



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Burgerschap en Informatiebeleid, Afdeling Interactie
Project Prettig Contact met de Overheid
Postbus 20011
2500 AE Den Haag
E-mail: postbus.mediationvaardigheden@minbzk.nl
www.prettigcontactmetdeoverheid.nl

Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten
& ervaren procedurele rechtvaardigheid

Prettig contact met de overheid

4



Colofon

Tekst:

Kees van den Bos
Lynn van der Velden

Fotografie:

Arenda Oomen, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Burgerschap en Informatiebeleid, Afdeling Interactie
Project Prettig Contact met de Overheid
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
e-mail: postbus.mediationvaardigheden@minbzk.nl

Uitgave

© 2013 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Den Haag

Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten
& ervaren procedurele rechtvaardigheid

Prettig contact met de overheid

4

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting

Interview Tom Tyler

1. Inleiding

- 1.1 Leeswijzer
- 1.2 Aanleiding
- 1.3 Legitimiteit en aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten
- 1.3 Behartiging van het algemeen belang
 - 1.3.2 Relevantie van rechtvaardigheidsoordelen
- 1.4 Onderzoek naar ervaringen van burgers met Awb-procedures
 - 1.4.1 De derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht
 - 1.4.2 Uitkomsten onderzoeken derde evaluatie Awb
 - 1.4.3 Aanbevelingen & kabinetsstandpunt
- 1.5 Introductie begrippen
 - 1.5.1 Reguliere 'formele' procedure en informele aanpak
 - 1.5.2 'Objectieve' of juridische rechtvaardigheid en de door burger ervaren eerlijkheid/rechtvaardigheid
 - 1.5.3 Een eerlijk proces
 - 1.5.4 Niet primair en alléén de juiste rechtstoepassing
- 1.6 Samenvatting

2. Onderzoeksoepzet

- 2.1 Probleemstelling en hypothese
- 2.2 Aanpak en methode van onderzoek

Interview Allan Lind

3. Theoretische analyse

- 3.1 Inleiding
- 3.2 De relatie tussen vertrouwen in de overheid, rechtvaardigheidsoordelen & de aanvaarding van besluiten
 - 3.2.1 Veronderstellingen op basis van kennis en inzichten van economen en juristen
 - 3.2.2 De informatieverwerkende mens
 - 3.2.3 Het effect van ontbrekende informatie op de totstandkoming van rechtvaardigheidsoordelen
 - 3.2.4 Vertrouwen, wantrouwen of onzeker?
 - 3.2.5 Het fundamentele sociale dilemma

- 3.3 Definitie procedurele rechtvaardigheid
 - 3.3.1 Inleiding
 - 3.3.2 Het meten van procedurele rechtvaardigheid
 - 3.3.3 Ervaren distributieve & procedurele rechtvaardigheid
 - 3.3.4 Verschillen tussen het sociaalpsychologische & juridische begrippenapparaat
- 3.4 Factoren die de perceptie van procedurele rechtvaardigheid kunnen beïnvloeden
- 3.5 Eerlijkproceffecten
 - 3.5.1 Inleiding
 - 3.5.2 Eerlijkproceffecten in navolging van Thibaut & Walker
- 3.6 Procedures en uitkomsten
- 3.7 Percepties, rechtvaardiging en eigenbelang

Interview Joel Brockner

4. Empirische analyse

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Ervaren procedurele rechtvaardigheid
- 4.3 Eerlijk proces effecten: procedurele rechtvaardigheid doet ertoe
- 4.4 Procedures en uitkomsten: procedurele rechtvaardigheid doet er meer toe wanneer uitkomsten negatief zijn
- 4.5 Procedurele rechtvaardigheid bij primaire besluitvormingsprocessen versus bezwaarprocedures
- 4.6 Procedurele rechtvaardigheid bij wel versus geen informele aanpak
- 4.7 Discrepantie burgers en ambtenaren
- 4.8 Doorlooptijd
- 4.9 Overige bevindingen
- 4.10 Samenvatting

Interview Alex Brenninkmeijer

5. Vertaling van resultaten en bevindingen naar de huidige praktijk

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Doelstelling
- 5.3 Nadere beschouwing knelpunten reguliere Awb-procedures
- 5.3 Onzekerheid, vertrouwen en procedurele rechtvaardigheid
- 5.4 Inzet op factoren die de ervaren procedurele rechtvaardigheid versterken
- 5.6 Elektronisch gegenereerde besluiten
- 5.3 De ambtelijk/politieke context
- 5.4 Samenvatting

Interview André Verburg & Antoinette Schaap

6. Conclusies & aanbevelingen

- 6.1 Conclusies
- 6.2 Aanbevelingen

Literatuurlijst

Over de auteurs

Managementsamenvatting

De samenleving kan niet goed functioneren zonder een legitieme overheid. Gegeven het feit dat er steeds sterkere signalen zijn dat de legitimiteit van het overheidshandelen geen vanzelfsprekendheid meer is, staat dit punt hoog op de politieke agenda en wordt op verschillende manieren onderzoek gedaan naar de achterliggende oorzaken en stand van zaken. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijkheden om de legitimiteit van het overheidshandelen te versterken. Het huidige rapport doet dit door na te gaan hoe eerlijk en rechtvaardig burgers zich behandeld en bejegend voelen door de overheid, inclusief hoe eerlijk en rechtvaardig zij hun (formele of informele) interacties met overheidsambtenaren ervaren. In het rapport wordt aangetoond dat deze ervaren procedurele rechtvaardigheid van groot belang is voor aanvaarding van overheidsbesluiten.

Het voorliggende rapport sluit aan op het onderzoek dat verricht is naar aanleiding van de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uit 2007. In deze evaluatie werd voor het eerst uitdrukkelijk aandacht besteed aan de ervaringen van burgers met de Awb-procedures. De bijdrage die ervaren procedurele rechtvaardigheid kan leveren aan het vergroten van de aanvaarding van overheidsbesluiten en het versterken van de legitimiteit van het overheidshandelen was binnen het bestuursrecht vooralsnog onderbelicht gebleven. Dit onderzoeksrapport probeert deze lacune op te vullen.

