

Van besluit tot beslechting: ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure

Mirjan Oude Vrielink & Boudewijn de Waard

Inleiding

In de bestuursrechtelijke rechtsbescherming in Nederland neemt de bezwaarprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een centrale plaats in. De procedure is – uitzonderingen daargelaten – een verplicht voorportaal voor de toegang tot de bestuursrechter. Voor veel burgers is het een van de meest directe vormen van contact met bestuursorganen in een situatie waarin het er voor hen erg op aankomt: het bestuursorgaan heeft een voor hen negatieve beslissing genomen, waardoor er een potentieel of reëel geschil bestaat. Inmiddels is de wet conform de Awb-evaluatiebepaling meerdere keren tegen het licht gehouden met diverse praktische aanbevelingen als uitkomst. Voor zover de evaluaties ingaan op de ervaringen van gebruikers van de Awb is de aandacht uitgegaan naar degenen die de wet toepassen: bestuurders en rechters. Empirisch onderzoek naar de ervaringen van burgers is geen onderdeel van de wetsevaluaties geweest.¹ Dit is opmerkelijk, aangezien rechtsbescherming een belangrijke functie van de bezwaarprocedure is: de bezwaarprocedure moet de burgers de kans bieden een besluit, dat diens belangen raakt en waar hij of zij het niet mee eens is, aan te vechten. Om te bepalen of de bedoelingen van de Awb gerealiseerd zijn, is dus ook informatie over de ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure van belang. Ook om een andere reden is inzicht in deze ervaringen en de factoren die hierop van invloed zijn relevant. Het biedt een ruimer perspectief dan de gebruikelijke oriëntatie op tevredenheid met de bezwaarprocedure. Het legt bloot of, en zo ja, welke behoeften bij burgers leven waar de bezwaarprocedure niet in voorziet. Onderzoek dat zicht geeft op ervaringen van burgers met bezwaarprocedures is beperkt voorhanden en geeft ook geen overzicht over ‘de’ Awb-bezwaarschriftprocedure.² Als het gaat om ervaringen van partijen met juridische procedures in het algemeen, mede in relatie tot vormen van alternatieve geschilbeslechting, dan is er veel meer onderzoek beschikbaar. Op basis hiervan zijn vier clusters van relevante theorieën te onderscheiden (Laemers e.a. 2007): de procedurele-rechtvaardigheidstheorie, de distributieve-rechtvaardigheidstheorie, de attributietheorie en de rationele-keuzetheorie.³ In een recent omvangrijk onderzoek zijn deze

- 1 Onder ‘burgers’ worden in dit onderzoek ook andere dan natuurlijke personen – met name: bedrijven – begrepen.
- 2 Voor een inventarisatie zie Laemers e.a. 2007, p. 52-56. Zij noemen onder meer Sanders (1999), Van Montfort en Tromp (2000) en Veltman (2006). Nadien: Barendrecht & Gramatikov 2010; Van der Velden e.a. 2010.
- 3 Voor een bespreking van deze inzichten zie ook bijdragen in de themanummers van *Recht der Werkelijkheid* uit 1999 (‘Onverzoenlijkheid’), 2000 (‘Na de uitspraak’) en 2002 (‘De burger in de rechtspraak’).

inzichten gebruikt om de ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure empirisch te onderzoeken.⁴ In deze bijdrage beschrijven we de belangrijkste bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek om inzichtelijk te maken hoe burgers bezwaarprocedures ervaren en welke elementen zij in hun oordeel betrekken. Daarbij is ruimer gekeken dan alleen naar de bezwaarprocedure in enge zin, omdat burgers in verschillende contexten kunnen proberen hun belang te behartigen of een geschil op te lossen. Deze contexten zijn die van de primaire besluitvorming, de hoorzitting en/of een 'alternatief traject'. Omdat burgers naar onze verwachting pogingen om een besluit aan te vechten als een integraal proces ervaren, hebben we naast de ervaringen met de bezwaarprocedure ook ervaringen rond het primaire besluit en pogingen om langs andere wegen tot een oplossing te komen onderzocht.⁵ Tegen de achtergrond van het voorgaande stellen we in deze bijdrage drie onderzoeksvragen centraal:

1. Wat beweegt de burger om een bezwaarprocedure aan te gaan en (hoe) werkt dit door in de ervaring van de procedure?
2. Welke factoren in de voorbereiding en het verloop van de hoorzitting zijn van invloed op de ervaringen met de bezwaarprocedure?
3. Wordt (ook) buiten de bezwaarprocedure om naar een oplossing gezocht en welke invloed gaat hiervan uit op de ervaringen met de bezwaarprocedure?

De opbouw van deze bijdrage is als volgt. In de volgende paragraaf staan we kort stil bij de bezwaarprocedure als vorm van geschilbeslechting. Vervolgens bespreken we welke inzichten uit de hierboven genoemde vier theorieën relevant zijn voor de wijze waarop burgers bezwaarprocedures ervaren. In de daaropvolgende paragrafen komen de empirische bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek aan de orde. Hierbij hanteren we een chronologische ordening: we gaan eerst in op de ervaringen van burgers in de fase voordat de procedure is begonnen, daarna komen de ervaringen met de hoorzitting aan de orde en vervolgens bespreken wij de wensen met betrekking tot een alternatief traject, en het integrale oordeel van de burgers over de procedure. We eindigen deze bijdrage met een korte samenvatting, die antwoord geeft op de drie geformuleerde onderzoeksvragen, en enkele suggesties voor verbetering die voortvloeien uit onze bevindingen.

Vormgeving van de bezwaarprocedure

De Awb bevat algemene regels voor in beginsel het gehele bestuursrecht. Dat betekent dat het toepassingsgebied van deze wet heel breed is. Tot de onderwer-

- 4 Het onderzoek is tot stand gekomen in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie, op verzoek van de ministeries van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Naast de auteurs van deze bijdrage hebben de volgende personen meer of minder intensief en op verschillende wijze bijgedragen aan de uitvoering van het onderzoek: K.F. Bolt, J.A. de Muijnck, C.J.A.M. Merckx, W.M.C.J. Rutten-van Deurzen, F.C.M.A. Michiels, N.C. Limberger, M. Klompers, M.N.R. van Bijlevelt, T.W. Franssen en D.J.B. Op Heij.
- 5 Met dit ruimere perspectief komen we tegemoet aan een van de aanbevelingen uit de derde wets-evaluatie van de Awb (Laemers e.a. 2007, p. 83-84).

pen die in de Awb aan bod komen, horen de normen die bestuursorganen in acht moeten nemen bij het voorbereiden en nemen van besluiten. Ook bevat de Awb bepalingen over de vraag of personen die het met een besluit niet eens zijn tegen dat besluit kunnen opkomen. Als tegen een besluit een mogelijkheid van beroep bij de rechter bestaat, dan is de hoofdregel dat men een bezwaarprocedure dient te doorlopen voordat men naar de rechter kan gaan. Het bezwaarschrift wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat het aan te vechten besluit heeft genomen. Het is de bedoeling dat het orgaan dat op het bezwaarschrift beslist het besluit heroverweegt. Dat wil zeggen dat het orgaan zich dient af te vragen of het nog steeds achter het besluit staat, zoals dat aanvankelijk werd genomen.

Bestuursorganen kunnen de bezwaarprocedure verschillend vormgeven. Een eerste verschil betreft de manier waarop een orgaan gevolg geeft aan de zogenoemde hoorplicht. De hoofdregel in de Awb is dat belanghebbenden in de gelegenheid dienen te worden gesteld te worden gehoord, maar laat ruimte voor een verschillende invulling van die hoorplicht.⁶ Uit artikel 7:13 Awb blijkt dat het bestuursorgaan zich kan laten adviseren door een commissie met een onafhankelijke voorzitter. Veel bestuursorganen hebben voor een dergelijke bezwaaradviescommissie gekozen. Dikwijls bestaat een dergelijke commissie ook voor het overige uit onafhankelijke leden, maar wordt de commissie ondersteund door een ambtelijk secretaris. De Awb schrijft deze vorm niet voor. Het komt ook voor dat het horen geschiedt door (vertegenwoordigers van) het bestuursorgaan zelf of door één of meer ambtenaren.

Een tweede verschil betreft de vormgeving van het traject tussen het indienen van bezwaar en de hoorzitting. Tegenwoordig hanteren veel bestuursorganen een zogenoemde 'Andere Aanpak'. Elementen die deel kunnen uitmaken van die 'Andere Aanpak' zijn direct telefonisch contact, pre-mediation, overleg en mediation (Koning & Brouwer 2008). Bij een dergelijke 'Andere Aanpak' wordt verkend waar het partijen nu werkelijk om gaat en of het conflict zich op een andere manier laat oplossen dan door middel van de reguliere bezwaarprocedure.

