

# Inhoudsopgave

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

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

5.4.4	Wat mensen van geschilbeslechtsprocedures verwachten en hoe ze die ervaren	132
5.5	Kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures vanuit een sociaalwetenschappelijk perspectief	134
5.6	Conclusie	135
<b>Hoofdstuk 6 Hypothesen, onderzoeksopzet en verkenning resultaten</b>		<b>137</b>
6.1	Inleiding	137
6.2	De te verklaren variabele: de kwaliteit van bezwaarbehandeling	138
6.3	De verklarende variabele: de kenmerken van de procedure	141
6.4	De modererende variabele: de kenmerken van het geschil	142
6.5	Hypothesen: de 'fit' tussen procedure en geschil	143
6.6	Onderzoeksopzet	146
6.7	De respondenten	148
6.7.1	Kenmerken van respondenten	148
6.7.2	Eigen opvattingen respondenten over goede bezwaarbehandeling	150
6.7.3	Opvattingen van respondent van belang voor de ervaren kwaliteit?	154
6.8	Kenmerken van de procedure	155
6.8.1	Algemene kenmerken van de procedure	156
6.8.2	Intern of extern?	157
6.8.3	Formele of informele procedure?	160
6.8.4	Oplossingsgerichte werkwijze van de hoorder/gespreksleider?	164
6.9	Kenmerken van het geschil	167
6.9.1	Algemene kenmerken van het geschil	167
6.9.2	Gebonden of beleidsvrije bevoegdheid	172
6.9.3	Eenduidig juridisch geschil of conflict met veel aspecten	173
6.10	Conclusie	175
<b>Hoofdstuk 7 De inrichting van de bezwaarprocedure en de ervaren kwaliteit</b>		<b>177</b>
7.1	Inleiding	177
7.2	Een algemeen beeld van de kwaliteit van bezwaarbehandeling	179
7.3	Verschillen tussen interne en externe procedures	182
7.4	Verschillen tussen formele en informele procedures	184
7.5	Oplossingsgerichte werkwijze	185
7.6	Conclusie	191
<b>Hoofdstuk 8 De effecten van de kwaliteit van bezwaarbehandeling</b>		<b>195</b>
8.1	Inleiding	195
8.2	Uitkomsten en frequentie waarmee in beroep is gegaan	197
8.3	De ervaren distributieve rechtvaardigheid	199

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

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

### 1.1 De bezwaarprocedure in theorie en praktijk

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

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

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

---

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

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

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

4 Schlössels & Zijlstra 2014, p. 222.

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