Dit onderzoeksrapport richt zich op de ervaringen van burgers die deel uitmaakten van het pilotproject 'Prettig contact met de overheid.' In dit project wordt door de deelnemende overheidsinstanties de zogenaamde informele aanpak toegepast. Met behulp van de informele aanpak wordt beoogd de bureaucratisch-juridische manier van behandeling vervangen door een meer open en oplossingsgerichte aanpak. Een belangrijk onderdeel daarvan kan is dat ambtenaren voorafgaand aan het nemen van een negatieve beslissing of na ontvangst van een zienswijze, klacht of bezwaar snel en persoonlijk (telefonisch) contact opnemen met de betrokken burger (s). De betrokken ambtenaar bespreekt met de burger wat er speelt. Dit contact geeft de mogelijkheid het probleem van de burger beter in te schatten en te bespreken hoe de behandeling van zijn vraag of probleem het beste vorm kan krijgen. Dat kan door bijvoorbeeld aanvullend telefonisch overleg of face-to-face informeel overleg of formeler via een bezwaaradviescommissie en een beslissing op bezwaar. Uiteraard blijft het recht daarbij kaderstellend. De achtergrond daarvan is niet zozeer dat de burger altijd krijgt wat hij wenst, maar dat hij zich serieus genomen voelt, beter begrijpt wat de redenen voor de beslissing zijn en mogelijk attent wordt gemaakt op alternatieve oplossingen voor zijn probleem.

Gedurende de eerste pionierfase van het project Prettig contact met de overheid (2009-2010) zijn de effecten van de informele aanpak in beeld zijn gebracht. Uit de effectmetingen en analyses bleek de informele aanpak zeer succesvol. In het huidige rapport onderzoeken wij de hypothese dat het de door de burger ervaren procedurele rechtvaardigheid in de interactie tussen ambtenaren en burgers is geweest die het succes van de pioniertrajecten heeft bewerkstelligd. Om deze hypothese te toetsen maken wij gebruik van de gegevens die in de pionierfase zijn verzameld. In onze analyses staat het begrip procedurele rechtvaardigheid centraal en voeren wij in relatie tot dit begrip zowel een theoretische als een empirische analyse uit. Aansluitend op de onderzoeksopzet beschrijven wij in hoofdstuk 3 de conceptuele of theoretische analyse. Deze analyse maakt duidelijk dat het bij ervaren of waargenomen procedurele rechtvaardigheid het erom gaat of burgers zich door de overheid rechtvaardig en eerlijk bejegend en behandeld voelen.

Gebaseerd op de nationale en internationale onderzoeksliteratuur wordt in dit rapport procedurele rechtvaardigheid gemeten door burgers de volgende vragen te laten beantwoorden:

- Ik ben op een beleefde manier behandeld
- Ik ben met respect behandeld
- Ik kon mijn mening geven

Hoofdstuk 4 bevat een empirische analyse. Deze analyse maakt duidelijk dat de overgrote meerderheid van de burgers die volgens de Prettig Contact methode werden benaderd zich procedureel rechtvaardig voelden behandeld. Tevens werd aangetoond dat ervaren procedurele rechtvaardigheid ertoe leidt dat burgers tevredener zijn over de uitkomst die wordt bereikt, dat zij er vertrouwen in hebben dat de uitkomst door de overheid wordt nageleefd, en dat zij meer vertrouwen in de overheid krijgen. Een overheid die haar burgers eerlijk en met respect bejegend wordt dus meer vertrouwd en de besluiten van die overheid worden ook meer vertrouwd.

De resultaten tonen ook dat burgers een hoger rapportcijfer toekennen aan hun interactie met de overheid wanneer zij door de overheid heel goed worden behandeld. Misschien nog belangrijker om te noemen is het feit dat ervaren procedurele rechtvaardigheid niet alleen de percepties van burgers beïnvloedt, maar ook de kans verhoogt dat zaken daadwerkelijk worden opgelost.

Een andere manier om het eerlijkproceseffect op de zaken die worden opgelost inzichtelijk te maken is de tweeledige constatering dat (1) de Prettig Contactpilots tot een bewonderenswaardig percentage van 72.1% opgeloste zaken hebben geleid, en (2) dat het percentage opgeloste zaken verder toeneemt tot 83.7% wanneer er sprake is van heel goede procedures.

In overeenstemming met de internationale onderzoeksliteratuur tonen de bevindingen tevens aan dat het voor burgers belangrijk is of uitkomsten in bezwaarzaken gunstig in plaats van ongunstig voor hun uitpakken. Echter, of zij goed en met respect worden behandeld (ervaren procedurele rechtvaardigheid) is nog belangrijker. Bovendien is het zo dat wanneer uitkomsten door burgers als ongunstig worden ervaren de rol van ervaren procedurele rechtvaardigheid nog belangrijker wordt. Zo tonen de bevindingen aan dat de overheid in de ogen van de burger een onvoldoende scoort wanneer ongunstige of tegenvallende uitkomsten niet op een heel rechtvaardige wijze tot stand komen, maar de overheid scoort een ruime voldoende wanneer deze uitkomsten op een heel eerlijke wijze tot stand komen. Met andere woorden, procedurele rechtvaardigheid doet ertoe wanneer uitkomsten van zaken in de ogen van burgers gunstig zijn, en procedurele rechtvaardigheid doet er nog meer toe wanneer uitkomsten in de perceptie van burgers tegenvallen of anderszins ongunstig zijn. Uitkomsten doen er toe. Burgers kennen bijvoorbeeld een hoger rapportcijfer toe aan de behandeling van hun zaak wanneer hun zaak wordt opgelost (7.4) dan wanneer dit niet het geval is (6.1). Echter, het bejegend worden met een goede of een heel goede procedure beïnvloedt het rapportcijfer dat burgers aan de behandeling van hun zaak toekennen nog veel meer: een heel goede procedure leidt tot een aanzienlijk positiever rapportcijfer (7.7) dan een goede procedure (5.8).

Bovendien wordt in overeenstemming met de internationale onderzoeksliteratuur aangevoerd dat procedurele rechtvaardigheid belangrijk is wanneer zaken worden opgelost (lees: uitkomsten gunstig zijn), en dat het nog belangrijker is wanneer zaken niet worden opgelost (uitkomsten ongunstig zijn). Zo wordt bijvoorbeeld aangetoond dat wanneer uitkomsten positief zijn en zaken worden opgelost de overheid na een goede procedure een 7- als rapportcijfer voor de behandeling van de zaak van de burger scoort, en na een heel goede procedure een 8+. Zoals je ook op basis van de onderzoeksliteratuur zou verwachten is procedurele rechtvaardigheid nog belangrijker wanneer uitkomsten negatief zijn of tegenvallen. Je gaat dan als overheid en betrokken ambtenaar van een "onvoldoende" (een 5- als rapportcijfer) naar "ruim voldoende" (een 7+ als rapportcijfer). Bij een slechte uitkomst evenaar je als overheid en betrokken ambtenaar met een heel goede procedure een goede uitkomst met een "gewoon goede" procedure (je scoort dan ongeveer een 7+ of 7- als rapportcijfer). Dus met oprecht heel goede procedures kunnen zaken die niet (kunnen) worden opgelost toch nog tot een positieve beoordeling leiden. Het allerbest is natuurlijk én een heel goede procedure én een goede uitkomst; dan scoor je als overheid en ambtenaar "goed", gemiddeld een 8+.