Ervaringen met geschilbeslechting: theorieën in vogelvlucht

De eerste twee wettelijk voorgeschreven evaluaties van de Awb richten zich op de ervaringen van andere gebruikers van de bezwaarprocedure dan de burger, namelijk bestuurders en rechters. In het kader van de derde wettelijke evaluatie hebben Laemers, De Groot-van Leeuwen en Frederiks (2007) een literatuurstudie verricht naar ervaringen van burgers met de Awb. Zij constateren dat er nauwelijks empirische studies voorhanden zijn die inzichtelijk maken welke factoren specifiek op de ervaringen van burgers met deze wet van invloed zijn. Om die reden hebben de auteurs in kaart gebracht welke theorieën en empirische bevindingen inzicht geven in factoren die van invloed zijn op de ervaringen van burgers met juridische procedures in algemene zin. In het evaluatierapport worden vier clusters van the-

6 Zie art. 7:2 Awb. Uitzonderingen op de hoorplicht zijn te vinden in art. 7:3 Awb.

orieën besproken die relevant zijn voor ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure, namelijk de procedurele-rechtvaardigheidstheorie, de distributieve-rechtvaardigheidstheorie, de attributietheorie en de rationale-keuzetheorie.⁷ In deze paragraaf bespreken we deze theorieën op hoofdlijnen, waarna we in de volgende paragraaf ingaan op het gebruik ervan in het empirische onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure.

Rationele-keuzetheorie

De rationale-keuzetheorie heeft betrekking op de vraag hoe mensen keuzen maken, zoals de keuze om al dan niet een procedure te beginnen. Laemers e.a. (2007) noemen met name deze keuze, maar na het nemen van de beslissing hierover zijn er tal van andere keuzen te maken, zoals de keuze om wel of geen professionele rechtsbijstand te zoeken of om alsnog – of aanvullend – te kiezen voor een ander oplossingstraject voor het geschil. Een omvangrijk onderzoek naar de vraag welke keuzen burgers in Nederland maken bij het oplossen van hun juridische problemen is het onderzoek Geschilbeslechtingdelta 2003.⁸ Onderzocht werd, kort gezegd, in welke mate civiel- en bestuursrechtelijke problemen onder de bevolking voorkomen, welke oplossingsstrategieën werden aangewend en welke omstandigheden de keuzen voor die strategieën hebben beïnvloed. Volgens de rationale-keuzetheorie kunnen dergelijke keuzen worden gereconstrueerd als keuzen die ‘de verstandige burger’ maakt op basis van een afweging van kosten en baten.⁹ Deze kunnen van financiële aard zijn, maar ook van immateriële aard. Immateriële kosten zijn bijvoorbeeld de tijd en moeite die gepaard gaan met het aanspannen van een procedure.¹⁰ De baten zijn doorgaans van een andere dan financiële aard, zoals het verkrijgen van een echtscheiding of het veranderen van gedrag van de wederpartij. Ook ‘rechtvaardigheid’ kan tot de baten worden gerekend. Verder moet bij de aanduiding ‘de verstandige burger’ worden opgemerkt dat het kan gaan om situaties waarin deze denkfouten maakt dan wel over onvolledige of zelfs onjuiste informatie beschikt.¹¹

Attributietheorie

Attributietheorieën hebben betrekking op de algemeen menselijke tendens om succes aan eigen kwaliteiten toe te schrijven en tegenslag aan buiten zichzelf gelegen factoren. Denk aan de supporter van het nationale voetbalelftal die over de resultaten van dat elftal – al naar gelang er gewonnen dan wel verloren is – zegt: ‘We hebben gewonnen’, tegenover: ‘Ze hebben verloren’. Desondanks lijkt een goede procedure (mede) bepalend te kunnen zijn voor de vraag of men een verlies in de procedure ook werkelijk aan externe factoren toeschrijft. Zo vond Michiels

7 Laemers e.a. 2007, p. 39.

8 Van Velthoven & Ter Voert 2004a. Van Velthoven en Ter Voert 2004b is een *spin-off* van het betreffende onderzoek. In 2009 is het Geschilbeslechtingdelta-onderzoek (met aanpassingen) herhaald. Zie Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010.

9 Laemers e.a. 2007, p. 26; Van Velthoven & Ter Voert 2004a, p. 56, 2004b, p. 29 e.v.

10 Zie Van Velthoven & Ter Voert 2004a, p. 60.

11 Zie, naast Van Velthoven & Ter Voert 2004a, ook Niemeijer 2007, p. 10.

als opvallend resultaat van zijn onderzoek naar het Kroonberoep bij bestemmingsplannen,

‘dat een niet onbelangrijke minderheid van de (gedeeltelijke) verliezers geen concrete, externe factoren kan aanwijzen die de oorzaak van dit ongunstige resultaat zouden vormen. Dit, terwijl de Kroon als beslissend orgaan en de Kroonberoepsprocedure toch twee zeer voor de hand liggende, potentiële “schuldigen” zijn.’¹²

Een ongunstig resultaat wordt dus niet altijd op het conto geschreven van (in dit geval) het orgaan dat de beslissing nam; naast de attributietheorie kunnen nog andere factoren van belang zijn.

Procedurele of distributieve rechtvaardigheid

Eerder onderzoek naar ervaringen met geschilbeslechting laat zien dat het oordeel over de procedure door twee aspecten kan worden beïnvloed: de rechtvaardigheid van de uitkomst en die van de procedure zelf. Theorieën die zich richten op de rechtvaardigheid van uitkomsten worden aangeduid als distributieve-rechtvaardigheidstheorie. Er blijkt, zoals Laemers e.a. (2007) het noemen, steeds ‘een opvallend verband tussen de uitkomst van de procedure en de mate van tevredenheid’ (vergelijk Genn 1999; Minekus 2002, p. 29). Hier staan theorieën tegenover die stellen dat een goede (eerlijke, duidelijke enzovoort) procedure er in belangrijke mate voor zorgt dat ook verliezers tevreden zijn, in die zin dat zij de uitkomst aanvaarden (Luhmann 1978; Michiels 1980, p. 282-288; Laemers e.a. 2007, p. 22 e.v.).¹³ In recent onderzoek worden de theorieën in combinatie gebruikt om te verklaren onder welke condities de invloed van procedurele dan wel distributieve rechtvaardigheid van groter belang is voor de aanvaarding van een beslissing (Brockner & Wiesenfeld 1996, p. 189-208; Skitka 2002, p. 588-597). Procedurele rechtvaardigheid lijkt van minder groot belang in zaken waarin de uitkomst een bedreiging kan vormen voor een onderwerp ten aanzien waarvan betrokkene een sterke morele opdracht ervaart,¹⁴ bijvoorbeeld bij een onderwerp als de legalisering van abortus. Verder blijkt uit onderzoek dat als de uitkomst van een procedure positief is, procedurele rechtvaardigheid weinig toevoegt aan de waardering.¹⁵ Een negatieve uitkomst wordt daarentegen vaker aan-

12 Michiels 1982, p. 549.

13 Greenberg en Colquitt geven een fraai overzicht van de historische ontwikkeling van rechtvaardigheidstheorieën. De gecombineerde theorieën duiden zij aan als ‘integrative’. Het begin van ‘the integrative wave’ situeren zij aan het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw (Greenberg & Colquitt 2005, p. 35 e.v.). Barendrecht en Gramatikov 2010 stellen dat de aanvaardbaarheid van juridische procedures afhangt van een combinatie van drie componenten: procedurele rechtvaardigheid, rechtvaardigheid van de uitkomst en kosten.

14 Zie Skitka 2002. Een ‘sterke morele opdracht’ is een vertaling van de term *moral mandate* die de schrijfster gebruikt.

