



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Voorbij procedurele rechtvaardigheid

De betrekkelijkheid van de beleving van respondenten

Doornbos, N.

DOI

[10.5553/RdW/138064242017038002006](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242017038002006)

Publication date

2017

Document Version

Final published version

Published in

Recht der Werkelijkheid

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Doornbos, N. (2017). Voorbij procedurele rechtvaardigheid: De betrekkelijkheid van de beleving van respondenten. *Recht der Werkelijkheid*, 38(2), 99-119.
<https://doi.org/10.5553/RdW/138064242017038002006>

General rights

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

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Voorbij procedurele rechtvaardigheid

De betrekkelijkheid van de beleving van respondenten

Nienke Doornbos

Inleiding

Hoe is het gesteld met het geschilbeslechtend vermogen van het recht? Biedt het recht wel oplossingen? En wat is de rol van de rechter hierbij? Deze algemene vragen van dit themanummer wil ik in deze bijdrage graag toepassen op het bestuursrecht en voornamelijk bezien vanuit het perspectief van burgers. Het bestuursrecht biedt in zekere zin de ultieme test van rechtsstatelijkheid. Immers, het gaat hier om conflicten tussen burgers en de overheid zelf. De zelfgebondenheid van de overheid aan het recht wordt van oudsher op de proef gesteld bij dit soort conflicten. De rechtsbescherming van burgers kan er op papier goed uitzien, maar dient ook in de praktijk toegankelijk te zijn en geëffectueerd te kunnen worden. Het recht moet niet alleen voldoen aan formele eisen, zoals dat het duidelijk geformuleerd en voor iedereen kenbaar dient te zijn, maar dient ook in de toepassing in de praktijk in overeenstemming te zijn met rechtsstatelijke beginselen. Dat vergt – in termen van de WRR – ‘voortdurend onderhoud, soms groot onderhoud’.¹

Voor de vraag hoe het bestuursrecht in de praktijk functioneert, is het tot op zekere hoogte zinvol om naar het oordeel van gebruikers te vragen en dat is de afgelopen jaren ook veelvuldig gebeurd. Opvallend vaak wordt daarbij de theorie van procedurele rechtvaardigheid als uitgangspunt genomen. Deze theorie, die al in de jaren zeventig van de vorige eeuw door Thibaut en Walker (1975) is ontworpen en nadien verder is uitgewerkt door Lind en Tyler (1988) en anderen (in Nederland in het bijzonder door Van den Bos²) draait in de kern om de gedachte dat als mensen zich rechtvaardig en met respect behandeld voelen, zij een beslissing beter zullen accepteren, de beslissende autoriteit eerder als legitiem zullen ervaren en meer vertrouwen zullen hebben in instituties. Zelfs als de beslissing negatief voor hen uitpakt, zullen deze effecten zich optreden.³ De verschillende onderzoekers leggen soms iets andere accenten, maar steeds staat de subjectieve beleving centraal van de wijze waarop mensen gehoord zijn (meer of minder respectvol), invloed hebben kunnen uitoefenen op de beslissing, alsmede hun inschatting van de betrouwbaarheid en neutraliteit van de beslisser.⁴ De theorie beleeft een opmerkelijke revival in Nederland en vormt een mooie illustratie van hoe wetenschappelijke theorieën in de praktijk doorsijpelen, soms zelfs veertig

1 WRR 2002, p. 11.

2 Zie onder meer Van den Bos 2011; Van den Bos & Van der Velden 2013; Van den Bos, Van der Velden & Lind 2014.

3 Brockner & Wiesenfeld 1995.

4 Zie bijvoorbeeld Tyler 2000, 2007.

jaar na dato.⁵ De theorie wordt namelijk niet alleen door onderzoekers als uitgangspunt genomen, maar is ook de inspiratiebron van initiatieven binnen overheidsinstanties en bestuursrechters om responsiever te werk te gaan. Zo is zowel Tyler als Lind meerdere keren in het kader van het project ‘Prettig contact met de overheid’ in Nederland uitgenodigd om lezingen te houden over hoe ambtenaren en rechters kunnen bevorderen dat mensen procedurele rechtvaardigheid ervaren. De theorie vormt bovendien het normatieve fundament onder de Nieuwe zaaksbehandeling door bestuursrechters (op beide initiatieven zal ik later dieper ingaan).

Het was Tyler zelf die mij aan het denken zette over deze theorie. In een lezing in 2010 in Nederland maakte hij een grap over dat hij al veertig jaar aan deze theorie werkt en dat uit al zijn onderzoek stevast naar voren komt dat procedurele rechtvaardigheid ‘ertoe doet’. De theorie vormt een onuitputtelijke bron van inspiratie voor papers, lezingen en publicaties, dus hij kan er nog jaren mee voort. Twee gedachten kwamen in mijn hoofd op, namelijk ten eerste, of ook uit Nederlands onderzoek zou blijken dat procedurele rechtvaardigheid er altijd toe doet, en ten tweede, of de focus op procedurele rechtvaardigheid het zicht op de meest prangende problemen binnen het bestuursrecht niet vertroebelt.

Op de eerste vraag is Van Velthoven eerder uitgebreid ingegaan. Hij heeft aan de hand van Nederlands onderzoek aangetoond dat de theorie van procedurele rechtvaardigheid niet zoveel verklaringskracht heeft. De vorm en inrichting van procedures hebben wel invloed op de beleving van de procedurele rechtvaardigheid, maar de acceptatie van beslissingen hangt doorgaans sterker samen met de waardering van de uitkomst dan met de waardering van procedures.⁶ De resultaten van het onderzoek naar de Nieuwe zaaksbehandeling wijzen ook in deze richting. Uit onderzoek van Van den Bos en Van der Velden (2013) blijkt evenwel dat in de eerste contacten tussen burger en overheid na indiening van een klacht of een bezwaar, ervaren procedurele rechtvaardigheid wel leidt tot meer tevredenheid over de uitkomst (ook als de uitkomst negatief uitpakt voor de burger) en meer vertrouwen in de overheid.⁷

De tweede vraag (eigenlijk is het meer een stelling) staat in dit artikel centraal, namelijk of de theorie van procedurele rechtvaardigheid het zicht op andere prangende problemen in de weg staat. Het belang van procedurele rechtvaardigheid staat voor mij buiten kijf. Iedereen wil rechtvaardig en met respect behandeld worden, zeker door overheidsambtenaren of de rechter. Uiteraard kan een zorgvuldige procedure bij een onafhankelijke en onpartijdige beslisser, waarbij de partijen ook zelf inbreng hebben en daadwerkelijk, op een betekenisvolle wijze, naar de wederzijdse standpunten wordt geluisterd, de bittere pil van een afwijzing van het verzoek verzachten. De theorie van procedurele rechtvaardigheid is een sympathieke theorie, die ik overigens ook zelf meerdere keren heb aangehaald in

5 Verkruijsen & Doornbos 2014, p. 60.

6 Van Velthoven 2011, p. 15.

7 Van den Bos & Van der Velden 2013.

onderzoek en onderwijs.⁸ Ik heb dus niets tegen deze theorie, maar wel heb ik mijn twijfels bij de wijze waarop en vooral ook de mate waarin een beroep op de theorie wordt gedaan. Ik ben van mening dat de nadruk op procedurele rechtvaardigheid de aandacht afleidt van grotere maatschappelijke problemen en dat het nu tijd wordt om die problemen ter hand te nemen. Daarvoor is het nodig om meer op de uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures te focussen dan op procedures. Die uitkomsten zijn opmerkelijk: in beroep trekt de burger namelijk in circa 90% van de gevallen aan het kortste eind;⁹ in hoger beroep ligt dat percentage op ongeveer 81% (zie verder par. 3).¹⁰

De aandacht voor procedurele rechtvaardigheid is circa tien jaar geleden binnen de praktijk van het bestuursrecht opgekomen, als reactie op de juridisering en formalisering van bestuursrechtelijke procedures. In de volgende paragraaf schets ik vanuit een empirisch perspectief de achtergrond van de problemen binnen het bestuursrecht en de initiatieven ter verbetering van de procedures, waarbij ik mijn bespreking toespits op de toegankelijkheid van het bestuursrecht vanuit het gezichtspunt van burgers. Daarna licht ik toe waarom het perspectief van procedurele rechtvaardigheid in mijn ogen tekortschiet om de problemen in het bestuursrecht het hoofd te bieden. In de paragraaf *Uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures* bespreek ik wat zichtbaar wordt als we de focus meer op de uitkomsten van procedures richten. Vervolgens verken ik enkele oplossingsrichtingen om de problemen, die zichtbaar worden in de scheve verdeling van uitkomsten, het hoofd te bieden. Ik rond af met een korte conclusie. Deze bijdrage is vooral beschouwend en opiniërend van aard en heeft als doel om zowel de discussies als het onderzoek binnen het bestuursrecht een nieuwe impuls te geven.