Ook laten de bevindingen zien dat procedurele rechtvaardigheid een (iets) belangrijkere rol speelt bij primaire besluitvormingsprocessen dan bij bezwaarprocedures.

In hoofdstuk 5 bespreken wij de relevantie van deze gegevens in het kader van geconstateerde knelpunten bij de formele, reguliere behandeling van klachten en bezwaren. Om tegemoet te komen aan deze knelpunten en uitgaande van de empirische gegevens die hier zijn gepresenteerd, wordt besproken op welke wijze de overheid gebruik kan maken van een ander mensbeeld: de mens als informatiegeoriënteerd wezen. Wij bespreken daarnaast een aantal belangrijke uitwerkingskwesaties van het toepassen van de hier gepresenteerde inzichten in de ambtelijke en juridische praktijk en doen een aantal suggesties voor vervolgonderzoek om tegemoet te komen aan de tekortkomingen van de hier gepresenteerde studie.

Tot de beperkingen van dit onderzoek behoort de procedurele rechtvaardigheidsmaat die we in dit rapport moesten gebruiken en die uit 3 items bestond. Ook het feit dat we alleen maar correlationale gegevens hadden met heel veel missende waarden zijn zwakke punten van het onderzoek. Ook dienen de gegevens die in de Prettig Contact pilots werden verkregen echt goed vergeleken te worden met ervaringen tijdens formele/reguliere behandeling van bezwaar. Hierbij verdient het aanbeveling een veldexperiment op te zetten waarin ambtenaren van dezelfde afdeling (lieft dezelfde ambtenaar) de informele of formele zaaksbehandeling toepast op willekeurig gekozen zaken.

Niettegenstaande deze aanbevelingen voor toekomstig onderzoek kan naar aanleiding van de theoretische kennis en empirische inzichten die in dit rapport zijn opgeleverd worden geconcludeerd dat ervaren procedurele rechtvaardigheid een belangrijke reden is waarom informele zaaksbehandelingen goed kunnen werken. Wanneer burgers op een eerlijke, respectvolle en competente wijze tegemoet worden getreden door de overheid is dat dus goed voor de burger én de overheid. De theoretische en empirische kennis die in dit rapport is aangeleverd over ervaren procedurele rechtvaardigheid geeft daarom ruim voldoende of zelfs veel houvast voor beleidsvorming.



Tom R. Tyler is the Macklin Fleming Professor of Law and Professor of Psychology at Yale Law School. He is also a professor (by courtesy) at the Yale School of Management. Professor Tyler's research explores the role of justice in shaping people's relationships with groups, organizations, communities, and societies. In particular, he examines the role of judgments about the justice or injustice of group procedures in shaping legitimacy, compliance, and cooperation. He is the author of several books, including *Why People Cooperate* (2011); *Legitimacy and Criminal Justice* (2007); *Why People Obey the Law* (2006); *Trust in the Law* (2002); and *Cooperation in Groups* (2000). He was awarded the Harry Kalven prize for "paradigm shifting scholarship in the study of law and society" by the Law and Society Association in 2000, and in 2012, was honored by the International Society for Justice Research with its Lifetime Achievement Award for innovative research on social justice.

Interview

Tom Tyler

Introduction

Professor Tom Tyler is one of the most influential scholars on government authority, legitimacy and procedural justice. Internationally he is most known for his book “Why people obey the law” relating people’s motivation to obey the law and to cooperate with government to the perceived procedural justice by citizens during their interactions with authorities and stating that people obey the law not because of deterrence, but because they feel it is legitimate. For many years he has done a lot of research that supports the ideas of procedural justice. In the last few years he has become interested in how we can take these research findings and turn them into a legal strategy and change public policy and government with these research findings.

In your work you state that it is important for authorities to create a general climate of legitimacy. Can you explain why?

If people view government authorities as more legitimate we see in the research that they obey the law more in their daily lives and they cooperate more willingly with government authorities. The underlying premise of research that has been done in social science is to support the argument that it is easier to govern when you are viewed as legitimate, that is when the people in the population acknowledge your right to lead, than making difficult decisions and getting them accepted becomes easier. This is especially important today as we are in a difficult time in terms of governance. Whether you want to think about it in terms of economic issues, reduction in services or whether you want to think about the social tensions that are increasingly important in Europe, in the Netherlands and in the United States. This is a difficult time to be a political authority and a hard time to govern.

What factors contribute to the legitimacy of government?

When we talk about legitimacy, social scientist usually mean a set of three interrelated ideas, each of which contributes to the effectiveness of government and the ability to lead in these difficult times.

1. Trust and confidence from the people. The idea that people believe that politicians are honest, that they care about the wellbeing of the community. That they are acting in the interest of the community and not because of special interest.
2. A sense of obligation and responsibility to defer and accept government decisions.
3. A sense that there is a way in which the policies that are being developed and pursued by the government are consistent with people’s sense of right and wrong.

These three ideas are usually empirically found to be related and often when you look at what is presented in the public or in the media, it is usually trust and confidence that is the umbrella term that is used to describe these three different ideas.

Why does building on legitimacy not come naturally to government officials?

When people are trained for example in public policy or in law their training focuses on learning the rules and in learning how to understand and apply those rules. So people who become lawyers or judges put a lot of effort in how to interpret the law and make the right legal conclusions when confronted with a dispute. How to apply the law correctly in a particular situation. When people come out of law school and go into government and they become administrators, they naturally think that their job is to be lawful, to make the right decision, to make the right public policy. When we deal with people who have technical expertise, like engineers, they think “I am an engineer and my job is to find the right engineering outcome for some decision”.

Naturally when people haven't been trained in a behavioral science perspective, when they haven't learned that it is also important to think about the point of view of the people that you are dealing with. Having to make an effort to listen to and to incorporate citizens concerns into your decision making, comes as a surprise and instead of feeling very competent in applying rules or making technical decisions, suddenly they are asked to do something that may not feel very good at and that you are not confident in and certainly haven't been trained to do. That is to listen to people and to try to understand what they are concerned about and to be responsive to their issues. I think that it is very natural that administrators initially react negatively to this. They are asked to do something that is outside their comfort zone and that is why it is so very important to provide them with training material and to try to create frameworks within which these procedures can be done. We have to help people to do things that they are initially not trained to do and maybe outside their original idea of what their job is supposed to be about.