15 Brenninkmeijer 2009, p. 2051, onder verwijzing naar Brockner & Wiesenfeld 1996. Zie ook Tyler 1997, p. 885.

vaard als aan de eisen van procedurele rechtvaardigheid is voldaan (vergelijk de hierboven besproken bevinding van Michiels inzake de attributietheorie).¹⁶

Een procedure pleegt als rechtvaardig te worden beoordeeld als is voldaan aan vier kernelementen: *voice/participation*, betrouwbaarheid, respectvolle bejegening en neutraliteit (Tyler 1997, p. 887-892). Het gaat hierbij niet om strikt gescheiden aspecten. Met *voice* en *participation* wordt bedoeld op de mogelijkheid die iemand krijgt om diens visie op de zaak te geven, diens kant van de zaak te belichten. Het is de gelegenheid om een inbreng te leveren in de procedure. Het tweede kernelement van procedurele rechtvaardigheid heeft betrekking op de *betrouwbaarheid*. Belangrijk is dat de partij ervaart dat degene die het geschil beoordeelt niet alleen 'hoort', maar ook werkelijk luistert. De beoordelaar dient (zakelijke) betrokkenheid te tonen door er blijk van te geven dat het probleem van de partij op waarde wordt geschat en dat de inbreng van de partij serieus in de beoordeling wordt betrokken. Een van de manieren waarop dit kenbaar kan worden gemaakt, is een goede motivering van de beslissing. *Respectvolle bejegening*, het derde kernelement, houdt in dat de partij zich op een beleefde wijze benaderd moet voelen. Ging het bij 'betrouwbaarheid' om het serieus nemen van de argumentatie, respectvolle bejegening voegt daaraan toe dat ook de persoon van de partij zich serieus genomen dient te voelen.¹⁷ *Neutraliteit* verwijst naar onpartijdigheid in de zin dat de beoordelaar zich door zakelijke in plaats van persoonlijke motieven laat leiden.

In aanvulling op de hierboven genoemde kernelementen die Tyler (1997) onderscheiden heeft, kan nog worden gewezen op de *snellheid* of *tijdigheid* van het verkrijgen van een definitieve beslissing op bezwaar.¹⁸ Brenninkmeijer schrijft dat onderzoek uitwijst dat mensen een praktische oplossing op korte termijn voor hun geschil veel hoger waarderen dan een langdurige procedure.¹⁹ Herweijer en Winter wijzen op het proefschriftonderzoek van De Jong, waaruit blijkt dat ook belanghebbenden die objectief gezien belang hadden bij uitstel, aandrongen op versnelling van de rechterlijke uitspraak.²⁰ Het geciteerde onderzoek van Herweijer en Winter zelf, dat betrekking had op klachtprocedures, laat zien dat de

16 Brenninkmeijer 2009, p. 2052.

17 Een combinatie van beide vinden we in de literatuur terug in de theorie van 'interactional justice' (Greenberg & Colquitt 2005, p. 29 e.v.; Barendrecht & Klijn 2004, p. 15). Daarbij moet worden aangetekend dat een aantal van de elementen die in verhandelingen over *interactional justice* worden geïdentificeerd in de gangbare theorieën over procedurele (en distributieve) rechtvaardigheid, niet expliciet wordt genoemd. Dat geldt bijvoorbeeld voor het element van de adequate motivering, dat in juridische teksten juist wel als belangrijk element van een behoorlijke procedure wordt gezien (art. 6 EVRM; De Waard 1987, hoofdstuk 9).

18 Het aspect *snellheid* of *tijdigheid* komt niet voor in de opsomming van hoofdkenmerken van procedurele rechtvaardigheid van Tyler. Dit zou kunnen worden verklaard door het feit dat Tyler naar twee onderzoeken verwijst, waaruit blijkt dat vertraging en kosten weinig invloed hadden op de tevredenheid van partijen. Tyler voegt er overigens aan toe dat dit opmerkelijk is (1997, p. 883 en 884).

19 Brenninkmeijer 2009, p. 2055, verwijzend naar Euwema e.a. 2007, p. 225-248.

20 Herweijer & Winter 2007, p. 240. De verwijzing is naar De Jong 2004.

behandelingsduur een hoge bijdrage leverde aan de tevredenheid over de procedure.²¹

Opzet van het kwalitatieve onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure

Toepassing van de theorieën

In de inventarisatie van algemene theorieën ten aanzien van ervaringen van burgers met rechterlijke procedures brengen Laemers e.a. onderscheid aan naar het stadium van de procedure waarop deze theorieën betrekking hebben: voorafgaand aan de procedure (rationele-keuzetheorie), tijdens de procedure (theorie van procedurele rechtvaardigheid) of na de procedure (distributieve-rechtvaardigheidstheorie/attributietheorie). Om een goed beeld te kunnen krijgen van de wijze waarop de bezwaarprocedure is beleefd, is er in het kwalitatieve onderzoek voor gekozen om bezwaarden direct na het horen te interviewen. Men kan dan nog slechts gissen naar de uitkomst van het traject, waardoor teleurstelling of vreugde over de uitkomst geen andere inkleuring geeft aan het beeld dan men zich heeft gevormd van het verloop van de hoorzitting en wat hieraan vooraf is gegaan. De keuze om direct na het horen een interview af te nemen, betekent dat de distributieve-rechtvaardigheidstheorie weinig houvast biedt. Uit de overige drie theorieën hebben we factoren afgeleid die van invloed kunnen zijn op de beweegredenen van burgers om een bezwaarschrift in te dienen en welke factoren van invloed zijn op de wijze waarop de procedure wordt ervaren.

Een brede insteek

In het onderzoek naar de ervaringen van burgers is nadrukkelijk aandacht besteed aan wat bezwaarmakers hadden verwacht of gehoopt, waaraan zij zich hebben gestoord en waarover zij teleurgesteld zijn. We kiezen hiermee voor een bredere oriëntatie dan gebruikelijk. Onderzoek naar ervaringen van burgers met bezwaren gerechtelijke procedures richt zich in Nederland dikwijls op de 'tevredenheid' over de procedure. Het gevolg hiervan is dat deze onderzoeken vooral inzichtelijk maken wat de ervaringen zijn met de procedure zoals deze is ingericht door de wetgever en wordt uitgevoerd door de geschilbeslechtende instantie. Door niet de bedoelingen van de Awb-wetgever als uitgangspunt te nemen, maar de 'doelstellingen' van de burger die wenst op te komen tegen een besluit van een bestuursorgaan, ontstaat inzicht in de factoren waarover burgers (on)tevreden zijn én in de behoeften die bij deze burgers leven, waar de bezwaarprocedure mogelijk niet in voorziet. Deze insteek biedt mogelijkheden voor een verbetering van de aanpak van de bezwaarprocedure en de (werk)processen rond de bezwaarprocedure (en eventuele wettelijke maatregelen die dit ondersteunen).

Ook in een ander opzicht is voor een brede insteek gekozen. Het kwalitatieve onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure richt zich niet alleen op het eigenlijke *bezwaar*-traject, maar ook op contacten die voordien

21 Herweijer & Winter 2007, p. 243.

of parallel hieraan hebben plaatsgevonden. De reden voor dit ruimere perspectief is de door eerder onderzoek ingegeven veronderstelling dat het voor burgers verschil maakt of een bezwaarprocedure wordt ingezet zonder enig eerder contact, dan wel nadat al wel een vorm van communicatie heeft plaatsgevonden. En indien dat het geval is, de veronderstelling dat de vorm waarin dat gebeurt ertoe doet.²² Tegen deze achtergrond is ook verkend welke informatie bezwaarders ter voorbereiding van de hoorzitting hebben gekregen of hadden willen ontvangen en hoe dit doorwerkt in de ervaringen met de zitting.

Methodes

Om informatie te verkrijgen over de verwachtingen, handelwijzen en ervaringen van bezwaarders is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews.²³ Kenmerkend voor deze interviewmethode is dat met open vragen wordt gewerkt, maar vooraf wel een lijst van onderwerpen wordt opgesteld (de topiclijst). Dit heeft ons in staat gesteld aan te sluiten bij de belevingswereld van burgers die de bezwaarprocedure zijn aangegaan, en er toch voor te zorgen dat bij alle geïnterviewde personen dezelfde onderwerpen aan bod komen. De interviews zijn door vier interviewers afgenomen, waarbij in de eerste interviews in koppels is gewerkt.²⁴

Het kwalitatieve onderzoek is bij vier organisaties uitgevoerd, die twee organisatietypen vertegenwoordigen (gemeente en UWV) en die model staan voor twee verschillende wijzen van horen (ambtelijk of door een commissie).²⁵ In totaal zijn 38 interviews gehouden die in aantallen gelijkmatig verspreid zijn over de vier bestuursorganen.²⁶ Binnen elke organisatie is vervolgens gestreefd naar diversiteit in zaken door te selecteren op verschillende onderliggende besluiten (bijvoorbeeld: niet alleen besluiten over vergunningen, maar ook sanctiebeslissingen) en zaken met en zonder derden-belanghebbenden.²⁷