De toegankelijkheid en effectiviteit van het bestuursrecht voor burgers

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in 1994 ingevoerd met het oog op harmonisatie en codificatie van het bestuursrecht. Het bestuursrecht was tot dan toe sterk versnipperd over allerlei losse wetten. Bovendien waren er in de (vaak civiele) rechtspraak beginselen van behoorlijk bestuur ontwikkeld, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel, die codificatie behoefden. Door eenheid te scheppen beoogde de wetgever het geldende recht eenvoudiger en beter toegankelijk te maken.¹¹ Daarbij stond de wetgever voor ogen dat burgers zonder al te veel formele belemmeringen zo nodig zelf tegen overheidsbesluiten zouden moeten kunnen opkomen. Van een verplichte procesvertegenwoordiging, zoals in de meeste civiele zaken, is afgezien, omdat de wetgever de toegang tot de rechter voor iedereen wilde garanderen, zonder daarbij al te hoge financiële drempels op te werpen. Verplichte procesvertegenwoordiging zou bovendien niet

8 Zie Verkruijsen & Doornbos 2014. In het voor rechtenstudenten verplichte vak *Recht en menselijk gedrag* is de afgelopen jaren ruimschoots aandacht besteed aan de theorie van procedurele rechtvaardigheid en de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht.

9 Marseille et al. 2015, p. 129; Marseille 2004.

10 Marseille & Wever 2016, p. 847.

11 Memorie van Toelichting bij de Awb, Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 11.

Nienke Doornbos

noodzakelijk zijn, vanwege de (vooronderstelde) eenvoud van de procedure. De belanghebbende dient zijn bezwaar eerst kenbaar te maken aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. In deze zogenoemde bezwaarprocedure heroverweegt het bestuursorgaan het besluit op zowel rechtmatigheid als doelmatigheid. Als het bezwaar wordt afgewezen, staat beroep bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open (belastingrecht, economisch en financieel bestuursrecht en sociale zekerheid en voorzieningen kennen andere hogerberoepsinstellingen).¹²

Uit evaluaties en onderzoeken die sindsdien zijn verschenen blijkt dat de praktijk van het bestuursrecht allengs is gejuridiseerd. Vooral omstreeks het verschijnen van de derde evaluatie van de Awb in 2007 drong het besef door dat het bestuursrecht de verwachtingen niet kon waarmaken en dat een andere aanpak vereist was. Ik bespreek hierna de belangrijkste empirische bevindingen over de bezwaarprocedure en de procedure in beroep en hoger beroep.

Bezwaarprocedure

De bezwaarprocedure was bij de invoering van de Awb in 1994 bij uitstek bedoeld als een informele, toegankelijke procedure voor de burger om op te komen tegen overheidsbesluiten. Ruim tien jaar later werd echter duidelijk dat de procedure zich meer en meer ontwikkelde tot een logge en onnodig gejuridiseerde rechtsgang.¹³ De afdoening van bezwaarzaken gebeurde te traag en overheidsinstanties overschreden dan ook veelvuldig de beslistermijnen.¹⁴ Onder andere Brenninkmeijer, toen nog Nationale ombudsman, pleitte voor dejuridisering. Volgens hem dreigde het bestuursrecht een mandarijnenwetenschap te worden, waar zelfs deskundigen het spoor bijster raakten.¹⁵

Op aanbeveling van de Commissie Derde evaluatie Awb is in 2011 empirisch onderzoek verricht naar de ervaringen van gebruikers met de bezwaarprocedure en daaruit kwam een ronduit negatief beeld naar voren.¹⁶ Het onderzoek bestond uit een kwantitatief deelonderzoek, waarin 376 personen telefonisch zijn geïnterviewd en een kwalitatief deelonderzoek, waarin nog eens 38 interviews in persoon zijn afgenomen. Uit het kwantitatieve deelonderzoek kwam naar voren dat 68% van de respondenten (heel) negatief oordeelde over de bezwaarprocedure, vooral omdat deze naar hun mening te lang duurde. 20% oordeelde (heel) positief.¹⁷ Het oordeel werd sterk beïnvloed door de uitkomst van de procedure: 82% van de respondenten met een negatief oordeel over de procedure had een negatieve uitkomst gekregen, tegenover 38% van de respondenten met een positief oordeel. Uit de interviews kwam onder meer naar voren dat de respondenten zich vooral over de opstelling van het bestuursorgaan boos hebben gemaakt. Zij troffen bij de

12 Het wetsvoorstel reorganisatie bestuursrechtspraak in hoogste instantie, waarin de hogerberoepsrechtspraak in bestuursrechtzaken werd geïntegreerd, is in november 2016 ingetrokken. Zie over de strijd die daaraan vooraf is gegaan Brenninkmeijer & Grootelaar 2016.

13 Algemene Rekenkamer 2009; Nationale ombudsman 2008.

14 Algemene Rekenkamer 2004, 2009.

15 Brenninkmeijer 2011, p. 6.

16 De Waard et al. 2011.

17 De Waard et al. 2011, p. 85.

hoorzitting van de commissie die oordeelt over het ingediende bezwaar soms ambtenaren tegenover zich die ‘als terriërs’ hun besluit gingen verdedigen.¹⁸ Het stoorde hen dat sommige ambtenaren ter hoorzitting pleitnota’s gingen voorlezen, vol juridisch jargon, waardoor zij zich overvallen voelden, omdat ze er vooraf niet van in kennis waren gesteld. De onderzoekers constateerden dat ‘uit het onderzoek een grote behoefte aan informatie en duidelijkheid [blijkt] over wat men van de procedure mag verwachten. Dat geldt niet alleen de procedure, maar ook de materieelrechtelijke juridische kaders’.¹⁹

Om de problemen van juridisering en formalisering het hoofd te kunnen bieden, werd in 2009 het project ‘Prettig contact met de overheid’ van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het leven geroepen. Dit is een grootscheeps project dat ten doel heeft klacht- en bezwaarzaken op een proactieve en oplossingsgerichte wijze aan te pakken. In plaats van klachten en bezwaren op een louter formeel-juridische wijze te behandelen, wordt gezien het conflict of probleem ook op een andere wijze kan worden opgelost: via een telefoontje, een overleg (met of zonder een onafhankelijke gespreksleider) of via mediation. Daarvoor worden communicatie- en mediationvaardigheden ingezet, bijvoorbeeld om te achterhalen wat burgers daadwerkelijk willen bereiken met de indiening van hun klacht of bezwaar en welke belangen zij daarbij hebben. Een eerlijke en respectvolle wijze van behandeling van burgers staat daarbij volgens het ministerie voorop.²⁰

Uit een evaluatie van de eerste ‘pionierstrajecten’ door Van den Bos en Van der Velden (2013) kwam een gunstig beeld naar voren. In deze evaluatie ging het de onderzoekers erom te meten of burgers procedurele rechtvaardigheid ondervonden, in die zin dat ze zich door de overheid rechtvaardig en eerlijk bejegend en behandeld voelden. Dat bleek bij een overgrote meerderheid van burgers die in een van de ‘pioniersprojecten’ benaderd waren inderdaad het geval te zijn. Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat ervaren procedurele rechtvaardigheid ertoe leidde dat burgers meer tevreden waren over de uitkomst in hun zaak, dat zij erop vertrouwden dat de uitkomst door de overheid zou worden nageleefd en dat zij meer vertrouwen in de overheid kregen. Vooral bij burgers die niet in het gelijk werden gesteld, maakte de ervaren procedurele rechtvaardigheid het verschil tussen een louter negatieve beoordeling en een voldoende beoordeling. Een belangrijke uitkomst van het onderzoek was ook dat niet alleen de percepties van burgers positief beïnvloed werden, maar dat ook daadwerkelijk meer zaken tot een concrete oplossing leidden.²¹ De onderzoeksopzet maakte het overigens niet mogelijk om een vergelijking te maken tussen zaken die wel en niet in het kader van het project Prettig contact met de overheid zijn behandeld.

18 De Waard et al. 2011, p. 174.

19 De Waard 2011, p. 182.

20 Marseille & Winter 2013.

21 Van den Bos & Van der Velden 2013, p. 8.

Nienke Doornbos

Procedures in beroep en hoger beroep

Ook op het terrein van beroep en hoger beroep werd met het verschijnen van de derde evaluatie van de Awb in 2007 duidelijk dat een vergaande formeel-juridische benadering en de toegenomen complexiteit van het rechtsgebied in de weg stonden aan de toegankelijkheid van de procedures voor burgers. De Commissie Derde evaluatie Awb concludeerde daarover onder meer:

‘Uit de onderzoeken komt naar voren dat zowel bestuursorganen als bestuursrechters in hoge mate vertrouwd lijken te zijn geraakt met de onderzochte aspecten van de Awb. Dit geldt uit de aard der zaak niet of veel minder voor de procederende of klagende burger. Hoewel die burger over het algemeen een meer dan gemiddelde opleiding heeft gehad, tast hij vaak in het duister of raakt hij gefrustreerd doordat de verwachtingen van waaruit hij klaagt of procedeert, anders en vaak veel hoger zijn dan wat de werkelijkheid hem blijkt te bieden.’