You are saying that there is a strategic point in changing the education for people who are working in law or government, is that correct?

Yes, and in fact one of the things that I do in my work as a law professor is that I work to train students of law, how it is that when they are practicing law, they should also be concerned with the people they are dealing with and how to listen to them and understand their concerns, how to show that they are being responsive to what is on their minds. How to not just make good decisions but get in the habit of explaining your decisions and accounting for what you are doing with the idea that if we train a whole new generation of lawyers and administrators who from the beginning think that part of their job is to communicate well with their constituency, with the people that they are dealing with, than that is just a natural part of what people think that they should do and they wouldn't find that strange or uncomfortable.

Are there other strategic starting points to make the necessary change?

I think that one thing that is very important, is for leaders of government say to the people in government or people that are actually dealing with members of the public that it is not enough to make the right technical decision or correctly apply the law. That we live in an era where people are skeptical about government and they don't automatically trust authorities to make good decisions about their life. And part of your job is to help people understand how you are making decisions, to work to include them in those decisions by getting their concerns out on the table, by recognizing those concerns. We in America, we call that "tone from the top", that we need leaders to say this is part of what we must do to be an effective government in the era that we are in now.

What can government officials do in order to build on legitimacy?

In the past, authorities have often relied on institutional legitimacy as a basis of exercising their authority. We have seen this in the United States, where police officers wear a uniform, they have a badge and they step out of a police car in a community that has never seen them before and will never see them again and they anticipate that they can exercise authority because of the virtue of the institution that they represent. Increasingly we see that that is not working and that authorities need to build legitimacy personally. In the United States an example of that is community policing where instead of sending police officers out in cars, you put police officers on bicycles in communities so that they can get to know the individuals that they are dealing with, so that they can then have a relationship with those people and build up authority as an individual officer instead of relying on institutional authority.

What about lawfulness?

During the last 25 or 30 years in areas of law and governance that has been the dominant way in which we have talked about legitimacy. That what people want to know is whether the government and government authorities are acting in ways that are consistent with the law. We have seen a lot of this kind of thinking in terms of the actions of authorities in America. I don't know if you have seen the recent controversy about the policy in New York City sending informants in to mosques and actually all over the place raft rifts and social gatherings where Muslim Americans might be getting together and infiltrate with secret police. When asked about this policy as it became public the Mayor of New York said: "Well this policy is certainly legal." And that is the manner in which we see a lot of policies being justified. We see street stop policies being justified as legal. Stopping disproportioned numbers of minority group members, which we call racial profiling, as legal.

So that discussion has been very much been in a lead discussion, where the issue has been whether authorities are following legal rules and behaving in ways that are acceptable in terms of those rules. What I want to argue is that there is a different basis that we would also want to take into account as we think about an era of legitimacy where public legitimacy is not to be taken for granted and we have to think about building personal legitimacy and institutional legitimacy. And that is based by on now a large body of research on what it is what people really care about when they are dealing with government authorities. Thibaut and Walker's ground braking work on procedural justice occurred in the 1970's. Since then there has been a large body that has been developed and it has given us a very clear and consistent answer to the question what people want when they deal with government authorities or really when they deal with any authorities, whether it is police officers, politicians, judges, doctors, teachers. People react very strongly to their sense of whether they did or did not have their case handled through a fair procedure. And that that is an important opportunity in terms of legitimacy. Studies suggest that when authorities exercise their authority fairly they are viewed as more legitimate. This has been found for any kind of authority, a teacher, a doctor, a police officer, a judge, a politician.

What are the consequences of not perceiving an authority as legitimate?

What is seen to be the case is that when authorities are seen to be exercising their authority fairly a whole series of behavioral consequences unfold. One of the really important consequences of not viewing authority as legitimate is an unwillingness to defer to authority. We see this though all levels of peoples reactions to government authorities as individuals and more generally. One of the most important examples is the unwillingness to defer to authority. When people don't view the police, the courts, or whatever authority as legitimate, then if that authority issues a ruling or makes a decision, people don't obey by it. In the United States for example the unwillingness of people to follow court orders is a consistent problem with the courts. So you can go to court and you can get a judgment from a judge, for example that someone owes you money and that they should pay you. You might imagine that that would mean that you would get paid but in at least 30% of the cases in American courts there are significant problems with enforcing orders. So when people don't view judges as legitimate they don't defer to their decisions, they don't accept them and they don't obey them. And this is definitely found to be related to whether a judge does or doesn't have legitimacy. Police officers, teachers, doctors all kinds of these authorities we see the same relationship.

A lack of legitimacy leads to an unwillingness to accept decisions, to resistance. In the case of the courts you have to re-litigate, use more time, people appeal, they resist etc. More importantly there is a generalization to specific situations to everyday life. When people don't accept the legitimacy of authorities, they don't accept the legitimacy of laws, they don't obey them. For example not obeying to a smoking ban but we could multiply these examples all over a country and look at all kinds of rules that people are not inclined to obey but they will obey if they think that the government is legitimate. Furthermore we find that cooperation, people's willingness to work with government to solve community problems is diminished if the authorities are considered to be not legitimate. So on all these different levels we need to build legitimacy and the government certainly benefits when there is legitimacy. At the same time the research suggests that that legitimacy itself is rooted in procedural justice. So we are certainly losing benefits that would be gained with greater legitimacy and that is irrespective of whether we feel that there is a crisis of legitimacy; even if legitimacy is at a reasonable level, there is still a lot of gain that could be made in terms of legitimacy and in terms of cooperation with government.

What can authorities do in order to improve the acceptance of decisions?

One way that you can get people to accept your decisions is to make decisions that are good outcomes for them. So people are much more willing to accept 'not getting a ticket' as apposed to 'getting a ticket'. And if you wanted to be an authority that got deference by getting good outcomes, you could gain maybe 10% acceptance by delivering more favorable outcomes. But the main point is you can gain about 70% more deference if you deliver your outcomes in a way that gives respondents experiences of fair procedures; they get listened to, you use neutrality, you treat them respectfully as apposed to not treating people fairly. And I think the most crucial point; especially if you are delivering a negative outcome. When people feel that they are being treated fairly and then receive a negative outcome they are about 70% more likely to refer to that outcome and to accept that outcome. In other words, the fair treatment effect is very strong. We find that fairly simple things that government authorities can do have a big effect on legitimacy, so it is pretty easy to do this.