- 22 Eerdere onderzoeken van de Consumentenbond en UWV op andere terreinen dan geschilbeslechting hebben laten zien dat burgers in contacten met de overheid hechten aan een snelle afhandeling, duidelijke informatievoorziening, uitleg over de procedure en een op de klant gerichte aanpak (Laemers e.a. 2007, p. xiii).
- 23 Baarda e.a. 2007, p. 26.
- 24 Uiteindelijk zijn 38 interviews afgenomen. De eerste drie interviews zijn met het oog op de betrouwbaarheid door twee onderzoekers afgenomen. Bij de keuze van gemeenten voor dit deelonderzoek is de wijze van horen als voornaamste criterium gehanteerd.
- 25 Bij het UWV en een van de gemeenten gebeurt het horen in beginsel ambtelijk en bij de overige twee gemeenten is er een externe commissie ingesteld bestaande uit een onafhankelijke voorzitter en enkele interne of externe leden.
- 26 Driekwart van de interviews is dus bij gemeenten uitgevoerd en een kwart bij het UWV.
- 27 Door het tijdsbestek waarbinnen de interviews afgenomen moesten worden, waren we aangewezen op zaken die zich binnen deze periode voordeden. Daardoor konden bij de drie gemeenten niet precies dezelfde zaken worden geselecteerd. Toch ontstaat over de gehele lijn een redelijk vergelijkbaar beeld; per gemeente zijn er een of twee handhavingzaken onderzocht, drie tot vijf zaken waarin derden-belanghebbenden tegen een vergunning opkomen en drie tot vijf zaken waarin een belanghebbende zich verzet tegen een voor hem of haar negatief besluit. De geselecteerde respondenten volgen dit patroon; twee derde van de geïnterviewden is belanghebbende en een derde is derde-belanghebbende.

De vier bestuursorganen hebben elk een geschikte ruimte geboden waar de gesprekken met betrokkenen konden plaatsvinden. Vrijwel steeds konden per zitting twee of meer interviews worden afgenomen. Bij het afnemen van de interviews is een uniforme werkwijze toegepast. De betrokken bestuursorganen hebben een overzicht verstrekt aan de onderzoekers van de geplande hoorzittingen. De onderzoekers hebben in overleg met de bestuursorganen enkele zittingen geselecteerd die binnen de onderzoeksperiode vielen. Na afloop van de zitting zijn de respondenten begeleid naar een ruimte waar de interviews zijn afgenomen. De onderzoekers hebben de interviews opgenomen en in een verslag uitgewerkt. Deze verslagen zijn vervolgens geanalyseerd, waarbij is gekeken welke patronen te herkennen waren ten aanzien van de vooraf bepaalde onderwerpen (de topiclijst). Daarnaast is gekeken welke terugkerende onderwerpen spontaan door de geïnterviewden werden aangedragen, die inzicht bieden in de wijze waarop zij de bezwaarprocedure hebben ervaren en welke factoren hierop van invloed waren.

Twee kanttekeningen

Voordat we in het vervolg van deze bijdrage de bevindingen weergeven, nog twee algemene opmerkingen vooraf:

- Wij tekenden op wat mensen aangaven te hebben ervaren. Daarbij gaat het er ons niet om of de opmerkingen van de respondenten ‘waar’ zijn in de zin dat zij overeenstemmen met de feitelijke gang van zaken, maar om algemene patronen in de ervaringen die inzichtelijk maken welke factoren de ervaring positief of negatief beïnvloeden.
- Het onderzoek had niet tot doel om bestuursorganen te vergelijken, maar juist om te zien hoe bezwaarschriftprocedures in verschillende omstandigheden worden ervaren.

Invloed van de primaire besluitvorming

Zoals gezegd, is in het onderzoek voor een ruimer perspectief gekozen dan de gebruikelijke oriëntatie op de tevredenheid met de procedure zoals bedoeld door de wetgever en de geschilbeslechtende instantie. We hebben in kaart gebracht wat de beweegredenen van bezwaarmakers zijn voor het indienen van een bezwaarschrift en welke factoren in de fase van het primaire besluit in het oordeel over de bezwaarprocedure worden betrokken.

Waarom maakt men bezwaar?

Gevraagd naar de redenen voor het indienen van een bezwaarschrift geven bijna alle respondenten een antwoord met als strekking dat men wil dat het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk wordt teruggedraaid. Enkele aanvullende redenen zijn dat men wil dat negatieve financiële gevolgen van het besluit worden weggenomen of dat men duidelijkheid wil verkrijgen over de consequenties van het bestreden besluit of over wat wel en niet mag. In veel gevallen blijkt impliciet of expliciet dat onvrede met de gang van zaken bij de primaire besluitvorming een rol heeft gespeeld bij de beslissing om bezwaar te maken. Sommige bezwaarma-

kers noemen dit als directe aanleiding, voor andere is het een bijkomende reden om bezwaar te maken. Men wil dan uiting geven aan frustratie over een persoonlijke kwestie of protesteren tegen overheidsbeleid dat niet in het algemene belang wordt geacht. Zoals in de volgende paragrafen duidelijk zal worden, werken de verschillende redenen die bezwaarmakers kunnen hebben om een bezwaarprocedure te starten door in de mogelijke oplossingsrichtingen voor hun problemen. Vormt het besluit de kern van het probleem, dan is de hoop gevestigd op een gunstiger besluit in de bestuurlijke heroverweging. Is een behoefte aan duidelijkheid over bijvoorbeeld eigen of andermans rechten onderdeel van het probleem, dan ligt de oplossing mede in betere voorlichting. En ligt het probleem (mede) in een behoefte aan zeggenschap of frustratie over de wijze waarin men is behandeld, dan ligt het voor de hand om de oplossing te zoeken in betere inspraak- of klachtenprocedures. We komen hier in de slotparagraaf tegen de achtergrond van de empirische bevindingen uitgebreid op terug.

Informatie over de besluitvorming en de procedure

Uit het onderzoek blijkt dat de wijze en het tijdstip waarop burgers over een besluit worden geïnformeerd het gebruik van de bezwaarprocedure beïnvloeden. Dit kwam naar voren bij gemeentelijke besluitvorming met ruimtelijke uitstraling die een onbepaalde groep belanghebbenden raakt.²⁸ Meerdere bezwaarmakers waren ontevreden met de vorm waarin de informatie werd verstrekt. De gemeente kan volgens hen niet volstaan met een bericht in de huis-aan-huiskrant, maar zou direct belanghebbenden op een persoonlijker manier moeten informeren. In het verlengde hiervan uitte men de behoefte om als belanghebbende de gelegenheid te krijgen tot consultatie of inspraak en wel op een moment dat nog openligt hoe de besluitvorming zal uitpakken. Diverse bezwaarmakers hebben het gevoel dat de gemeente om een besluit erdoor te drukken belanghebbende burgers bewust slecht informeert, bijvoorbeeld door de besluiten zo te formuleren dat burgers moeite hebben om te herkennen dat het om hun buurt gaat, door vaag te blijven over het moment waarop burgers zich mogen uitspreken over een plan, of door plannen of besluiten tijdens de zomervakantie te publiceren.²⁹

Contact in de fase van de primaire besluitvorming

Een groot aantal bezwaarmakers uit zich negatief over het contact met de bestuurlijke instantie. Zij klagen in het bijzonder over hun ervaring dat ambtenaren van de betreffende instantie niet met één mond spreken, inconsistent handelen en beloftes niet nakomen, over slechte telefonische bereikbaarheid, veelvuldige doorverwijzingen en trage correspondentie, en over de veelvuldige wisseling van ambtenaren die zich met de zaak bezighouden. Wij hebben echter weinig klachten gehoord dat men zich persoonlijk slecht behandeld voelde. Wel zeggen

28 De onvrede over de informatie werd in een van de onderzochte gemeenten gehoord. Dit kan te maken hebben met het feit dat in deze gemeenten meer omgevingsrechtelijke besluiten onderwerp waren van de bezwaarprocedure, maar een andere verklaring kan zijn dat in de andere onderzochte gemeenten zogenoemde bewonersbrieven – dat zijn niet op naam geadresseerde brieven – worden verspreid om plannen of werkzaamheden aan te kondigen.

29 Vgl. Brenninkmeijer 2008, p. 30.

enkele geïnterviewden dat zij zich niet correct bejegend voelen door een onzorgvuldige behandeling van hun zaak (incomplete dossier, argumenten niet goed weergegeven, en dergelijke).