De voorzitter van de commissie spreekt in het voorwoord van een ‘informatiekloof’ tussen burgers en overheid:

‘De burger weet niet altijd wat hij van het bestuur en de rechter mag en kan verwachten en ook niet wat dezen van hem verlangen. Dat leidt niet zelden tot teleurstellingen. Verder is het zo dat de burger behoefte heeft aan informele en laagdrempelige procedures. Opzienbarend is dat alles niet. Bestuur en rechter moeten gewoon klantgericht werken en zich dienstbaar jegens de burger opstellen.’²²

Aan de evaluatie lagen verschillende deelonderzoeken ten grondslag. Het eerste deelonderzoek ging over feitenvaststelling in het beroep in eerste aanleg bij de bestuursrechter.²³ De onderzoekers wezen erop dat de Awb zelf geen regels van materieel bewijsrecht bevat, maar dat de opstellers van de wet in 1994 uitgingen van een actieve bestuursrechter, die materiële waarheidsvinding nastreeft. Uit hun empirische onderzoek, waarbij 349 dossiers van beroepsprocedures zijn bestudeerd, 119 zittingen zijn bijgewoond en interviews en expertmeetings zijn gehouden, bleek echter dat bestuursrechters zich in de praktijk juist terughoudend opstelden. Hoewel er in 90% van de procedures sprake was van onenigheid over de feiten, maakten bestuursrechters zelden gebruik van de mogelijkheid om getuigen onder ede te horen of onderzoek ter plaatse te verrichten. Het vragen van inlichtingen of het benoemen van een deskundige gebeurde slechts mondjesmaat. Weliswaar stelden bestuursrechters regelmatig de feiten ter zitting aan de orde, maar de vragen daarover waren volgens de onderzoekers beperkt en weinig diepgravend.²⁴ Veelal bleven de procespartijen in het ongewisse over welk bewijsmateriaal de bestuursrechter nodig had; dat bleek dan pas uit de uitspraak en

22 Idem.

23 Barkhuysen et al. 2007.

24 Barkhuysen et al. 2007, p. 322-323.

kwam dan ook als een verrassing. Eisers die uit eigener beweging bewijs aanleverden of met een professionele gemachtigde procedeerden, hadden meer kans om de rechter aan hun zijde te krijgen.²⁵ Als de zaak werd aangehouden voor nader onderzoek, leidde dat doorgaans tot een aanzienlijke vertraging van 33-50%.²⁶ De onderzoekers vatten hun bevindingen kort maar krachtig samen met 'de bestuursrechter is tamelijk passief' en 'activiteit loont'.²⁷

Het tweede deelonderzoek betrof de vraag of de bestuursrechter in staat was om finale geschilbeslechting te bieden.²⁸ De bestuursrechter kan vanwege de bijzondere verhouding met het bestuur niet zonder meer als geschilbeslechter getypeerd worden. In het licht van de machtscheiding is het immers niet zonder meer wenselijk dat de bestuursrechter in de plaats van het bestuur treedt op het moment dat hij constateert dat het besluit onrechtmatig genomen is. De rechter zou dan te veel op de stoel van de overheid gaan zitten, terwijl hij daarvoor niet het overzicht en de expertise heeft die bij het bestuur wel aanwezig wordt geacht. Het onderzoek van Schueler et al. maakte duidelijk dat de rechter in 2005 nog niet heel vaak gebruikmaakte van de bevoegdheid om zelf in de zaak te voorzien. Over 2005 is in 18% van de gevallen waarin de rechter een besluit vernietigde zelf in de zaak voorzien. In 9% van de gevallen waarin een besluit vernietigd werd, werden de rechtsgevolgen in stand gelaten. In sommige gevallen was het juridische geschil daarmee nog niet definitief beslecht, omdat over sommige deelaspecten toch nog een nieuw besluit moest worden genomen. In 22% van de gevallen waarin het besluit werd vernietigd, was echter wel sprake van definitieve geschilbeslechting.²⁹ De auteurs constateerden dat de houding van de rechter ten opzichte van formeel-procedurele toetsing duidelijk verschoven was van toetsing naar geschilbeslechting.³⁰

Bij bestuursrechtelijke procedures in beroep en hoger beroep is na het verschijnen van de derde evaluatie Awb in 2007 nadrukkelijk meer aandacht gekomen voor transparantie over de bewijsvoering en finale geschilbeslechting.³¹ Met name werd afstand genomen van de praktijk waarin de zaak werd terugverwezen naar het bestuur, waarop het bestuur een nieuw besluit nam dat evenzogoed negatief voor de betrokkene kon uitpakken, waarna wéér bezwaar-beroep-hoger beroep openstond (het 'rondje om de kerk' of 'bestuursrechtelijk pingpongen'). Er was een informele praktijk ontstaan bij de bestuursrechter om zaken aan te houden teneinde het bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen gebreken in het besluit te herstellen. Deze informele praktijk werd gesteund met wetgeving: op 1 januari

25 Barkhuysen et al. 2007, p. 324.

26 Idem, p. 325.

27 Idem, p. 325.

28 Schueler et al. 2007. De onderzoekers hebben in dit onderzoek een strikte juridische definitie gebruikt voor de vraag of geschillen definitief beslecht zijn. Zij beschouwen een geschil als definitief beslecht als na de uitspraak van de rechter geen nieuw besluit moet worden genomen. Ook zaken die ongegrond of niet ontvankelijk zijn verklaard, of waarbij de rechtbank zich onbevoegd verklaart, zijn binnen hun definitie definitief beslecht (idem, par. 2.2).

29 Schueler et al. 2007, p. 91.

30 Schueler et al. 2007, p. 161.

31 Klimatologisch wordt het bestuursrechtelijk bewijsrecht in de jaren '10 door Schuurmans & Verburg (2012) aangeduid met 'opklaringen in het hele land.'

Nienke Doornbos

2010 trad de Wet bestuurlijke lus in werking. Deze wet geeft de rechter de mogelijkheid om het bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen om door hem geconstateerde gebreken in het bestreden besluit nog hangende de beroepsprocedure te herstellen. Hiermee wordt belangrijke tijdswinst geboekt, want voorheen moest zoals gezegd veelal opnieuw de bezwaar-, beroeps- en veelal ook de hogerberoepsprocedure worden doorlopen. Ook is inmiddels een nieuw artikel 8:41a Awb ingevoerd, waarin de bestuursrechter wettelijk wordt opgedragen om geschillen zo veel mogelijk definitief te beslechten. Hiermee heeft de wetgever tot uitdrukking willen laten komen dat het streven naar finaliteit geen sluitstuk van de procedure meer is, maar een richtinggevend beginsel voor de gehele inrichting van het proces.³²

Nieuwe zaaksbehandeling

Sinds ongeveer 2011 zijn de bestuursrechters, geïnspireerd door de theorie van procedurele rechtvaardigheid, zo veel mogelijk gaan werken volgens de Nieuwe zaaksbehandeling.³³ Daarbij richt de rechter zich niet louter op zijn klassieke taak – het toetsen van de rechtmatigheid van overheidsbesluiten – maar onderzoekt hij eerst of het geschil op een andere wijze beslecht kan worden, bijvoorbeeld via onderling overleg, bemiddeling of mediation. Bij de Nieuwe zaaksbehandeling van beroepszaken wordt sneller dan voorheen het geval was, namelijk in de vierde of vijfde maand na indiening, een zitting gehouden die erop gericht is inzicht te krijgen in het geschil en de achtergronden daarvan. De rechter probeert daarbij te achterhalen wat partijen ‘echt’ verdeeld houdt en wat er nodig is om het geschil te beslechten. Daarbij kunnen ook (tot op zekere hoogte) niet-juridische aspecten aan de orde komen. De rechter doet daarbij aan bewijsvoorlichting en ‘verwachtingenmanagement’, dat wil zeggen dat hij de procederende burger inzicht geeft in wat hij wel en niet van de bestuursrechter kan verwachten en welk bewijs geleverd dient te worden om het beroep of hoger beroep te kunnen laten slagen. Tijdige en finale conflictbeslechting is het doel, hetzij via een uitspraak van de bestuursrechter, hetzij via tussenkomsst van een mediator.³⁴

Het ‘nieuwe’ van de Nieuwe zaaksbehandeling heeft inmiddels plaatsgemaakt voor realisme. Duidelijk is dat de ‘sfinx’ (het beeld van een lijdelijke en afstandelijke rechter) inmiddels is vervangen door een meer responsieve rechter. Hoewel niet alle bestuursrechters even enthousiast zijn, is het concept van de Nieuwe zaaksbehandeling *overall* aangeslagen.³⁵ Procesdeelnemers waarderen de werkwijze van de rechter als ruim voldoende. Ik citeer uit onderzoek van Marseille, De Waard en Laskewitz die honderdvijftig zittingen bij vijf rechtbanken hebben geobserveerd en driehonderd interviews met rechters en procespartijen hebben afgenomen:

32 Schuurmans & Verburg 2012, p. 131.

33 Zie onder meer Verburg 2013.

34 Schuurmans & Verburg 2012; Verburg 2013.

35 Marseille et al. 2016, p. 158.

‘Een eerste vraag die ons interesseerde, betrof de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. Hoe goed scoorde de rechter op dat punt? Het blijkt dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij alle procesdeelnemers redelijk hoog is. Op een schaal van 1 tot 5 geven eisers de score 4.0, de gemachtigden van eisers 4.2 en die van bestuursorganen eveneens 4.2. Op vier van de vijf onderscheiden aspecten van de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid scoren de rechters tamelijk goed. Het betreft de aspecten *voice*, respect, deskundigheid en onpartijdigheid. Echter, partijen zijn kritisch over het aspect *explanation*. Eisers laten zich behoorlijk negatief uit over de geringe hoeveelheid informatie die ter zitting wordt gegeven over hoe de zaak zal worden behandeld.’³⁶

Na afloop van de procedure hebben de onderzoekers gesproken met 33 eisers en met 34 gemachtigden van eisers. Daaruit kwam naar voren:

‘Eisers zijn redelijk tevreden over de zitting en de procedure als geheel, maar niet over de uitspraak: ze waarderen die met gemiddeld een 4.9 [op een 10-puntsschaal, ND]. We hebben eisers ook gevraagd of ze de procedure hebben gewonnen of verloren. Het verschil in waardering is groot: 7.3 (winnaars) versus 4.3 (verliezers). Opvallend is dat bij de waardering voor de procedure als geheel, het verschil tussen winnaars en verliezers verwaarloosbaar klein is: beide geven de procedures een ruime 6.’³⁷

Een kanttekening bij deze laatste bevinding is dat de aantallen respondenten in dit onderdeel van het onderzoek klein zijn.

De onderzoekers hebben ook zelf geobserveerd of de opstelling van de rechter gericht was op het bevorderen van procedurele rechtvaardigheid. Zij konden echter geen significant verband aantonen tussen de opstelling van de rechter ter zitting en de keuze van de verliezende burger om al dan niet in hoger beroep te gaan. Ook is er, anders dan men op grond van de theorie van procedurele rechtvaardigheid zou verwachten, geen significant verband tussen de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid en de keuze voor hoger beroep.³⁸

Een toegenomen toegankelijkheid en effectiviteit van het bestuursrecht?

Ondanks dat niet alle inspanningen zich ‘terugbetalen’ in tevredenheidscijfers of aantoonbaar meer ervaren procedurele rechtvaardigheid, wijzen bovengenoemde ontwikkelingen in de richting van een toegenomen toegankelijkheid van het bestuursrecht voor burgers en – voor wat betreft de nadruk op finale geschilbeslechting – van een toegenomen effectiviteit van het bestuursrecht. De afgelopen tien jaar is de focus komen te liggen op dejuridisering, informalisering en responsiviteit. Initiatieven hierin vinden plaats in alle fasen van de bestuursrechtelijke procedure (bezwaar, beroep en hoger beroep). De initiatieven zijn ontsproten aan

36 Marseille, De Waard & Laskewitz 2015, p. 2012.

37 Marseille, De Waard & Laskewitz 2015, p. 2012.

38 Marseille, De Waard & Laskewitz 2015, p. 2013.

Nienke Doornbos

de rechtspraktijk, bottum-up dus, en worden na enige tijd ondersteund met nieuwe wet- en regelgeving.³⁹

De theorie van procedurele rechtvaardigheid: kracht en beperkingen

Niet alleen is de theorie van procedurele rechtvaardigheid de drijvende kracht achter initiatieven in de rechtspraktijk, zoals het project 'Prettig contact met de overheid' en de Nieuwe zaaksbehandeling, ook onderzoekers maken ruimschoots gebruik van deze theorie en zijn druk bezig hem te verfijnen en bruikbaar te maken voor de Nederlandse context. Het is overigens niet zo dat deze theorie de enige theorie is waar onderzoekers zich mee bezighouden. Zo hebben Marseille et al. (2016) in hun onderzoek naar motieven van partijen om in hoger beroep te gaan, rechtvaardigheidsoverwegingen naast rationele, kosten-batenoverwegingen en instrumentele overwegingen afgezet. Behalve procedurele rechtvaardigheid kijken zij ook naar distributieve rechtvaardigheid, door hen eenvoudigweg gedefinieerd als 'de vraag of men de uitkomst van de procedure rechtvaardig vindt'. Ook zijn er onderzoekers die procedurele rechtvaardigheid in verschillende aspecten uiteenrafelen. Eshuis bijvoorbeeld onderscheidt distributieve en procedurele rechtvaardigheid en splitst de laatste verder op in informatieve rechtvaardigheid, *voice* en relationele rechtvaardigheid.⁴⁰ De laatste jaren is er bovendien veel oog voor de interactie-effecten tussen procedurele rechtvaardigheid en uitkomstrechtvaardigheid.⁴¹ Hoewel ik in deze bijdrage voor het gemak over 'de' theorie van procedurele rechtvaardigheid spreek, zijn er dus in werkelijkheid verschillende varianten, of zo men wil, verschillende theorieën.

Opvallend is dat de theorie in zijn feitelijke toepassing meer en meer een normatief karakter krijgt. Zoals gezegd is de theorie al in het midden van de jaren zeventig voor het eerst geformuleerd als *empirische* theorie, toen onderzoek naar ervaringen van de gebruikers van het recht nog in de kinderschoenen stond. Men stuitte toen op de empirische bevinding dat als mensen ondervraagd werden naar hun oordeel over de gang van zaken bij de rechter, er altijd wel een categorie was die ondanks dat zij een negatieve beslissing hadden gekregen, positief oordeelde over de rechterlijke procedure en zich bij die beslissing neerlegde. De wijze waarop zij ter zitting bejegend zijn, vormde een verklarende factor. Volgens mij is dit waar Tyler op doelde toen hij op het congres in Den Haag zei dat ervaren procedurele rechtvaardigheid er altijd wel toe doet. Dit is immers een consistente bevinding in vrijwel elk sociaalwetenschappelijk onderzoek naar waardering van

39 Het is overigens maar zeer de vraag of de toegankelijkheid van het bestuursrecht voor burgers er op alle terreinen vooruit is gegaan. Zo hebben de decentralisaties van taken in het sociaal domein juist voor minder duidelijkheid gezorgd. Nu gemeentes belast zijn met de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Jeugdwet en daarvoor op hun beurt weer taken uitbesteden aan aanbieders van die zorg en ondersteuning, is het voor burgers erg onoverzichtelijk geworden wie uiteindelijk voor de diensten verantwoordelijk is en bij welke instantie zij bezwaar dienen te maken of een klacht kunnen indienen. Zie hierover het rapport *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen* van de Nationale ombudsman 2017/035.

40 Eshuis 2009.

41 Bijvoorbeeld in het nog te verschijnen proefschrift van Hilke Grootelaar (Universiteit Utrecht).

procedures. Hieruit blijkt dat mensen in staat zijn om die twee aspecten (uitkomst en procedure) los van elkaar te waarderen. Vervolgens is de vraag welke aspecten bij de beoordeling door mensen van de procedure de doorslag geven. Dat levert soms verschillende criteria op en de volgorde van die criteria wisselt nogal eens, maar dat heeft vooral te maken met welke factoren wel en niet in het onderzoek zijn betrokken en hoe die zijn gedefinieerd en geoperationaliseerd.

Maar waar procedurele rechtvaardigheid aanvankelijk dus beschouwd werd als een verklarende factor voor het feit dat er altijd wel een categorie mensen is die berust in een ongunstige beslissing, wordt de laatste jaren nogal eens de redenering in omgekeerde volgorde gevolgd. Verondersteld wordt namelijk dat als ambtenaren of rechters zich er heel goed van vergewissen wat rechtzoekenden eigenlijk willen en ze extra moeite stoppen in de analyse van het achterliggende probleem, in de uitleg van de procedure en zich inspannen om zo mogelijk een informele ‘oplossing’ te bereiken in het geschil, dat zich dat dan zal vertalen in een hogere waardering en lagere appèlpercentages.⁴² Dat is echter maar beperkt het geval. Uit het literatuuroverzicht van Van Velthoven blijkt dat hoewel vorm en inrichting van de procedure invloed hebben op de ervaren procedurele rechtvaardigheid, het eindoordeel van partijen en de acceptatie van de uitkomst toch in (zeer) sterke mate bepaald wordt door de uitkomst.⁴³ In een vervolg op dit artikel haalt hij een klantwaarderingsonderzoek uit 2011 aan:

‘Ook anno 2011 zijn justitiabelen bij een gunstige uitspraak aanzienlijk vaker tevreden (89%) dan bij een ongunstige uitspraak (55%).⁴⁴ Wat mij betreft is nog allerminst zeker dat dat gat door extra inspanningen op het vlak van de procedurele rechtvaardigheid kan worden gedicht of verkleind.’⁴⁵

Van Velthoven drukt zich hier nog diplomatiek uit; het is mijns inziens niet alleen onzeker, maar uitermate onwaarschijnlijk dat dit ooit gaat gebeuren. Maar het is ook niet de bedoeling binnen de rechtspraak om het iedereen naar de zin te maken, maar om een toegankelijke en faire procedure te bieden.

