientallen. Bij de fabrieken zijn de bezwaarden in meerderheid overtuigd van de juistheid van de beschikking op bezwaar, terwijl bij de ateliers de meerderheid van oordeel is dat de beschikking op bezwaar niet juist is. Er is een verband tussen het wel of geen gelijk krijgen en het beoordelen van de juistheid van de uitkomst.

Tertiaire fase
Procedure bij de
bestuursrechter

Herweijer (2005)

Aan de orde is hoe burgers de rechterlijke bewakingsfunctie van het bestuur ervaren. In de tertiaire fase zijn in dat licht de toegang tot de rechter, de procedure, de uitspraak en schadevergoedings- en compensatieregelingen van belang.

Schuyt e.a. (1978) Betreft
periode vóór Awb

Sterk verband tussen de uitkomst van het beroep en het al dan niet aanvaarden van de beslissing. Er was ook een verband waar te nemen tussen het karakter van de zitting en de aanvaarding van de beslissing. Echter dit verband werd ingekleurd door de uitkomst. Mensen die een gunstige uitkomst kregen, gaven een beter oordeel over de zitting (duur, sfeer en mogelijkheid om visie te geven) en aanvaardden daardoor de beslissing eerder dan mensen van wie het beroep ongegrond was verklaard.

Aanmerkelijke verschillen tussen klagers en niet-klagers wat betreft hun sociaal-culturele kenmerken (leeftijd, opleidingsniveau en beroepsniveau).

Winter e.a. (2004)
Evaluatie Wet kosten
bestuurlijke voorprocedure

Belanghebbenden die bezwaar maken zonder rechtshulp, doen bijna nooit een verzoek om kostenvergoeding. Dit omdat ze vaak niet weten dat daarvoor een regeling bestaat.

- Van der Meulen, Litjens, Freriks (2005)
Invoeringsevaluatie Wet rechtstreeks beroep
- Het al dan niet verzoeken om een rechtstreeks beroep hangt af van:
- aard van de zaak
 - bezwaarschriftprocedure (denk aan bestuurlijke heroverweging, rol bezwaarschriftcommissie en strategische overwegingen)
 - versnelling van de procedure (beperkte rol)
- De Jong (2004)
- De meeste eisers hebben voorkeur voor een snelle afhandeling van hun beroep. Omdat de procedure meestal langer duurt dan verwacht, zijn de meeste eisers ontevreden over de duur van de procedure. Als een procedure heel veel tijd in beslag neemt, zijn zelfs de eisers die in eerste instantie een voorkeur geven aan een langzame behandeling ontevreden.
- Weggeman (2004)
Onderzoek naar ervaringen van appellanten bij de Raad van State (ruimtelijke ordening)
- Het merendeel van de appellanten vindt dat de effectiviteit van geschiloplossing door de bestuursrechter in grote ruimtelijke projecten te wensen overlaat.
- Marseille (2003)
- Conclusies van Marseille:
De bestuursrechter is geen goede afhandelaar van een geschil. De bestuursrechter is niet echt succesvol in het verhelderen van een geschil.
De bestuursrechter stelt zich actief op om rechtszekerheid voor partijen te bewerkstelligen.
De bestuursrechter presteert matig in het bewerkstelligen van aanvaarding van het oordeel van de rechter door partijen.
- Werkman en Leineweber (2005)
- Een goede informatievoorziening aan appellanten is van groot belang voor hun oordeel.
Winnen of verliezen houdt verband met de tevredenheid over de dienstverlening. Wanneer een zaak verloren is, vinden veel appellanten het oordeel niet rechtvaardig
- Michiels (1981) Betreft periode vóór Awb:
Kroonberoepsprocedure
- Appellanten die een zaak hebben verloren, schrijven dit niet toe aan procedurele aspecten.
- Van Erp e.a. (2001)
- Rechters kennen aan doorlooptijden van de rechterlijke uitspraken de meeste prioriteit toe. Naast doorlooptijden plaatsen rechters ook efficiënte bedrijfsvoering van gerechten, het geschilbeslechtend vermogen van de rechter, bejegening van burgers en het personeelsbeleid van de rechterlijke organisatie hoog op het prioriteitenlijstje. Procesvertegenwoordigers en appelrechters kennen een hoge prioriteit toe aan rechtseenheid, dit in tegenstelling tot de rechters, waar het onderaan de lijst staat.

Nationale Ombudsman

Klanttevredenheidsonderzoek (2003)	<p>Ondervraagden oordelen positief over de Nationale ombudsman. Uit het onderzoek blijkt dat zij vooral van belang vinden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - communicatie - contactpersoon - klachtbehandeling (terugkoppeling) - klantgerichtheid - deskundigheid - onafhankelijkheid
------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Mediation

De Graaf, Marseille (2003) Mediationproject Provincie Overijssel	<p>Mediation leidt niet tot een snellere afhandeling van bezwaarschriften.</p> <p>Als mediation tot een verbetering van de rechtspositie leidt is de partij (overwegend) tevreden. De uitkomst van de mediation is dus beslissend voor de mate van tevredenheid.</p>
UWV	<p>De ondervraagde cliënten zijn meer tevreden met de nieuwe aanpak van het UWV (mediation) dan cliënten die het bezwaarproces hebben doorlopen.</p> <p>Cliënten waarderen het telefonisch te worden benaderd door UWV. Zij voelen zich serieus genomen en stellen begrip en een duidelijke uitleg op prijs. De conclusie luidt dat 'De andere aanpak' sterk dejuridiseert en leidt tot een verhoging van de tevredenheid van cliënten. De snelle interventie en het persoonlijk contact zijn doorslaggevend.</p>