Doorwerking van 'de voorgeschiedenis'

Zowel de inhoud van het bestreden besluit als de wijze waarop het besluit tot stand komt (bijvoorbeeld geen inspraak, uitleg, overleg vooraf), leidt tot ontevredenheid over de procedurele gang van zaken. Een belangrijke bevinding van het onderzoek is dat bezwaarmakers de bezwaarprocedure niet alleen benutten om een concreet besluit terug te draaien, maar ook om hun protest te uiten tegen gemeentelijk beleid waarin het besluit is ingekaderd. In deze gevallen wordt de bezwaarprocedure gebruikt als alternatief voor of verlengstuk van inspraak. Als bewoners geen gelegenheid krijgen om via inspraak hun mening over een beleidsvoornemen kenbaar te maken, grijpen zij de elementen die hen persoonlijk raken aan om hun onvrede met dit beleid in bredere zin onder de aandacht te brengen. Is er wel inspraak, maar voelt men zich niet serieus genomen, herkent men de eigen inbreng niet of onvoldoende in de besluitvorming of heeft men in zaken die bij een gemeente spelen het gevoel dat de gemeente meer aandacht heeft voor belangen van burgers met een bijzondere positie (grondeigenaar, projectontwikkelaar, vergunninghouder), dan wordt de bezwaarprocedure als een verlengstuk van de inspraakprocedure gebruikt om de bezwaren nogmaals voor het voetlicht te brengen over de boeg van de persoonlijke belangen die in het geding zijn.

Meer in het algemeen geldt dat ergernis over het voortraject op verschillende manieren doorwerkt in de bezwaarprocedure. In sommige gevallen functioneert de bezwaarprocedure onbedoeld als alternatief voor een klachtprocedure of als een manier om de uitvoering van een onwelgevallig besluit te vertragen. In andere gevallen wordt de bezwaarprocedure gebruikt om meer duidelijkheid te krijgen. Bijvoorbeeld over toekomstige plannen van de gemeente met een bepaalde buurt, om duidelijkheid te krijgen over een terugbetalingsregeling of over de betekenis van het bestreden besluit dan wel de gronden waarop het berust. Over die laatstbedoelde gevallen kan men zeggen dat de bezwaarprocedure dan fungeert als alternatief voor een informatiegesprek.

Invloed van de voorbereiding en het verloop van de hoorzitting

In het kwalitatieve onderzoek is geïnventariseerd welke aspecten bezwaarmakers meewegen in hun beoordeling van de hoorzitting en de voorbereiding ervan. We hebben hierbij onderzocht welke rol de kernelementen uit de theorieën over ervaring van burgers met geschilbeslechting spelen. Om ze nog even in herinnering te brengen, het gaat om de volgende procedurele aspecten: *voice/participation*, betrouwbaarheid, bejegening, neutraliteit en snelheid/tijdigheid. Daarnaast is naar aanleiding van eerder onderzoek ook gekeken naar de rol van informatie

over hetgeen iemand die in een procedure betrokkene is te wachten staat³⁰ of over wat van betrokkene wordt verwacht.³¹ We beginnen met dit laatste.

Behoeftte aan informatie

In de interviews hebben opvallend veel bezwaarmakers aangegeven dat zij zich moeilijk een beeld wisten te vormen van wat zij van de bezwaarprocedure in het algemeen en de hoorzitting in het bijzonder kunnen of mogen verwachten. De onduidelijkheid die bij bezwaarmakers bestaat, heeft betrekking op verschillende aspecten van de hoorzitting, zoals de samenstelling en aard van de commissie (extern of intern), haar taak/functie, de gang van zaken tijdens en na de zitting, en wie verder bij de hoorzitting aanwezig zal zijn.

Bezwaarmakers die wel weten wat ze mogen verwachten, weten dit uit hoofde van hun beroep, eerdere ervaring met een bezwaarprocedure, door informatie van de advocaat of andere gemachtigde, of omdat ze zelf informatie hebben opgezocht of opgevraagd. Van de geïnterviewden die niet goed weten wat ze van de procedure kunnen of mogen verwachten, geven de meeste te kennen dat zij voorafgaand aan de hoorzitting graag meer informatie of uitleg hadden willen krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van een brief, brochure of een voorlichtingsfilmpje. De onderwerpen waarover bezwaarden meer informatie willen, zijn divers en bestrijken verschillende aspecten van de hoorzitting en de voorbereiding ervan.

Uit het onderzoek blijkt dat de (weinig ervaren) bezwaarmakers die wel enige informatie kregen, in hun oordeel over de zitting meewegen of deze is verlopen zoals men op basis van die informatie verwacht had. In enkele zaken voldeed de werkelijke gang van zaken tijdens de procedure en de zitting niet aan de verwachting. Bij de bezwaarmakers riep dat een gevoel van ergernis, frustratie en onbegrip op. Veel van de geïnterviewden gaven aan behoefte te hebben aan meer algemene informatie (bijvoorbeeld in de vorm van een brochure) over de commissie en de gang van zaken bij de hoorzitting.

De veelvuldige klacht over gebrek aan informatie was voor ons aanleiding om na te gaan welke informatie de betrokken bestuursorganen verstrekken en op welke wijze zij dit doen. Het is immers mogelijk dat de betreffende informatie wel voorhanden is, maar door de bezwaarde kennelijk over het hoofd is gezien of moeilijk te vinden is (niet iedereen beschikt bijvoorbeeld over een internetverbinding of voldoende internetvaardigheden).³² Het algemene beeld dat wij van de informatievoorziening op basis van de websites en uitnodigingsbrieven kregen, is dat

30 Denk aan hetgeen hierboven aan de orde kwam over *interactional justice*. En zie bijvoorbeeld Brenninkmeijer 2004, p. 214. 'Mensen hebben vaak weinig problemen met redelijke uitkomsten (...) Rechtaardiging is vaak een kwestie van goede communicatie.' Ook uit bij de Raad van State gehouden klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat de verbeterde voorlichting ter plaatse, direct voorafgaand aan de behandeling ter zitting, zeer wordt gewaardeerd.

31 Vgl. het onderzoek dat Barkhuysen e.a. verrichtten naar de fase van beroep bij de bestuursrechter (Barkhuysen e.a. 2007).

32 Wij denken bijvoorbeeld aan de – volgens ons heel heldere – UWV-brochure 'Daar ben ik het niet mee eens. Wat als u bezwaar wilt maken tegen een beslissing van UWV', te downloaden van de website van het UWV.

bezwaarmakers die niet in de materie thuis zijn zich aan de hand van de beschikbare informatie inderdaad maar moeilijk (of misschien zelfs helemaal niet) een beeld kunnen vormen van wat de bezwaarschriftprocedure nu precies inhoudt en wat zij van de hoorzitting kunnen en mogen verwachten. Ons vermoeden is dat bestuursorganen de informatie die bezwaarden op prijs zouden stellen ten onrechte bekend veronderstellen.

Ervaringen tijdens de hoorzitting

De ondervraagde bezwaarmakers laten zich over het algemeen positief uit over hun ervaring met de hoorzitting. Doordat veel ondervraagden niet goed weten hoe de procedure zal verlopen of niets weten van de samenstelling en taak van de commissie, hebben zij naar eigen zeggen moeite om te bepalen wat ze van de zitting mogen verwachten. Bij gebrek aan maatstaven gaan zij in hun oordeel over de zitting op hun gevoel af. Het beeld dat de ondervraagde bezwaarmakers hebben van de zitting wordt vooral bepaald door het optreden van degenen door wie zij zijn gehoord.

- *Voice/participation en betrouwbaarheid*

De meeste bezwaarden geven aan dat zij bij de hoorzitting voldoende gelegenheid kregen om het hunne naar voren te brengen en dat er goed naar hun verhaal werd geluisterd. Men leidt dit laatste af uit non-verbale communicatie en het stellen van vragen. Als er onvoldoende vragen worden gesteld of alleen door de voorzitter, dan oordeelt men negatief over het luistergedrag. Enkele uitzonderingen daargelaten komen de commissies op de bezwaarden over als betrokken en deskundig.

- *Neutraliteit*

Over de gehele linie hebben de bezwaarden de commissies als onpartijdig ervaren. Licht kritische opmerkingen over de onpartijdigheid hoorden we vooral van burgers die een bezwaar hadden ingediend bij een van de onderzochte gemeenten die met een ambtelijke commissie werkt. Opvallend is dat dit veel minder het geval is bij de procedure bij het andersoortige bestuursorgaan, waar het horen evenmin geschiedt door een onafhankelijke commissie. We hebben hier geen verklaring voor kunnen vinden.

- *Respectvolle bejegening*

Over het algemeen is men positief over de opstelling van de horende partij. Men voelde zich in het algemeen serieus genomen. Als een commissielid een vraag stelde die al uit het dossier beantwoord had kunnen worden, had dit een negatieve invloed op het gevoel dat men serieus werd genomen. Het oordeel over hoe men behandeld is, bleek te kunnen afhangen van subtiliteiten, zoals het verwelkomen, het al of geen hand geven, of als men niets te drinken kreeg aangeboden. In het onderzoek komt naar voren dat bezwaarmakers op het punt van een goede ontvangst erg gevoelig zijn. Bij gebrek aan objectieve maatstaven krijgt de wijze waarop bezwaarden door de bezwaarcommissie worden benaderd een groot gewicht.