Het is interessant om hier kort stil te staan bij de vraag waarom ervaren procedurele rechtvaardigheid de laatste jaren zo’n aantrekkingskracht heeft op juristen. Mijn hypothese is dat dit komt doordat de theorie zo dicht aanschuurt tegen het belangrijke beginsel van recht op een eerlijk proces, zoals geformuleerd in artikel 6 EVRM. Empirie en normativiteit raken verstrengeld. Toegang tot de rechter, de rechter die onafhankelijk en onpartijdig moet zijn, het recht op hoor en weder-

42 Voor zover de inspanningen van ambtenaren of rechters gericht zijn op het verkrijgen van een oplossing die meer recht doet aan dat achterliggende probleem, zijn zij overigens mijns inziens eerder aan het bevorderen dat mensen distributieve rechtvaardigheid ervaren dan procedurele rechtvaardigheid.

43 Van Velthoven 2011, p. 15.

44 Regioplan 2011. Dit onderzoek wordt elke drie jaar herhaald. In 2014 gaf 84% van de rechtzoekenden (en 70% van de professionals) aan tevreden te zijn over het functioneren van de Rechtspraak. Eind 2017 worden nieuwe resultaten verwacht. Zie Factsheet klanttevredenheid op www.rechtspraak.nl.

45 Van Velthoven 2012, p. 184.

hoor, de behandeling binnen een redelijke termijn, zijn allemaal aspecten die heel dicht zitten bij de indicatoren voor procedurele rechtvaardigheid. Het belang van deze aspecten ziet iedereen in, zelfs zozeer dat het recht op een eerlijk proces hoogstwaarschijnlijk wordt opgenomen in de Grondwet.⁴⁶ Niemand is ‘tegen’ een eerlijk proces. De stap van de aspecten genoemd in artikel 6 naar indicatoren van procedurele rechtvaardigheid, zoals *voice* of een respectvolle bejegening, is niet zo groot. Voor rechters geldt bovendien dat het sleutelen aan de procedure nog binnen hun invloedssfeer ligt, terwijl onwelgevallige uitspraken onvermijdelijk zijn.

Wat voor juristen echter een minder aantrekkelijke kant van de theorie is, zo vermoed ik, is het gegeven dat hierbij uitgegaan wordt van het subjectieve oordeel van justitiabelen.⁴⁷ Het gaat immers om door hen *ervaren* procedurele rechtvaardigheid. Hierin verschilt het beeld van een jurist sterk van dat van een sociaal wetenschapper. Binnen de sociale wetenschappen is de gedachte dat de subjectieve inschatting van mensen (bijvoorbeeld angst) hun handelen bepaalt, ongeacht of dat terecht is of niet, immers gemeengoed. Deze gedachte is terug te voeren op het overbekende Thomas-theorema: *‘If men define situations as real, they are real in their consequences.’*⁴⁸ Juristen zijn doorgaans gewend om aan meer objectieve criteria te toetsen, bijvoorbeeld te beoordelen of hoor en wederhoor feitelijk heeft plaatsgevonden in plaats van na te gaan of de betrokkenen in de zaak zich ook daadwerkelijk gehoord voelden.

De resultaten van klanttevredenheidsonderzoek worden bovendien niet alleen gebruikt om te bezien of gebruikers van het recht rechtvaardigheid ervaren, maar ook om het functioneren van de rechtspraak als geheel aan de orde te stellen. In zoverre kan ik mij de koudwatervrees van rechters wel voorstellen.⁴⁹ Hoewel onderzoekers doorgaans de nodige slagen om de arm houden, is toch het gevolg dat ‘klanttevredenheidscijfers’ als indicatief – of zelfs: als illustratief – worden gezien voor het functioneren van gerechten. De persberichten van de Raad voor de rechtspraak zijn nog ingehouden van toon, maar laten uiteraard niet na te vermelden dat de klanttevredenheid over de rechter hoog is.

Of het oordeel van rechtzoekenden daadwerkelijk iets zegt over het feitelijk functioneren van de rechtspraak, is maar zeer de vraag. Ten eerste ontbreekt het hun doorgaans aan vergelijkingsmateriaal, tenminste voor zover het om ‘one shotters’ gaat. Hoe kunnen zij het functioneren van rechters goed beoordelen, als zij niet weten wat de norm is of wat gebruikelijk is? De rechtspraak als instituut ademt bovendien al zoveel gezag uit, dat het niet reëel is te verwachten dat een wijziging

46 Op 30 mei 2017 stemde een ruime meerderheid van de Tweede Kamer in met het in de Grondwet opnemen van het recht op een eerlijk proces.

47 Volgens rechter Verburg hebben rechters in het algemeen meer affiniteit met verdelende rechtvaardigheid, in de zin van mensen datgene geven waar ze recht op hebben, dan met procedurele rechtvaardigheid. Dat laatste vonden ze in 2013 (misschien nog steeds?) ‘doodeng’ (Verburg 2013, p. 21).

48 Het zogenoemde Thomas-theorema: de definitie van de situatie is van invloed op het handelen. De Amerikaanse socioloog William Thomas ontwikkelde deze gedachte in 1928 in een studie naar gedragsproblemen bij kinderen.

49 Ik hoef alleen maar te denken aan de uitkomsten van studentevaluaties, die vervolgens bij een functioneringsgesprek aan de orde komen.

in de werkwijze van rechters tot een andere waardering leidt. Wat dat betreft is het oordeel van professionals, *repeat players*, interessanter, omdat die gewend zijn aan de entourage en onderling kunnen vergelijken. Het oordeel van professionals over het functioneren van rechters valt echter soms hoger, soms lager uit dan dat van de rechtzoekende. Empirisch onderzoek laat geen eenduidig beeld zien. In de hiervoor aangehaalde conclusie van Marseille (2015) geven de gemachtigden iets hogere scores aan het optreden van de rechter;⁵⁰ in het onderzoek van Regioplan (2015) waren de professionals minder positief dan de rechtzoekenden (bij beide categorieën is een ruime meerderheid (zeer) positief).⁵¹

Ten tweede weten we uit onderzoek naar vertrouwen in de rechtspraak dat het oordeel van de geënquêteerden sterk samenhangt met achtergrondkenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau, politieke oriëntatie en het algemene vertrouwen dat zij stellen in de medemens en in instituties⁵² en dus misschien wel meer zegt over de situatie waarin deze personen zich bevinden, dan over het functioneren van de rechtspraak. Nu spreken deze mensen lang niet allemaal uit eigen ervaring; dat maakt klanttevredenheidsonderzoek mijns inziens waardevol. Vertrouwen hebben in een systeem (*confidence*) is nog iets anders dan vertrouwen stellen in een specifieke persoon (*trust*). Echter, het zou mij niet verbazen als ook de oordelen van daadwerkelijke 'klanten' van de rechtspraak voor een deel samenhangen met de genoemde achtergrondkenmerken en factoren.

Behalve dat rechtzoekenden geen vergelijkingsmateriaal hebben, missen zij doorgaans ook de (juridische) kennis om de procedure en de uitkomst goed te doorgronden. Het vermoeden bestaat dat als mensen moeite hebben om de procedure bij de rechter goed te begrijpen, zij afgaan op 'cues' die niet heel erg relevant zijn voor de kwaliteit van de procesgang. Dit soort cues vormen volgens Van den Bos (2011) een vervangingsmiddel voor ontbrekende vertrouwensinformatie. Uit het onderzoek van De Waard et al. onder bezwaarmakers kwam naar voren dat

'het oordeel over hoe men behandeld is, bleek te kunnen afhangen van subtiliteiten zoals hoe men verwelkomd is, of er al dan niet een hand werd gegeven, of men iets te drinken kreeg aangeboden. In het onderzoek komt naar voren dat bezwaarmakers op het punt van een goede ontvangst erg gevoelig zijn. Belangrijk is ook de fysieke opstelling (positie van tafels, stoelen, enz.) van het gezelschap bij het horen. Die opstelling is belangrijk voor de sfeer, maar ook omdat men elkaar goed moet kunnen zien en horen'.⁵³

50 Op een schaal van 1 tot 5 geven eisers de score 4.0, de gemachtigden van eisers 4.2 en die van bestuursorganen eveneens 4.2.

51 In 2014 verklaarde 70% van de ondervraagde professionals zich (zeer) tevreden met het functioneren van de Rechtspraak, versus 84% van de rechtzoekenden. Voor de behandeling van bestuursrechtzaken is de waardering hoger. In de categorie Bestuur & Belasting toont 73% van de professionals (waaronder vertegenwoordigers van bestuursorganen) zich tevreden, ten opzichte van 88% van de rechtzoekenden (Regioplan & Ipsos 2015, p. V). Op andere terreinen van de rechtspraak zijn met name advocaten wat kritischer, waardoor de score voor de professionals daar wat lager uitvalt.