I'll give one example: A Queensland study of the police in Australia where the police has the authority to set up roadblocks and they stop everyone and they take a breath test for drunk driving. The police were trained in a simple procedural justice procedure. Apparently in Queensland the base rate is not high on procedural justice so that was the control condition. The officers were trained to spend two to five minutes being fair to people. So they did simple things; they explained what the policy was, why we stop people, people are dying from drunk driving, we are concerned about safety in the community, they ask people for input, we are very interested in your views of what the police are doing – here's are newsletter, here is a letter for our superintendent – please let us know what you think. And then my favorite part; they were asked to say something respectful to the person. So what can you say? *"Thanks for wearing your seatbelt"*. Well, they were asked to conduct themselves with a tone of respect and make the interaction one in which they showed some respect for the citizen. So a very simple encounter and what was found is that two to five minutes that manipulation significantly increases people's sense that they were fair to citizens, increased the sense of responsibility to follow the law, willingness to cooperate with the police that extended into people's entire view of their relationship to the police and to the community. Another very simple procedure that was developed by judges in Minnesota: At the end of a typical trial judges were asked to randomly stop and spend a couple of minutes looking at the litigant explaining in very clear English, what the decision was, why they made the decision they made and again it was found that the satisfaction significantly increased and compliance with orders went up significantly. So a couple of examples of very simple procedures that have the effect of building legitimacy.

How can government officials create legitimacy using this information?

I would like to emphasize that I don't think that government is like a shopping centre where you just go in and the government people are like clerks and government workers are supposed to produce customer satisfaction. I don't think that that is what we are talking about here. I think that what we are talking about is acceptance and it is clear that acceptance is enhanced when people who are dealing with authorities feel that they and their problems are being respected, that they are being taken seriously that they are being treated as people who are entitled to come to an authority and ask for help. So anything that communicates to people that they are respected and that they are being taken seriously promotes the sense of fair treatment. Often when people are being treated respectfully the problems themselves tend to be not so very important and they accept decisions very readily about solutions. Consistently across many studies about trust in authorities -and here I would emphasize, this is not just politicians but also doctors, teachers, police officers, judges – we find that people's primary focus is on what they think about the character or motivation of the authority that they are dealing with. If people feel that the person who they are dealing with is listening to them and considering what they say, if they think that that person is trying to do the right thing for the people involved, trying to think about a solution that addresses the needs and concerns of the people that they are dealing with, than they feel that they are being fairly treated. And I would emphasize that this does not mean that they necessarily think that the person is going to accept their arguments. We don't find that that is the crucial issue. It is rather the sense that their arguments are being taken seriously, that they are being considered. So again, a lot of things that authorities can do to communicate that. One of the primary things that they can do is that they can explain their decisions and they can account for their reasoning in ways that shows that they actually have listened and considered the arguments that the people are making even if they don't accept them if they explain that they have considered them but that they can't except them, whatever they decide that they show that they have paid attention to them.

1

Inleiding

1.1 Inleiding

Het vertrouwen van burgers in de overheid neemt significant toe wanneer burgers merken dat de overheid rechtvaardige beslissingen neemt. Dit effect treedt op als die beslissingen in het voordeel van burgers zijn en is nog sterker wanneer de beslissingen in het nadeel van burgers zijn. De door de burger ervaren rechtvaardigheid is niet alleen bepalend voor de aanvaarding van overheidsbesluiten maar ook voor de legitimiteit van de overheid. Vanuit de gedragswetenschappen – en meer in het bijzonder het onderzoeksdomein van de psychologie van ervaren procedurele rechtvaardigheid – is inmiddels veel onderzoek en kennis beschikbaar over de wijze waarop mensen hun rechtvaardigheidsoordelen vormen. Deze inzichten en eventuele toepassingsmogelijkheden zijn binnen de overheid en het bestuursrecht nog relatief onbekend gebleven. Met dit onderzoeksrapport beogen wij daar verandering in te brengen.

1.2 Leeswijzer

In dit hoofdstuk gaan wij allereerst in op de aanleiding voor dit onderzoek. Vervolgens beschrijven wij de relatie tussen de aanvaarding van overheidsbesluiten, de legitimiteit van de overheid en de door burgers ervaren rechtvaardigheid. In hoofdstuk 2 beschrijven wij de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 3 bespreken we een aantal relevante onderzoeken en begrippen en beschrijven de probleemstelling, hypothese en de aanpak en methode van het voorliggende onderzoek. In hoofdstuk 3 en 4 gaan wij aan de hand van een theoretische en empirische analyse nader in op de wijze waarop burgers hun rechtvaardigheidsoordelen vormen en wat de effecten daarvan zijn. In hoofdstuk 5 leggen wij een verbinding tussen de door burgers geconstateerde knelpunten tijdens Awb-procedures en de mogelijke interventies die de overheid daarop in kan zetten. Wij maken daarbij gebruik van de in hoofdstuk 3 en 4 verzamelde kennis, inzichten en onderzoeksresultaten. In hoofdstuk 6 sluiten wij af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

1.3 Aanleiding

De samenleving kan niet goed functioneren zonder een legitieme overheid. In de huidige tijd heeft de overheid niet alleen te maken met een proces van horizontalisering van de samenleving,^{1,2} maar ook met een financieel-economische crisis. Dit leidt er toe dat de overheid aansluiting dreigt te verliezen met (delen van) de samenleving, terwijl zij tegelijkertijd verschillende ingrijpende en impopulaire maatregelen moet nemen. De legitimiteit van het overheidshandelen³ is daarom van groot belang. Gegeven het feit dat er steeds sterkere signalen zijn dat de legitimiteit van het overheidshandelen geen vanzelfsprekendheid meer is, staat dit punt hoog op de politieke agenda en wordt op verschillende manieren onderzoek gedaan naar de achterliggende oorzaken en stand van zaken. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijkheden om de legitimiteit van het overheidshandelen te

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur. (2010). *Vertrouwen op de democratie*.

² Raad voor het Openbaar Bestuur. (2011). *Horizontaal met verticaal verbinden*.

³ Met het begrip legitimiteit van het overheidshandelen bedoelen wij, in lijn met de Strategische Kennisagenda van het ministerie van BZK, de mate waarin burgers het optreden van de overheid (bijvoorbeeld als normsteller, handhaver of ordenaar) vrijwillig accepteren. De legitimiteit kan betrekking hebben op specifieke regels (bijvoorbeeld de maximumsnelheid), functionarissen (bijvoorbeeld een politieagent), op instituties (bijvoorbeeld het gezag van het Openbaar Ministerie) of op de parlementaire democratie. Zie verder: Ministerie van BZK. (2010). *“Investeren in legitimiteit”, Strategische Kennisagenda 2010-2015*.

versterken.^{4,5,6,7,8,9,10} Dat procedurele rechtvaardigheid¹¹ een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vergroten van de aanvaarding van overheidsbesluiten en het versterken van de legitimiteit van het overheidshandelen¹² is vooralsnog onderbelicht gebleven.