- *Tijdigheid/snelheid*

Uit onderzoek blijkt de duur van de procedure belangrijk voor de tevredenheid. Voor de een gaat het om een te trage afhandeling van correspondentie, voor andere bezwaarmakers is de sterke tijdsdruk die zij zelf ondervinden reden voor ontevredenheid. Tussen de ontvangstbrief en de aankondiging van de hoorzitting zit volgens hen (te) veel tijd, maar de periode tussen de aankondiging en de bijeenkomst wordt door hen als te krap ervaren voor een goede voorbereiding, omdat het verkrijgen van de nodige documenten en informatie veel tijd kost. Men noemt dit soms onevenwichtig: het bestuursorgaan heeft meer voorbereidingstijd dan de burger.

Tot slot wijzen we op twee andere aspecten van de hoorzitting die relevant zijn gebleken voor de beoordeling van de procedure: de informatie- en machtsasymmetrie en het gevoel 'er alles aan gedaan te hebben'.

- *Onevenwichtige verdeling van informatie en macht*

Een aantal geïnterviewden was van mening dat de stukken voor een leek niet te begrijpen zijn, of in elk geval te veel in ambtelijke taal zijn gesteld. De term 'doolhof aan formulieren' valt. Een aantal bezwaarmakers geeft uitdrukkelijk aan dat hier een onevenwichtigheid zit. Het bestuursorgaan is in het voordeel, doordat het meer juridische kennis bezit, en dat is een probleem, omdat voor de bezwaarprocedure juist het juridische deel van belang is. Deze voorsprong in kennis werkt soms ook door in de opstelling van ambtenaren die namens het bestuursorgaan de zitting bijwonen. Uit een aantal van onze interviews ontstaat het beeld van ambtenaren die als terriërs een genomen besluit verdedigen, vaak door met een beroep op juridische regels de argumentatie van de bezwaarmakers onderuit te halen. In een aantal gevallen leest de ambtenaar tijdens de zitting een pleitnota voor. Dit heeft sommige geïnterviewden ernstig gestoord. Zij voelen zich toch al in een achterstandspositie en worden dan geconfronteerd met een schriftelijk stuk. Zij redeneren dan dat zij dat (dus) ook voor aanvang van de zitting hadden kunnen krijgen. Nu hebben de bezwaarmakers er vooraf geen kennis van kunnen nemen. Zij hebben zich zodoende onvoldoende kunnen voorbereiden op de hoorzitting. Dat klemmt met name daar waar het gaat om de standpunten en argumenten van het bestuursorgaan in de juridisch-technische sfeer. De bezwaarmaker weet vaak niet welke argumenten gewicht in de schaal kunnen leggen (en zou daarover eigenlijk tevoren geïnformeerd willen worden).

- *'Er alles aan gedaan hebben'*

De meerderheid van de ondervraagde bezwaarmakers heeft na afloop van de zitting geen idee hoe de commissie zal gaan adviseren. Van de bezwaarmakers die daar wel een beeld van hebben, zijn er maar weinigen die de kans groter dan 50 procent inschatten. Dit beeld heeft onder meer te maken met de gedachte die bij bezwaarmakers leeft dat er sprake is van een gelopen race of van een uitgemaakte zaak, waar het bezwaarschrift weinig meer aan kan veranderen. Ondanks deze weinig hoopvolle verwachtingen spreekt een aantal burgers wel uit dat ze in elk geval tevreden zijn over het feit dat ze tijdens de hoorzitting tenminste hun

argumenten duidelijk hebben kunnen maken. Een enkeling zou met het verkregen inzicht niet opnieuw de keuze maken om een bezwaarschrift in te dienen. Het merendeel zou dit echter wel doen, zelfs als zij de kans op een voor hen gunstige beslissing op het bezwaar gering achten. De gelegenheid om gehoord te worden is belangrijk om het gevoel te hebben dat men 'er alles aan gedaan heeft'. In dit opzicht is er overeenkomst met de attributietheorie, waarin men successen aan zichzelf toeschrijft en falen aan externe factoren.

Invloed van pogingen om langs een andere weg tot een oplossing te komen

In het onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure is niet alleen gekeken naar de ervaringen met de procedure zelf, maar ook naar de invloed van contacten die hebben plaatsgevonden tussen de burger en het bestuursorgaan nadat het bezwaarschrift is ingediend. We hebben daarom de geïnterviewden gevraagd of zij zelf en/of de behandelende overheidsinstanties een poging hebben gedaan om in de periode voorafgaand aan de hoorzitting (ook) langs een andere weg tot een oplossing – in de zin van een (gedeeltelijk) andere uitkomst dan het in bezwaar bestreden besluit – te komen.

Op eigen initiatief

Ongeveer een kwart van de bezwaarmakers heeft zelf telefonisch of persoonlijk contact gezocht met het bestuursorgaan, maar is er niet in geslaagd om langs een informele weg een oplossing te vinden. Veel bezwaarmakers oordelen negatief over de ervaringen in het primaire proces.³³ Het kwalitatieve onderzoek lijkt uit te wijzen dat de primaire besluitvorming en de bezwaarprocedure in de ogen van burgers een integraal, doorgaand proces vormen. De opgedane ervaringen hebben een negatieve invloed op het oordeel over de houding van de aanwezige ambtenaar tijdens de zitting. Sommige bezwaarden ergeren zich aan de starre opstelling van de ambtenaar, maar zeggen vaak ook dat ze dit eigenlijk niet anders hadden verwacht. Andere bezwaarmakers zijn niet boos of teleurgesteld, omdat ze er op voorhand al van uit zijn gegaan dat het bestuursorgaan zich ook tijdens de zitting star, traag of onwillig zal opstellen.

Op initiatief van het bestuursorgaan

De vier bestuursorganen die aan het kwalitatieve onderzoek hebben meegewerkt, kennen alle een informeel alternatief traject, een 'Andere Aanpak', voor de bezwaarprocedure. Of een alternatief traject in een concreet individueel geval wordt aangeboden, is in verreweg de meeste gevallen een beslissing van het bestuursorgaan. Weliswaar kunnen burgers er zelf om vragen, maar dit gebeurt niet vaak (al was het maar omdat burgers vaak niet op de hoogte zijn van het bestaan van zo'n alternatief traject). Door te werken met een 'Andere Aanpak' vindt een (aanzienlijke) reductie plaats van het aantal door de commissie te

33 Zie boven, onder het kopje 'Contact in de fase van de primaire besluitvorming'.

behandelen bezwaarzaken. De zaken die door de commissie worden behandeld, zijn zaken waarin:

- geen alternatief traject is aangeboden;
- het alternatieve traject niet heeft geleid tot verdere afhandeling buiten de bezwaarprocedure om (bijvoorbeeld omdat een van de betrokkenen niet wenst mee te werken aan het alternatieve traject).

Ten aanzien van de ‘Andere Aanpak’ zijn ons twee zaken opgevallen. In de eerste plaats geven veel ondervraagden aan dat een dergelijke aanpak in hun zaak niet heeft plaatsgevonden. Veel van deze bezwaarders geven aan dat zij wel behoefte hadden aan een alternatief traject. De wijze waarop men dit ingevuld wil zien, verschilt echter (aanzienlijk): van informeel contact vooraf tot het doorlopen van een mediationstraject. Ook de vraag welke voordelen men van een ‘Andere Aanpak’ verwacht, leverde zeer verschillende antwoorden op. Men noemt het wegnemen van het achterkamertjesgevoel, het overbodig maken van de bezwaarprocedure, de snelheid, het ‘juridische’ van de zaak afhalen, dat ‘de kou uit de lucht wordt gehaald’, door mediation een beeld krijgen van wat de kernpunten van de hoorzitting zullen zijn, en aandacht voor emotionele aspecten van de zaak.