52 Zie hierover o.m. Achterberg & Mascini 2013.

53 De Waard et al. 2011, p. 180.

Nienke Doornbos

Uit andere sectoren, zoals de medische sector, kennen we dit verschijnsel ook: het is het aloude dilemma van welk criterium voorrang heeft bij de keuze tussen de vriendelijke dokter en de vakbekwame dokter.

Een correcte en respectvolle bejegening is belangrijk en omvat uiteraard veel meer dan bovengenoemde 'cues'. Met name is ook belangrijk dat rechtzoekenden eerlijke informatie krijgen over wat hen te wachten staat. In de Nieuwe zaaksbehandeling wordt dan ook – terecht – veel geïnvesteerd in verwachtingenmanagement en bewijsvoorlichting. Echter, binnen het bestuursrecht doet zich ook soms de situatie voor dat professionele procesdeelnemers al bij aanvang van de procedure inzien dat de procedure volstrekt kansloos is, alleen ziet de rechtzoekende dat niet. Rechter en pleitbezorger van de Nieuwe zaaksbehandeling Verburg heeft meerdere keren op deze situatie gewezen en geeft als voorbeeld de verzoeken om de invordering van een rijbewijs na alcoholmisbruik ongedaan te maken. Hij stuit in de praktijk op eisers die zich in dergelijke procedures laten bijstaan door een advocaat. De advocaat heeft nagelaten de eiser erop te wijzen dat zijn kansen nihil zijn. Hij schrijft hierover: '(...) alle professionals in de rechtszaal weten hoe het werkelijk zit en de enige die in de waan wordt gelaten, is degene om wie de zaak echt gaat. Dat valt alle professionele betrokkenen aan te rekenen. Allen hebben de burger in de waan gelaten.'⁵⁴ De rechter kan in dit stadium niet veel anders meer dan de rechtzoekende respectvol bejegenen en uitleggen wat het recht voorschrijft in zo'n geval. Maar het bevorderen van procedurele rechtvaardigheid krijgt daarmee iets van een 'rituele dans'. Verburg verwoordt de reserves tegen de Nieuwe zaaksbehandeling bij zijn collega's: 'Gaan we nu een rituele dans volvoeren waarbij we betrokkene met alle egards van de procedurele rechtvaardigheid gaan behandelen, waarna we hem toch ongelijk gaan geven?'⁵⁵ Verburg zelf is (mijns inziens terecht) van mening dat er geen tegenstelling hoeft te bestaan tussen procedurele en verdelende rechtvaardigheid en dat rechters beide aspecten in acht dienen te nemen.⁵⁶

'Als de rechter de uitgangspunten van procedurele rechtvaardigheid goed toepast, is er [...] geen tegenstelling: transparantie bieden over de kansloosheid van de zaak levert ook procedurele rechtvaardigheid op. Rechtspraak gaat immers altijd óók over verdelende rechtvaardigheid. Of de burger de procedure als rechtvaardig percipieert is belangrijk, maar de uitkomst moet ook rechtvaardig zijn in een meer geobjectiveerde betekenis. Hoe dat zij, transparantie in bewijsrechtelijke kwesties enerzijds en procedurele rechtvaardigheid anderzijds zijn ontwikkelingen die elkaar fors kunnen versterken.'⁵⁷

De tendens naar een meer responsieve bestuursrechter valt mijns inziens zonder meer toe te juichen, alleen laat empirisch onderzoek zien dat we er niet van moeten verwachten dat extra inspanningen door bestuursrechters zonder meer leiden

54 Verburg 2016, p. 6.

55 Verburg 2013, p. 21.

56 Verburg 2013, p. 22.

57 Schuurmans & Verburg 2012, p. 130.

tot meer tevredenheid en een betere acceptatie van uitspraken. Desondanks kunnen er goede redenen zijn om de werkwijze voort te zetten. Het probleem van de vele afgewezen – en mogelijk bij aanvang al kansloze – procedures kunnen we echter niet laten liggen. Dat dreigt ondergesneeuwd te raken onder alle aandacht voor procedurele rechtvaardigheid. Tot slot is er nog een categorie van zaken die onvoldoende over het voetlicht komt mede als gevolg van de aandacht voor procedurele rechtvaardigheid en dat zijn zaken die niet bij de rechter komen, bijvoorbeeld omdat mensen bij voorbaat al drempels ervaren of er (mogelijk terecht) te weinig vertrouwen in hebben dat de rechter hen verder kan helpen.

Overigens is enige nuancering op zijn plaats. Zo wil ik geenszins de indruk wekken dat procedurele rechtvaardigheid het enige thema is waarin onderzoekers geïnteresseerd zijn. Het hiervoor genoemde onderzoek naar finale geschilbeslechting is een van de vele voorbeelden die een ander thema betreffen. Verder ben ik bepaald niet de eerste die vindt dat er te veel aandacht uitgaat naar procedurele aspecten. Van Velthoven (2012), al een paar keer aangehaald, stelt dat de uitkomsten van onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid geen aanleiding geven om hierop beleid te vormen. Ortlep et al. (2014) wijzen erop dat de ruime aandacht voor procedurele regels in de Awb ertoe leidt dat de dagelijkse gebruikers van de Awb, zoals ambtenaren, rechters en wetenschappers zich juist daarop richten.

‘De procedurele insteek van de Awb genereert vooral debat op dat procedurele vlak. Die discussie moet worden gevoerd, maar wat ons betreft is in de toekomst meer bezinning nodig op de vraag hoe het recht bij kan dragen aan een kwalitatief goed bestuur, dat het vertrouwen van de burger geniet, zonder meteen te vluchten in een regeling van het procedurele recht’,

aldus deze onderzoekers.⁵⁸

Uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures

Als we onze blik verleggen van de subjectieve beleving van rechtzoekenden naar de objectieve uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures, wat zien we dan? Allereerst zien we hoge percentages ongegrondverklaringen in beroep, namelijk circa 90%. Men kan zich afvragen of dat wel een probleem is. Als de bestuursrechter heel veel zaken gegrond zou verklaren, zou er pas echt een probleem zijn. Dat zou er namelijk op kunnen wijzen dat veel besluiten van overheidsorganen en uitvoeringsinstanties onrechtmatig zouden zijn. Het omgekeerde betekent echter dat veel burgers procedures starten, en daar tijd, geld en vooral heel veel energie in steken, zonder dat zij hun doel bereiken. Als de onderzoeken naar procedurele rechtvaardigheid ons één ding laten zien, dan is ‘dat wel dat het doorlopen van een procedure voor partijen geen onverdeeld genoegen is’.⁵⁹ Herhaaldelijk komt naar voren dat rechtzoekenden een informatieachterstand ervaren. Waarschijn-

58 Ortlep, Den Ouden & Schuurmans 2014, par. 3.3.

59 Van Velthoven 2011, p. 15.

lijk veroorzaken procedures gewoonweg veel stress, vooral als particulieren het opnemen tegen de machtige overheid.

Als we de blik naar de uitkomsten richten, zou ik benieuwd zijn welke zaken meer of minder kans van slagen hebben en of er nog meer zaken zijn, zoals de zaken over de terugvordering van het rijbewijs waar Verburg op wees, waarvan eigenlijk alle professionals al bij voorbaat kunnen zeggen dat ze volslagen kansloos zijn. Vervolgens zou ik wel graag willen weten of en zo ja, wat daaraan te doen valt. Te denken valt aan dat de overheid structurele oplossingen biedt om problemen waar rechtzoekenden mee kampen te verlichten (de overheid is er tenslotte voor de burger). Maar ook aan betere informatievoorziening, nog voorafgaand aan de bezwaarprocedure. Of aan een inperking van procedures, bijvoorbeeld door in hoger beroep alleen geselecteerde zaken te behandelen. Daarbij speelt ook een rol dat kansloze procedures niet alleen voor de betreffende burger een probleem zijn, maar ook een maatschappelijk probleem vormen. Er is met de behandeling daarvan immers veel tijd, geld en energie gemoeid. Weliswaar behandelt de sector bestuursrecht in vergelijking met andere sectoren (kanton, civiel, straf) het minste aantal zaken, in 2016 ging het nog altijd om bijna 50.000 zaken (vreemdelingenzaken en belastingzaken niet meegerekend), waarmee circa € 78,5 miljoen is gemoeid.⁶⁰

Als we de blik meer op de uitkomsten richten, dan zien we ten tweede (ik wees er in de inleiding al op): een zeer scheve verdeling van uitkomsten tussen burgers en bestuursorganen. Onderzoek van Marseille uit 2004 naar beroepsprocedures binnen het bestuursrecht toonde aan dat destijds in minder dan 10% van de bestuursrechtzaken de burger in het gelijk werd gesteld, terwijl het bestuursorgaan in meer dan 70% van de zaken als winnaar kon worden aangemerkt (de overige 20% van de zaken eindigde onbeslist).⁶¹ In 2015 heeft Marseille opnieuw onderzoek gedaan naar het verloop en de uitkomst van 148 beroepszaken bij vijf verschillende rechtbanken en daaruit kwam naar voren dat de burger in 10% van de gevallen als winnaar kon worden aangemerkt, het bestuur in 89% van de gevallen en in 1% van de gevallen was sprake van 'gelijk spel'.⁶² In hoger beroep vergaait het de burger al niet veel beter. Het bestuursorgaan wint meer dan vier keer zo vaak de procedure als de burger: burgers kunnen in 19% van de gevallen als winnaar van de appelprocedure worden aangemerkt, bestuursorganen in 81% van de gevallen (N = 360).⁶³ Veertig jaar geleden was dat overigens niet heel anders: toen verklaarden de Raden van Beroep in socialezekerheidszaken circa 22% van de zaken gegrond en 77% ongegrond.⁶⁴ Destijds was er nog geen sprake van finale geschilbeslechting, dus kon het voorkomen dat de burger met een gegrond beroep uiteindelijk toch nog aan het kortste eind trok.