1.4 Legitimiteit en aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten

1.4.1 Behartiging van het algemeen belang

De overheid is er om het algemeen belang te behartigen. Zij doet dit voor een belangrijk deel door het nemen van besluiten waarin de rechtspositie van een of meer burgers wordt vastgelegd.¹³ De overheid behartigt het algemeen belang het beste wanneer haar besluiten niet alleen in overeenstemming zijn met het recht, maar ook recht doen aan de daarbij betrokken belangen én door de betrokken burgers worden aanvaard. Het overheidshandelen heeft daarmee, zoals Marseille, Tolsma en de Graaf stellen,¹⁴ twee doelen:

1. Een *materieel* doel, wat inhoudt dat binnen de geldende regels zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan de belangen die zijn betrokken bij de beslissingen van bestuursorganen. Daarbij maakt het niet uit of het gaat om ambtshalve genomen beslissingen, beslissingen op aanvraag, of beslissingen naar aanleiding van bezwaren of klachten.
2. Een *procedureel* doel, wat inhoudt dat de procedure waarvan gebruik wordt gemaakt bij het behandelen van aanvragen, bezwaren of klachten er niet alleen toe leidt dat recht wordt gedaan aan de belangen van de betrokken burgers, maar tevens dat zij de materiële uitkomst van de procedure aanvaarden.

⁴ Ministerie van BZK (2010).

⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (2011).

⁶ Kabinetsreactie Vertrouwen op de democratie. Kamerstukken II 33 000 VII nr. 3 van 23 september 2011.

⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (2010).

⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2010). *Werkprogramma 2011-2012*.

⁹ Hendriks, F., Ostaaijen, J. van & Boogers, M. (2011). *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

¹⁰ Vermey, P. (Red.) (2011). *De Nederlandse Wetenschapsagenda*. Amsterdam: De Koninklijke Nederlandse Academie voor de Wetenschap.

¹¹ Wanneer wij in dit rapport de term “procedurele rechtvaardigheid” gebruiken dan refereren wij aan hoe eerlijk en rechtvaardig burgers zich behandeld en bejegend voelen door de overheid, inclusief hoe eerlijk en rechtvaardig zij hun (formele of informele) interacties met overheidsambtenaren ervaren.

¹² Zie bijv. Tyler, T.R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

¹³ Brenninkmeijer, A.F.M. & Marseille, A.T. (2011). Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften. *Nederlands Juristenblad*, 30, 2010-2016.

¹⁴ Marseille, A.T., Tolsma, H.D. & Graaf, K.J. de (2011). *Prettig Contact met de Overheid 3; Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van BZK.

1.4.2 Relevantie van rechtvaardigheidsoordelen

Eén van de belangrijkste factoren die de legitimiteit van het overheidshandelen (en daarmee ook de aanvaarding van overheidsbesluiten) bepaalt, is de ervaren rechtvaardigheid van haar besluiten.^{15,16,17} Als burgers die besluiten onrechtvaardig vinden, leidt dat tot verlies aan legitimiteit. Als burgers het gevoel krijgen dat zij onrechtvaardig worden behandeld, kan dat ernstige gevolgen hebben. Zij kunnen hun vertrouwen in belangrijke instituties verliezen¹⁸ en er kan maatschappelijk protest ontstaan gericht op het geleidelijk of zelfs revolutionair veranderen van de samenleving.^{19, 20} Denk bijvoorbeeld aan de burgerrevoltes in Tunesië, Egypte en Libië, Jemen en de oorlog in Syrië. Deze kwamen mede tot stand doordat de bestuurssystemen van deze landen in de ogen van de in opstand komende bevolking nog weinig legitimiteit bezaten. Of bijvoorbeeld de verkiezingen in Iran in 2009, die door veel Iraniërs als onrechtvaardig werden gezien en tot massale protesten leidden. Een wat ouder voorbeeld zijn de Rodney King-rellen in Los Angeles in 1992. Daarbij leidde de perceptie dat de politie bepaalde groepen in de samenleving onrechtvaardig bejegende tot heftige onlusten.

Er zijn ook voorbeelden dichterbij huis. In Almelo gijzelde een bewapende horecaondernemer in juni 2008 een wethouder en een aantal ambtenaren vanwege de door hem ervaren onrechtvaardigheid rondom zijn vergunningverlening. Op minder gewelddadige wijze kan ervaren onrechtvaardigheid eveneens grote gevolgen hebben, zoals blijkt uit de jaarverslagen en rapporten van de Nationale ombudsman naar aanleiding van klachten over het overheidsoptreden.

¹⁵ Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹⁶ Bos, K. van den (2009). Rechtvaardigheid en onzekerheid. In Tiemeijer, W.L., Thomas, C.A. & Prast, H.M. (Red.), *De menselijke beslisser: Over de psychologie van keuze en gedrag* (pag. 89-114). Amsterdam: Amsterdam University Press.

¹⁷ Bos, K. van den (2007). Procedurele rechtvaardigheid: Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur. In Brenninkmeijer, A.F.M., Dam, M. van & Vlugt, Y. van der (Red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pag.183-198). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

¹⁸ Tyler, T.R. & Huo, Y.J. (2002). *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation.

¹⁹ Klandermans, B. (1997). *The social psychology of protest*. Oxford, UK: Blackwell.

²⁰ Layendecker, L. (1981). *Orde, verandering, ongelijkheid: Een inleiding tot de geschiedenis van de sociologie*. Meppel: Boom Juridische uitgevers.

Een belangrijke stelling die wij in de volgende hoofdstukken nader uitwerken is dat het vergroten van de legitimiteit van het overheidshandelen het beste kan beginnen bij inzicht in de wijze waarop burgers hun rechtvaardigheidsoordelen vormen. Wij doen dit in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 aan de hand van respectievelijk een theoretisch kader en een empirische analyse. De beschikbare onderzoeksdata voor de empirische analyse betreffen de ervaringen van burgers met de informele aanpak. Deze aanpak wordt hieronder geïntroduceerd. In hoofdstuk 5 gaan wij in op de in eerder onderzoek in kaart gebrachte knelpunten bij de reguliere (formele) Awb-procedures (wederom vanuit het perspectief van de burger). De daarvoor gebruikte onderzoeken worden in de volgende paragraaf kort uiteengezet. Gebruikmakend van de in hoofdstuk 3 en 4 verzamelde kennis, inzichten en onderzoeksresultaten bespreken wij aanzetten voor de overheid om deze knelpunten te adresseren.