In de tweede plaats zijn de ervaringen van de geïnterviewden met wie wel een alternatief traject is ingezet hierover niet altijd positief en soms zelfs uitgesproken negatief. Diverse bezwaarmakers tonen zich teleurgesteld dat het niet mogelijk is gebleken om langs informele weg tot een oplossing te komen en zien de hoorzitting als een mogelijkheid om (alsnog) hun verhaal kwijt te kunnen. Onze indruk is dat de bezwaarmakers die negatief oordelen over een alternatief traject, tot dit oordeel komen omdat zij ervan uitgingen dat er voor hen materiële winst te behalen valt bij een alternatief traject. Zij lijken te denken dat het streven om er samen uit te komen betekent dat het mogelijk is een compromis te sluiten. Als dit niet het geval blijkt, bijvoorbeeld omdat het bestuursorgaan geen ruimte heeft om anders te beslissen, dan lijken de negatief gestemden al gauw de conclusie te trekken dat het bestuursorgaan hen aan het lijntje heeft willen houden of zelfs hen van hun rechten heeft willen afhouden.³⁴ Minder negatief gestemden spreken in termen van tijdverlies.

Een interessante bevinding is dat bezwaarmakers ondanks de ontevredenheid over interacties en procedures in het voorafgaande traject onbevangen tegenover de commissie en de hoorzitting zelf staan. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de bezwaarprocedure wordt ervaren als een mogelijkheid om het traject ‘weer vlot te trekken’. In sommige gevallen functioneert de bezwaarprocedure onbedoeld als alternatief voor een klachtprocedure of als een manier om de uitvoering van een onwelgevallig besluit te vertragen. In andere gevallen wordt de bezwaarprocedure gebruikt om meer duidelijkheid te krijgen. Bijvoorbeeld over toekomstige plannen van de gemeente met een bepaalde buurt, om duidelijkheid te krijgen over een terugbetalingsregeling of over de betekenis van het bestreden

34 Het negatieve oordeel over een alternatief traject waarin men het gevoel heeft een extra kans te krijgen die vervolgens niet tot een voor de klager gunstige beslissing leidt, is een resultaat dat ook is gevonden in Vinke en Knegt (1990).

besluit dan wel de gronden waarop het berust. Over die laatstbedoelde gevallen kan men zeggen dat de bezwaarprocedure dan fungeert als alternatief voor een informatiegesprek.

Samenvatting en suggesties voor een betere aanpak ‘rondom’ de bezwaarprocedure

In deze bijdrage is beschreven welke factoren van de hoorzitting (inclusief de voorbereiding) van invloed zijn op het oordeel over de bezwaarprocedure. Daarbij is aansluiting gezocht bij bestaand onderzoek naar ervaringen met geschilprocedures in algemene zin. De ondervraagde bezwaarmakers laten zich over het algemeen positief uit over hun ervaring met de hoorzitting. Doordat veel ondervraagden niet goed weten wat de procedure of samenstelling en taak van de commissie is, hebben ze naar eigen zeggen moeite om te bepalen wat ze van de zitting mogen verwachten. Bij gebrek aan maatstaven gaan zij in hun oordeel over de zitting op hun gevoel af. Het beeld dat de ondervraagde bezwaarmakers hebben van de zitting wordt vooral door het optreden van de bezwaarcommissie bepaald. De geïnterviewde personen zijn over de gehele linie positief over de wijze waarop men gehoord is. Men zegt voldoende gelegenheid te hebben gekregen om het hunne naar voren te brengen (*voice/participation*). Ook vindt men dat er goed is geluisterd (betrouwbaarheid) en voelt men zich serieus genomen (bejegening). Alleen over het aspect van de neutraliteit is een aantal geïnterviewden licht kritisch. Op basis van deze bevindingen kunnen we vaststellen dat de factoren die zijn afgeleid uit ervaringen met geschilprocedures in algemene zin ook in de context van de bezwaarprocedure een bruikbaar kader bieden voor de analyse van de elementen die in het oordeel over de procedure worden betrokken.

In het onderzoek is ook in kaart gebracht wat de burger beweegt om een bezwaarprocedure aan te gaan en wat de invloed is van contacten ‘rondom’ de bezwaarprocedure op het oordeel over deze procedure. Hiervoor is gekozen omdat voor burgers de overgang van de primaire besluitvorming naar de bezwaarprocedure vloeiend is en om naast de tevredenheid met de procedure te kunnen onderzoeken waar de burger eigenlijk behoefte aan had. Uit het empirische onderzoek blijken, samengevat, de volgende overwegingen reden om de bezwaarprocedure aan te gaan: het ongedaan maken van het besluit, het willen opkomen voor zijn recht, duidelijkheid willen verkrijgen en kenbaar maken dat men ontevreden is over de wijze waarop men in het voortraject is behandeld door het bestuursorgaan. Enerzijds werkt de voorgeschiedenis door in de redenen om een bezwaarprocedure te beginnen en anderzijds wordt de bezwaarprocedure soms ‘oneigenlijk’ aangewend om een onbevredigend voortraject voort te zetten of vlot te trekken. Bezwaarmakers gebruiken de bezwaarprocedure soms als een alternatief voor een klachtprocedure, uit behoefte aan inspraak, als alternatief voor informatie-uitwisseling die voorafgaand aan het bestreden besluit gemist werd, of voor het verkrijgen van een toelichting die in het besluit zelf ontbrak. Dit laatste geeft een beeld van behoeften van bezwaarmakers waar de bezwaarprocedure niet in voorziet.

Tot slot willen we enkele suggesties doen die de tevredenheid van burgers met de bezwaarprocedure in brede zin ten goede komen. Aangrijpingspunten voor verbetering liggen in het beleid 'rondom' bezwaarprocedures. Enerzijds constateren we bij veel bezwaarders een behoefte aan meer informatie over wat men van de bezwaarprocedure en de hoorzitting in het bijzonder mag verwachten. Anderzijds zien we dat pogingen om het belang langs een andere weg te behartigen of om een conflict op te lossen ruimte voor verbetering laten. In het licht van de tendens om een 'Andere Aanpak' aan te bieden, doen we hier enkele suggesties die ertoe kunnen bijdragen dat minder besluiten waar burgers zich niet mee kunnen verenigen het stadium van de bezwaarprocedure bereiken. Op basis van de ruimte die regels het betrokken bestuursorgaan laten en de vraag of er belangen van derden in het spel zijn, onderscheiden we in ons onderzoek drie situaties waarin er behoefte kan bestaan aan informele probleemoplossing:

- besluitvorming met ruimtelijke uitstraling waar een onbepaalde groep derden-belanghebbenden bij is betrokken;
- besluiten op aanvraag met een beperkt aantal bekende ('bepaalde') derden-belanghebbenden (situatie 'aanvrager versus burenen');
- besluiten waar geen derden bij betrokken zijn.

In de *eerste* plaats kan een alternatief traject winst brengen in situaties waarin een wettelijk kader onderhandelingsruimte laat. Dat is bijvoorbeeld het geval als in het bestreden besluit invulling wordt gegeven aan bestuurlijk beleid met betrekking tot een buurt of wijk. Het bestuursorgaan neemt het initiatief voor de besluitvorming en degenen die direct door het besluit worden geraakt, willen enige zeggenschap, als een democratisch recht. Door ruimte voor inspraak te bieden en ervoor te zorgen dat de inspraakprocedure burgers het gevoel geeft dat zij als persoon serieus genomen worden en dat hun inbreng in de besluitvorming wordt betrokken, kan het betreffende bestuursorgaan bezwaarprocedures en andere juridische procedures voorkomen. Belangrijke factoren in de vormgeving en toepassing van de inspraakprocedure zijn voor burgers dan het gehoord worden, het zorgvuldig omgaan met informatie, het transparant zijn en het tot een zorgvuldige (belangen)afweging komen.³⁵ In dit verband kunnen bestuursorganen ook hun voordeel doen met bevindingen uit studies over bijvoorbeeld burgerparticipatie. Dergelijke studies bieden een handreiking om na te denken over de wijze waarop inspraak en interactief beleid zo kunnen worden vormgegeven dat ontevredenheid over de interacties en procedures niet al besloten ligt in de vormgeving van participatietrajecten.

Daarnaast, in de *tweede* plaats, kan een poging tot informele probleemoplossing zinvol zijn bij besluiten op aanvraag waar de belangen van een beperkt aantal bekende belanghebbenden betrokken zijn, zoals bij een vergunning voor een uitbouw aan het huis of voor gevelreclame. In deze situaties ligt de rol van de overheid meer op de achtergrond. Bezwaarmakers die zich tegen een besluit verzetten, hebben in dergelijke gevallen vaak primair een geschil met een medeburger en pas

35 Brennkmeijer 2008, p. 31-32.

secundair met het betrokken bestuursorgaan. Dit impliceert dat het bestuursorgaan in het voortraject minder mogelijkheden heeft om langs informele weg tot een oplossing te komen. Het aanbieden van een alternatief als eenmaal bezwaar is gemaakt, kan nog zin hebben zelfs als juridische regels weinig ruimte bieden voor alternatieve uitkomsten (zoals dikwijls bij bouwvergunningen het geval is). Met name als de aanvrager hecht aan goede relaties met de derden-belanghebbenden biedt een alternatief traject de mogelijkheid om de goede wil te tonen. De rol van het bestuursorgaan ligt vooral in goede informatieverschaffing, transparantie wat de contactmogelijkheden betreft en een correcte bejegening door degenen die bemiddelend optreden.