60 Raad voor de rechtspraak, Jaarplan 2017, p. 30.

61 Marseille 2004.

62 Marseille et al. 2015, p. 129.

63 Marseille & Wever 2016, p. 847.

64 Schuyt et al. 1978. En daarover waren de rechtzoekenden ook niet te spreken: slechts 25% oordeelde positief over de behandeling door de Raden van Beroep, 55% was negatief, de rest gaf was deels positief/deels negatief of had geen mening.

Zoals hierboven al even ter sprake kwam, kan een verklaring voor deze scheve verdeling zijn dat overheidsinstanties gewoonweg hun werk goed doen en dat er in de praktijk weinig 'mis' gaat. Maar er zijn ook andere verklaringen denkbaar.⁶⁵ Een mogelijke verklaring zou zijn dat de rechter slechts oppervlakkig ('marginaal') toetst, zoals binnen het vreemdelingenrecht jarenlang is gebeurd en wellicht nog steeds gebeurt.⁶⁶ Het zou ook zo kunnen zijn dat de rechter te weinig bevoegdheeden heeft om tot de kern van het geschil door te dringen, waardoor eventuele problemen bij overheidsorganen of uitvoeringsinstanties onopgemerkt blijven of voor risico van de rechtzoekende komen. Nog een andere verklaring is dat de burger van de hele gang van zaken maar weinig begrijpt en maar raak procedeert, niet gehinderd door al te hoge proceskosten (weliswaar moet hij griffierechten betalen, maar hij is niet gebonden aan verplichte advocaatkosten en loopt ook niet het risico, zoals bij civiele zaken, om tot betaling van de proceskosten veroordeeld te worden).⁶⁷ De rol van de wetgever kan tot slot ook niet onbesproken blijven. Ondoorzichtige of overhaast ingevoerde wet- en regelgeving geeft doorgaans aanleiding tot tal van procedures. Grote uitvoeringsinstanties, zoals de Belastingdienst, het UWV en het CAK, hebben hiermee te kampen. Op al deze vlakken zou structureel enorm veel gewonnen kunnen worden. Vergeleken daarmee is het bevorderen van procedurele rechtvaardigheid in de fase van beroep en hoger beroep een druppel op een gloeiende plaat.

Oplossingsrichtingen

In plaats van te focussen op procedures, wordt het mijns inziens tijd om een nadere analyse te maken van de uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures. Welke procedures zouden voorkomen kunnen worden doordat de overheid beter beleid gaat voeren? Welke procedures zijn bij voorbaat kansloos en waarom? Uiteraard zijn niet alle afgewezen zaken bij voorbaat kansloos of kennelijk ongegrond, maar sommigen zijn dat wellicht wel en men kan zich afvragen of die wel gehandhaafd moeten worden. Uiteraard is het van groot belang dat de rechter als tegenmacht kan optreden bij beslissingen van het bestuur, maar wellicht is het niet in alle gevallen nodig om naast de bezwaarprocedure en de beroepsprocedure ook nog een hogerberoepsprocedure te hebben. Beknibbelen op de rechtsbescherming van burgers bergt rechtsstatelijke risico's in zich, in die zin dat bestuursorganen te zeer hun eigen koers kunnen gaan varen en te weinig rekening gaan houden met de belangen van burgers. Daarom is het van belang de selectie van zaken hetzij in handen van de wetgever, hetzij in handen van rechters te laten. Te

65 De jaarverslagen van de Nationale ombudsman laten ook zien dat er van tijd tot tijd structurele problemen zijn, zoals bij de schuldhulpverlening of in de jeugdzorg.

66 Binnen het vreemdelingenrecht is de marginale toetsing door rechters lange tijd een issue is geweest. Er moest een procedure bij het EHRM aan te pas komen om de op dit punt zeer restrictieve jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te doorbreken. Discussies hierover zijn nog steeds gaande. Zie Reneman 2014.

67 Marseille et al. 2016 constateren dat rechtzoekenden binnen het bestuursrecht vaker appelleren dan rechtzoekenden binnen het straf- of civielrecht.

denken valt bijvoorbeeld aan de invoering van een verlofstelsel in hoger beroep, waarin alleen zaken die voor de rechtseenheid of verdere ontwikkeling van het bestuursrecht van belang zijn worden behandeld.⁶⁸

Een andere mogelijkheid is om burgers in de gelegenheid te stellen dan wel te verplichten om juridisch advies in te winnen alvorens een procedure bij de rechtbank aan te spannen. Ook hier zitten rechtsstatelijke haken en ogen aan, zoals hoe onafhankelijk is een dergelijk verplicht voorportaal? Verscheidene auteurs betwijfelen of burgers zonder rechtsbijstand in staat zijn om effectief een beroep te doen op het bestuursrecht.⁶⁹ Tak is hier uitermate pessimistisch over en spreekt over 'de twijfelachtige luxe van het procederen zonder verplichte procesvertegenwoordiging'.⁷⁰ Ook Schlössels betwist de laagdrempeligheid van de bestuursrechtsspraak. Volgens hem lopen burgers aanzienlijke procesrisico's, omdat er allerlei formele vereisten gelden, variërend van het in acht nemen van (fatale) termijnen, een beroep doen op de juiste (rechterlijke) instantie, tot het tijdig formuleren van gronden, het overeenkomstig de eisen van een goede procesorde produceren van bewijs en tegenbewijs, enzovoort.⁷¹ Volgens Verburg hebben burgers moeite hun eigen boontjes te doppen op het vlak van bewijsrecht en materieel recht, maar is het aan de rechter om hierin actief de regie te nemen.⁷² Burgers zijn naar zijn mening veelal niet beter af mét dan zonder advocaat, deels vanwege de gebrekkige kwaliteit die advocaten leveren.⁷³

De rechtsbijstandverlening aan burgers op het gebied van het bestuursrecht staat al heel lang onder druk, aangezien het een weinig lucratief terrein is voor de advocatuur. De grote, gespecialiseerde advocatenkantoren beperken zich voornamelijk tot het terrein van het belastingrecht en omgevingsrecht en tot advies en rechtsbijstand aan bedrijven en de overheid.⁷⁴ De kleine advocatenkantoren kampen met lage vergoedingen voor zaken die op toevoegingsbasis plaatsvinden. Volgens Westerveld is er op het gebied van het 'burgeronvriendelijke bestuursprocesrecht nog altijd een "leemte in de rechtshulp"'.⁷⁵ De komst van 'rechtskundig adviseurs', rechtsbijstandverzekeraars en gespecialiseerde adviesbureaus, die volgens Tak⁷⁶ overigens geenszins voor de advocatuur onder doen, wijst hier ook op.

Alsnog verplichte procesvertegenwoordiging instellen, lijkt mij echter om meerdere redenen geen goed idee. Dat zou burgers erg op kosten jagen, hetgeen de toegankelijkheid van het bestuursrecht niet ten goede komt. De achtergrond is ook niet de complexiteit van de procedure, maar voorlichting bieden over de inhoudelijke lijn van de jurisprudentie en over succeskansen van procedures. Bovendien is de balie daar qua specialisatie niet op toegerust en leidt inschakeling van advocaten doorgaans tot méér procedures in plaats van minder. Maar wellicht zou een

68 Zie hierover: Marseille, De Graaf & Smit 2007.

69 Schlössels 2003; Van Male 2006; Tak 2011, p. 681.

70 Tak 2011, p. 681.

71 Schlössels 2003, p. 150. Zo ook: Van Male 2006.

72 Verburg 2016, p. 5.

73 Verburg 2016, p. 6.

74 Tak 2011, p. 705.

75 Westerveld 2010, p. 392 in een terugblik op het 'zwarte nummer' van *Ars Aequi* uit 1970.

76 Tak 2011, p. 706.

dergelijke functie van (verplicht) voorportaal vervuld kunnen worden door sociaal raadsliden, het juridisch loket of door de rechtbanken zelf in het leven kunnen worden geroepen. In de Verenigde Staten zijn wel enigszins vergelijkbare loketten bij de rechtbanken geopend om rechtzoekenden zonder gemachtigde voorlichting te geven over de procedures bij de rechtbanken. Het juridisch ondersteunend personeel (*law clerks*) vervult hierbij een belangrijke rol. Dit zijn slechts enkele richtingen waarin verder gedacht kan worden. Maar eerst is van belang het probleem beter in kaart te brengen door in empirisch onderzoek de aandacht te verschuiven van procedures naar uitkomsten.