1.5 Onderzoek naar ervaringen van burgers met Awb-procedures

1.5.1 De derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht

Tijdens de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)²¹ wordt voor het eerst uitdrukkelijk aandacht besteed aan de ervaringen van burgers met de Awb-procedures. In eerdere evaluaties was dit nog niet of nauwelijks het geval. Hooguit werd een aantal gemachtigden van burgers (advocaten en andere rechtsbijstandverleners) gevraagd naar hun ervaringen.

Wij noemen hier in het licht van het voorliggende rapport twee van de vijf uitgebrachte onderzoeken:

1. *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger.*²²
Een algemene literatuuranalyse van relevante wetenschappelijke concepten en theorieën en eerder onderzoek, waarin de ervaringen van burgers met de Awb-procedures centraal staan.
2. *Klagen bij bestuursorganen. Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen.*²³
Een evaluatie van het interne klachtrecht op basis van een literatuuronderzoek, een (dossier)onderzoek bij bestuursorganen en een empirisch onderzoek onder klagers.

²¹ Commissie Evaluatie Awb III. (2007). *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht; Toepassing en effecten van de Awb 2002-2006*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

²² Laemers e.a. (2007).

²³ Winter, H.B., Middelkamp A.& Herweijer M. (2007). *Klagen bij bestuursorganen, Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers

1.5.2 Uitkomsten onderzoeken derde evaluatie Awb

Op grond van de twee hiervoor genoemde onderzoeken concluderen de onderzoekers en de commissie IJlsink²⁴ dat er veel meer behoefte is aan informele procedures met direct persoonlijk contact in plaats van de in de praktijk gebruikelijke formele en hoofdzakelijk schriftelijke procedures.

In de studie “*Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*” constateren de onderzoekers bovendien dat de uitkomsten op grond van het beschikbare empirische materiaal in grote lijnen aansluit op de in kaart gebrachte rechtvaardigheidstheorieën. De onderzoekers wijzen daarbij in het bijzonder op de procedurele rechtvaardigheidsliteratuur omdat de voor burgers belangrijkste (want steeds bevestigde) factoren deel uitmaken van dat onderzoeksdomein:

1. Burgers willen werkelijk gehoord worden en hun verhaal kunnen vertellen. Zij willen hun argumenten naar voren kunnen brengen ten overstaan van een luisterende bezwaarinstantie of rechter.
2. Zij willen enige mate van invloed uit kunnen oefenen op het verloop van de procedure (bijvoorbeeld door argumenten aan te kunnen voeren of bewijs in te kunnen brengen).
3. Zij willen geïnformeerd worden over de procedure en de procedurestappen en over de redenen op grond waarvan de uiteindelijke beslissing is genomen (motivering).
4. Zij willen correct en met respect bejegend worden (eerlijkheid, openheid, beleefdheid).

1.5.3 Aanbevelingen n.a.v de derde evaluatie van de Awb (commissie IJlsink) en kabinetsstandpunt

In aansluiting op de conclusies van de onderzoekers stelt de Commissie IJlsink onder meer dat:

1. Het aanbeveling verdient om een breed vervolgonderzoek op te zetten naar het ontstaan en verloop van bezwaarprocedures en daarbij te verzekeren dat ook het perspectief van burgers met een lager dan gemiddelde opleiding en sociale vaardigheid aan bod komt. In een dergelijk vervolgonderzoek kunnen de ervaringen van burgers met primaire besluitvormingsprocedures ook voldoende aan bod komen zodat ook gezien kan worden op welke punten eventueel afzonderlijk vervolgonderzoek daarnaar op zijn plaats lijkt.
2. De ontwikkelingen in de praktijk op enkele van de onderzochte punten blijken af te wijken van de aannames, bedoelingen en verwachtingen van de Awb-wetgever. Ook blijkt dat een aantal bevindingen niet zo gauw naar voren zou zijn gekomen als burgers niet rechtstreeks zouden zijn benaderd, zoals dat het geval was in het kader van de evaluatie van de wet intern klachtrecht. Het verdient daarom aanbeveling om de veronderstellingen van de wetgever op dit punt systematischer door middel van sociaal- of gedragswetenschappelijk onderzoek aan de werkelijkheid te toetsen.

²⁴ Commissie Evaluatie Awb III (2007).

Het kabinet heeft deze aanbevelingen overgenomen²⁵ en is in 2007 en 2008 gestart met de volgende twee vervolgonderzoeken:

1. *rvaringen met bezwaar: Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht.*²⁶

Onder leiding van prof. mr. B.W.N. de Waard is een team onderzoekers van de Universiteit van Tilburg in 2007 gestart met een onderzoek naar de praktijkervaringen van burgers met de reguliere (lees: formele) bezwaarschriftprocedure zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Dit onderzoek bevat een inventarisatie van ervaringen van burgers met de reguliere bezwaarschriftprocedure en brengt de factoren die hierop van invloed zijn in kaart. Het onderzoek heeft voor een belangrijk deel betrekking op bezwaren tegen een gemeentelijk besluit, maar bevat daarnaast ook ervaringen van burgers met bezwaren tegen primaire beslissingen van de SVB, Uuw en Arbeidsinspectie.

2. *Prettig contact met de overheid.*²⁷ Een actie-onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van de informele aanpak bij het behandelen van aanvragen, zienswijzen, klachten en bezwaren.

Het ministerie van BZK is in 2008 in samenwerking met 21 bestuursorganen een pionierstraject gestart waarbij de deelnemende bestuursorganen in 16 overheidsdomeinen experimenteerden met de informele aanpak gedurende zowel de bezwaarschriftprocedure als het primaire (besluitvormings)proces. Deze experimenten gingen gepaard met onderzoek naar relevante aspecten op organisatieniveau, effecten op zaaksniveau (zoals doorlooptijd, aantal en type interventies en dergelijke) en de beleving van burgers naar aanleiding van de informele aanpak.

Deze twee onderzoeken verschillen niet alleen in opzet en aanpak maar ook in de wijze waarop de onderzoeksgegevens zijn geanalyseerd. Als gevolg daarvan zijn de bijbehorende conclusies niet in alle opzichten eenduidig. Om toch te kunnen beoordelen of de bezwaarschriftprocedure zoals wij die nu in de wetgeving en de praktijk kennen, wel in alle gevallen de aangewezen weg is om te bereiken dat misverstanden en conflicten tussen burger en overheid doelmatig worden aangepakt, heeft het kabinet in aanvulling een meta-analyse²⁸ laten uitvoeren.

²⁵ Zie kabinetsreactie derde evaluatie Awb. Kamerstukken II 29 279, nr. 111 van 28 mei 2010.