In de *derde* plaats zijn er situaties die niet te rekenen zijn tot de zojuist genoemde categorieën, maar waarin het bestuursorgaan de indruk heeft dat er misverstanden bestaan die opgehelderd kunnen worden, zonder dat dit iets aan de uitkomst van de besluitvorming verandert. Het gaat om gevallen waarin een bestuursorgaan een negatieve beslissing neemt op een aanvraag van een burger, zonder dat sprake is van derden. Denk bijvoorbeeld aan een verzoek om urgentie in de huisvesting of een aanvraag voor een uitkering. In die situaties blijken bezwaarmakers naast een correcte bejegening gedurende het proces van de primaire besluitvorming ook veel waarde te hechten aan méér informatie. Daarnaast kan behoefte bestaan aan een meedenkende opstelling. Vaak geven ambtenaren alleen aan waarom een verzoek wordt afgewezen, maar tast de burger in het duister over zijn eventuele verdere mogelijkheden. Ons vermoeden is dat burgers afzien van een bezwaarschrift als ambtenaren in het voortraject duidelijkheid verschaffen over de kaders waaraan zij bij de besluitvorming gehouden zijn, zeker als ook kan worden aangegeven onder welke condities het verzoek van de burger een grotere kans van slagen heeft.

Als een informeel alternatief traject, een 'Andere Aanpak', overwegend succesvol is gebleken, betekent dit dan dat ook verdere behandeling van de bezwaarschriften informeler moet worden? Dat is zeker niet in alle opzichten het geval. Niet altijd is een informele aanpak succesvol. Sommige bezwaarden vinden het een verademing om ('eindelijk') een min of meer onafhankelijk gehoor te vinden ten overstaan van een commissie. Een zeker formeel karakter van de setting kan daaraan tegemoetkomen.

Moet het dan nog formeler worden, een procedure die erg op rechtspraak lijkt? Ook dat lijkt ons niet gewenst. In elk geval is het niet gewenst als, in gevallen die behandeld worden door een onafhankelijke commissie, de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan zich opstellen alsof het een generale repetitie voor de fase van de rechtspraak betreft. Hier raken we het wezen van de bezwaarprocedure. Hoewel het kwalitatieve onderzoek uitwijst dat het optreden van degenen die horen bepalend is voor hoe burgers de bezwaarprocedure ervaren, vereist de heroverwegingsfunctie naar onze mening dat ook de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan eraan meewerken dat de luisterende gespreksfunctie van bezwaar tot haar recht komt. Als ambtenaren krampachtig proberen een door het bestuursorgaan genomen besluit te verdedigen, ontstaat gemakkelijk het gevoel

van een rechtszitting, waarbij het de rol van de commissie is om te beslissen wie gelijk krijgt. De luisterende functie, de gespreksfunctie, laat men dan ten onrechte geheel in handen van de commissie.

Literatuur

- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede & A.G.E. van der Meer-Middelburg, *Basisboek interviewen*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2007.
- Barendrecht, M. & M. Gramatikov, 'Aanvaardbaarheid van rechtspleging. Toegankelijkheid en rechtvaardigheid als gezien door gebruikers', *Nederlands Juristenblad* 2010, p. 1102-1110.
- Barkhuysen, T., L.J.A. Damen, K.J. de Graaf, A.T. Marseille, W. den Ouden, Y.E. Schuurmans & A. Tollenaar, *Feitenvaststelling in beroep* (rapport uitgebracht in het kader van de derde evaluatie van de Awb), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Brenninkmeijer, A.F.M., 'Mediation als middel voor effectieve en efficiënte conflictoplossing in het bestuursrecht', *NTB* 2004, p. 212-220.
- Brenninkmeijer, A.F.M., 'Tussen droom en daad staan juridische conflicten', in: S. Schippers (red.), *Topsteden – topissues*, Den Haag: Nicis Institute 2008, p. 27-34.
- Brenninkmeijer, A.F.M., 'Een eerlijk proces', *NJB* 2009, p. 2050-2056.
- Brenninkmeijer, A. & A. Klijn (red.), *Balanceren en vernieuwen. Een kaart van sociaal-wetenschappelijke kennis voor de Fundamentele Herbezinning Procesrecht*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2004.
- Brockner, J. & B.M. Wiesenfeld, 'An integrative framework for explaining reactions to decisions: Interactive effects of outcomes and procedures', *Psychological Bulletin* 1996-120(2), p. 189-208.
- Euwema, M.C., S.W.P. Aaij, D. Landzaat & J.W.E. Langen, 'De opmars van de interventie. Tevredenheid over interventies van de Nationale ombudsman', in: *Werken aan behoorlijkheid. 25 jaar Nationale ombudsman*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 225-248.
- Genn, H., *Paths to justice: what people do and think about going to law*, Oxford: Hart Publishing, 1999.
- Greenberg, J. & J.A. Colquitt (red.), *Handbook on organizational justice*, New York: Lawrence Erlbaum Associates 2005.
- Herweijer, M. & H.B. Winter, 'De wet intern klachtrecht geëvalueerd: hoe krijgen we tevreden klagers?', *NTB* 2007, p. 235-244.
- Jong, P.O. de, *Beroep op tijd. Een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in eerste aanleg in het bestuursrecht* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.
- Koning, A.M. de, J. Brouwer, *Methode Overijssel: bouwen aan vertrouwen. De inzet van mediationvaardigheden en mediation door overheden*, Nederlands Mediation Instituut NMI 2008.
- Laemers, M.T.A.B., L.E. de Groot-van Leeuwen & R. Frederiks, *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006; Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger. Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Luhmann, N., *Legitimation durch Verfahren*, Darmstadt: Neuwied 1978, derde druk.
- Michiels, F.C.M.A., 'De Kroon op het werk? Rechtspsychologische beschouwingen rond het Kroonberoep bestemmingsplannen', *NJB* 1982, p. 544-549.

- Michiels, F.C.M.A., 'Rechtspraak en Legitimatie. Een toets voor Luhmanns theorie over recht-spraak', *Ars Aequi* 1980 p. 282-288
- Minekus, W., 'Over verliezers en zondebokken: procesbeleving en attributietheorie in het civiele recht', in: M. Malsch (red.), *De burger in de rechtspraak. Ervaringen en percepties van niet-professionele procesdeelnemers*, Den Haag: Elsevier juridisch 2002
- Montfort, A.J.G.M. van & G.H.M. Tromp, 'Alleen tevreden met resultaat? Ervaringen van burgers met de provinciale bezwaarprocedure', *Beleidswetenschap: kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk* 2000, p. 340-358.
- Niemeijer, E., *Een wereld van geschillen. Over het gebruik van gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures* (oratie Amsterdam VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Sanders, K.H., *De heroverweging getoetst. Een onderzoek naar het functioneren van bezwaarprocedures* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1999.
- Skitka, L.J., 'Do the means always justify the ends, or do the ends sometimes justify the means? A value protection model of justice reasoning', *Personality and Social Psychology Bulletin* 2002, p. 588-597.
- Tyler, T.R., 'Citizen discontent with legal procedures: A social science perspective on civil procedure reform', *The American Journal of Comparative Law* 1997-45, p. 871-904.
- Velden, L. van der, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden, resultaten, analyses en aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van BZK 2010.
- Velthoven, B.C.J. van & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers* (Onderzoek en beleid 283), Den Haag: Boom Juridische uitgevers/WODC 2010.
- Velthoven, B.C.J. van & M.J. ter Voert, m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij, *Geschilbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers* (Onderzoek en beleid 219), Den Haag: Boom Juridische uitgevers/WODC 2004a.
- Velthoven, B.C.J. van & M.J. ter Voert, *Rechtters in de delta: over de rol van de rechtspraak in de beslechting van geschillen van Nederlandse burgers* (Rechtstreeks, nr. 4), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2004b.
- Veltman, E., *Een bezwaard gevoel? Een onderzoek naar de tevredenheid van bezwaarmakers over de bezwaarprocedure*, Zwolle: Provincie Overijssel 2006.
- Vinke, H. & R. Knegt, *De mondelinge behandeling in ontslagzaken*, Amsterdam: HSI 1990.
- Waard, B.W.N. de, *Beginselen van behoorlijke rechtspleging, met name in het administratief procesrecht* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.