Conclusie

Terugkijkend valt op dat elke periode zijn eigen problemen kent, waarvoor oplossingen worden gevonden. In de aanloop naar de invoering van de Awb was dat de versnipperdheid van procedures, waarvoor codificatie en harmonisering een oplossing bood. Daarna vormen werkachterstanden en trage procedures een probleem, waarvoor het zittingsgericht werken uitkomst bood. Een beperkte taakopvatting van rechters leidde ertoe dat rechters zich in de loop der tijd te lijdelijk gingen opstellen, waardoor de aandacht verschoof naar grotere responsiviteit en meer transparantie en de invoering van de Nieuwe zaaksbehandeling. Nu is het mijns inziens tijd om een ander probleem ter hand te nemen, namelijk het grote aantal afgewezen – en mogelijk bij aanvang al kansloze – procedures.

Procedurele rechtvaardigheid biedt hiervoor geen uitkomst. Door een subjectief begrip als de beleving van gebruikers als uitgangspunt te nemen, blijven de problemen onderbelicht van degenen die de weg naar het recht niet weten te vinden. Bovendien wordt te veel waarde gehecht aan het oordeel van *one-shotters*, die geen vergelijkingsmateriaal hebben en daarom afgaan op discutabele *cues* zoals de vraag of de rechter betrouwbaar en deskundig overkomt. Daarover zijn rechtzoekenden meestal wel tevreden. Hun problemen worden echter ondertussen niet opgelost, kunnen door die rechter niet worden opgelost. In sommige gevallen weten de professionele deelnemers dat al bij aanvang van de procedure. De 'informatiekloof' waarover de voorzitter van de Derde evaluatiecommissie Awb sprak, leidt ertoe dat alle professionele deelnemers heel goed de succesansen van de procedure kunnen inschatten, terwijl de burger hierover in het ongewisse verkeert. Hoe rechtvaardig is dat? En wat kosten al die zinloze procedures de samenleving wel niet in termen van geld, mankracht en energie?

De aandacht voor procedurele rechtvaardigheid heeft zijn vruchten afgeworpen. De bestuursrechter is overall responsiever geworden en heeft meer mogelijkheden gekregen om finaal te beslissen als daar aanleiding toe is. In de beleving van rechtzoekenden geeft echter de uitspraak de doorslag en die pakt in beroep in negen van de tien keren en in hoger beroep acht van de tien keren negatief voor de burger uit. In plaats van alle aandacht op procedurele rechtvaardigheid te richten, zou het geen kwaad kunnen ook eens een analyse van de afgewezen zaken te maken. Wat zijn de issues waarover mensen blijven procederen, ondanks de

Nienke Doornbos

geringe slagingskansen? En wat kan de overheid eraan doen om de dieperliggende problemen achter al die afgewezen zaken terug te dringen?

Referenties

- Achterberg, P. & P. Mascini, 'Kenmerken Nederlanders die de rechtspraak wantrouwen zich door institutioneel wantrouwen in het algemeen?', *Nederlands Juristenblad* 2013-11, p. 671-677.
- Algemene Rekenkamer, *Waar blijft de tijd?*, Den Haag: 2004.
- Algemene Rekenkamer, *Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?*, Den Haag: 2009.
- Barkhuysen, T. et al., *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Bos, K. van den, *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarend individu*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.
- Bos, K. van den & L. van der Velden, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid, Prettig contact met de overheid deel 4*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2013.
- Bos, K. van den, L. van der Velden & E.A. Lind, 'On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts', *Utrecht Law Review* 2014-4, p. 1-26.
- Brenninkmeijer, A.F.M., 'Dejuridisering', *Nederlands Juristenblad* 2011-1, p. 6.
- Brenninkmeijer, A. & H.A.M. Grootelaar, 'De strijd om de rechterlijke macht', *Rechtstreeks* 2016-2, p. 12-45.
- Brenninkmeijer, A.F.M., K. van den Bos & E. Roëll, 'Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2012-4, p. 178-181.
- Brockner, J. & B.M. Wiesenfeld, 'An Integrative Framework for Explaining Reactions to Decisions: Interactive Effects of Outcomes and Procedures', *Psychological Bulletin* 1996-2, p. 189-208.
- Commissie Evaluatie AWB III (2007), *Derde Evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006*, Den Haag: WODC 2007.
- Eshuis, R.J.J., 'De daad bij het woord. Het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken', *Research Memoranda* 2009-1 (Den Haag: Raad voor de rechtspraak).
- Lind, E.A. & T.R. Tyler, *The social psychology of procedural justice*, New York/London: Plenum Press 1988.
- Male, R.M. van, 'Glazige blikken: het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2006-7, p. 50-51.
- Marseille, A.T., *Effectiviteit van bestuursrechtspraak, een onderzoek naar het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.
- Marseille, A.T., K.J. de Graaf & A.J.H. Smit, *Ruimte voor rechtsvorming*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Marseille, A.T., B. de Waard & P. Laskewitz (2015), 'De nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht in de praktijk', *Nederlands Juristenblad* 2015-29, p. 2007-2014.
- Marseille, A.T., B.W.N. de Waard, A. Tollenaar, P. Laskewitz & C. Boxum, *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*, Den Haag: Ministerie van BZK 2015.

- Marseille, A.T., B. van Waveren, Y. Bleeker, M. Timmermans, I.M. Boekema & B. Brink, 'Motieven en waardering van hoger beroep', *Research Memoranda* 2016-16 (Den Haag: Raad voor de rechtspraak).
- Marseille, A.T. & M. Wever, 'Snelheid, finaliteit en winstkans in het bestuursrechtelijke hoger beroep', *Nederlands Juristenblad* 2016-13, p. 846-853.
- Marseille, A.T. & J.B. Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften, handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- Ortlep, R., W. den Ouden & Y. Schuurmans et al., 'Nut en noodzaak van een algemene codificatie van bestuursrecht', *Netherlands Administrative Law Library* 2014-februari.
- Regioplan & Ipsos, 'Klantwaardering rechtspraak 2014. Amsterdam 2015', te raadplegen via www.rechtspraak.nl.
- Regioplan, *Klantwaardering rechtspraak 2011. Onderzoek onder professionals en justitiabelen bij gerechten* (publicatienummer 2089), Amsterdam: Regioplan 2011.
- Reneman, M., *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Oxford: Hart Publishing 2014.
- Schlössels, R.J.N., '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.
- Schueler, B.J. et al., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- Schuurmans, Y.E. & D.A. Verburg, 'Bestuursrechtelijk bewijsrecht in de jaren '10: opklaringen in het hele land', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, 2, 2012, p. 117-138.
- Schuyt, C.J.M., A. Jettinghof, E. Lambregts & F. Zwart, *Een beroep op de rechter*, Deventer: Kluwer 1978.
- Tak, A.Q.C., *Het Nederlandse bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen: Wolff Legal Publishers 2011.
- Thibaut, J.W. & L. Walker, *Procedural justice: a psychological analysis*, New York: Lawrence Erlbaum Associates 1975.
- Tyler, T.R., 'Procedural Justice and the Courts', *Court Review* 2007-1/2, p. 26-31.
- Tyler, T.R., 'Social Justice: Outcome and Procedure', *International Journal of Psychology* 2000-2, p. 117-125.
- Velthoven, B.C.J. van, 'Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland', *Themis*, 1, 2011, p. 7-16.
- Velthoven, B.C.J. van, 'Empirische kennis over de effecten van procedurele rechtvaardigheid geeft vooralsnog weinig houvast voor justitiële beleidsvorming', *Themis* 2012-4, p. 182-184.
- Verburg, A., 'Zelf je boontjes doppen bij de bestuursrechter, hoe reëel is dat?', *Tijdschrift voor Klachtrecht* 2016-4, p. 3-6.
- Verburg, A., 'De nieuwe zaaksbehandeling van de bestuursrechter', *Tijdschrift Conflicthanting* 2013-3, p. 19-23.
- Verkruisen, Y. & N. Doornbos, 'De rechter als regisseur, een verkennend onderzoek naar de ervaringen van rechtzoekenden en rechters met de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht', *Recht der Werkelijkheid* 2014-1, p. 59-83.
- Waard, B.W.N. de, *Ervaringen met bezwaar*, Tilburg: Tilburg University 2011.
- Westerveld, M., '40 jaar zwarte nummer, 40 jaar sociale rechtshulp; Oude kwesties in een modern jasje', *Ars Aequi* 2010-juni, p. 387-394.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (rapportnummer 63), Den Haag: 2002.