²⁶ Waard, B.W.N. de (Red.) (2011). *Ervaringen met bezwaar: Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

²⁷ Velden, L. van der, Koetsenruijter, C.C.J.M. & Euwema, M.C. (2010). *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag: Ministerie van BZK.

²⁸ M. Herweijer & Lunsing, J.R. (2011). *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*, Den Haag: Ministerie van BZK 2011.

1.6 Introductie begrippen

1.6.1 Reguliere 'formele' procedure of informele aanpak

Wanneer wij in dit rapport spreken over de 'reguliere of formele (Awb) procedure of aanpak' dan wel over 'de informele aanpak' sluiten wij aan op de beschrijving die Marseille, Tolsma en De Graaf in de juridische handreiking²⁹ hebben gegeven:

1. Reguliere/formele procedure of formele aanpak

Met de 'formele' aanpak ofwel reguliere of formele procedure wordt bedoeld dat de afhandeling van aanvragen, zienswijzen, bezwaren en klachten die bij het bestuur binnenkomen, zich beperkt tot de toepassing van de regels die de Awb het bestuur voor de afhandeling daarvan stelt. Deze procedure is formeel, juridisch en hoofdzakelijk schriftelijk.

2. Informele aanpak

Met de 'informele aanpak' wordt bedoeld dat het bestuur in reactie op aanvragen, zienswijzen, bezwaren en klachten die bij hem binnenkomen niet als automatisme de formele in de Awb voorgeschreven procedure in gang zet, maar zich in plaats daarvan allereerst de volgende twee vragen stelt:

- welke vraag of welk probleem ligt aan de aanvraag, de zienswijze, het bezwaar of de klacht ten grondslag?
- op welke manier kan die vraag het beste worden beantwoord of het probleem het beste worden aangepakt?

Bij het zoeken naar een antwoord op de hiervoor genoemde vragen wordt door de ambtenaar snel en persoonlijk (telefonisch) contact opgenomen met de betrokkene(n) en wordt gevraagd wat er speelt en wordt vervolgens samen met de betrokken burger(s) besproken op welke wijze de vragen of problemen het beste behandeld kunnen worden. Daarbij wordt een werkwijze gekozen waarvan te verwachten valt dat de kans op succes daarvan het grootst is. De informele aanpak betreft een gevarieerde werkwijze ten bate van een eenduidig doel: het oplossen van geschillen die aan de orde zijn in de aanvraag-, zienswijze-, bezwaar- en klachtprocedures. De werkwijze is gevarieerd, omdat de problemen die ten grondslag liggen aan aanvragen, zienswijzen, bezwaren en klachten sterk van elkaar kunnen verschillen.

²⁹ Marseille e.a. (2011).

1.6.2 'Objectieve' of juridische rechtvaardigheid en de door burger ervaren eerlijkheid/rechtvaardigheid.

In verband met de hierna volgende probleemstelling en beschrijving van de aanpak en methode van onderzoek wordt in deze paragraaf kort ingegaan op het begrip procedurele rechtvaardigheid in relatie tot de reguliere (formele) Awb-procedures en informele aanpak.

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 1, refereren wij met de term 'procedurele rechtvaardigheid' aan hoe eerlijk en rechtvaardig burgers zich door de overheid behandeld en bejegend voelen, inclusief hoe eerlijk en rechtvaardig zij hun (formele of informele) interacties met overheidsambtenaren ervaren.³⁰

Het gaat in dit rapport met nadruk om door de burger ervaren eerlijkheid en rechtvaardigheid en niet om de meer 'objectieve' rechtvaardigheid zoals neergelegd in wetten en tot uiting komend in juridische besluiten. De juridische werkelijkheid wordt op een bepaalde manier door burgers waargenomen en ervaren. De door de burger ervaren rechtvaardigheid beïnvloedt de aanvaarding van overheidsbesluiten en de legitimiteit van de overheid. Het gaat ons in dit rapport dus ook niet om wat nu objectief het meest rechtvaardig is, noch om de vraag of rechtvaardigheid überhaupt objectief vast te stellen is. Het gaat ons om het waarnemingsproces dat bij de Nederlandse burger tot het oordeel leidt dat hij op een rechtvaardige en eerlijke wijze is behandeld dan wel op een onrechtvaardige en oneerlijke manier is behandeld. Figuur 1 geeft dit proces weer.



Figuur 1. Relatie tussen 'objectieve' of juridische rechtvaardigheid en door de burger ervaren eerlijkheid/rechtvaardigheid.

³⁰ In hoofdstuk 2 wordt het begrippenkader en de betekenis van procedurele rechtvaardigheid uitgebreider uiteengezet.

1.6.3 Een eerlijk proces

Wij staan zo nadrukkelijk stil bij de hiervoor beschreven betekenis van procedurele rechtvaardigheid, omdat wij merken dat in een juridische context de term 'procedurele rechtvaardigheid' doorgaans bepaalde associaties oproept die kunnen leiden tot begripsverwarring en misverstanden. Wij doelen daarbij op de - in artikel 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) neergelegde - betekenis van het 'recht op een eerlijk proces' (met de daarbij behorende onderdelen zoals onafhankelijkheid, onpartijdigheid, hoor en wederhoor, equality of arms etc.) Door Brenninkmeijer wordt 'een eerlijk proces' omschreven als de kern van de rechtstaat-gedachte: "Zoals democratie wetgeving en beleid kan legitimeren, kan een eerlijk proces de concrete rechtstoepassing legitimeren. Een eerlijk proces legitimeert de uitkomst ervan".³¹ Hij geeft daarbij aan dat de vereisten voor een eerlijk proces voor juristen een formeel en normatief kader vormen, wat ook nodig is vanwege de standaardisering en controleerbaarheid die daarmee wordt bevorderd. Brenninkmeijer tekent daarbij aan dat er weliswaar op een aantal punten een verbinding kan worden gelegd tussen procedurele rechtvaardigheid en de vereisten van een eerlijk proces, maar dat dit soms bij juristen ten onrechte de indruk wekt dat er op zichzelf van een procedure kan worden gesproken die 'voldoet aan de vereisten van procedurele rechtvaardigheid'. Dit is belangrijk omdat het bij procedurele rechtvaardigheid immers niet gaat over objectieve kenmerken, maar over de subjectieve beleving van de betrokken burger(s) naar aanleiding van het doorlopen van een bepaalde procedure.³²

³¹ Zie Brenninkmeijer, A.F.M. (2009). Een eerlijk proces. *Nederlands Juristenblad*, 32, 2050-2056.

³² Zie verder Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In Greenberg, J. & Colquitt, J.A. (Red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pag. 273-300). NJ: Erlbaum.

1.6.4 Niet primair en alléén de juiste rechtstoepassing

Zoals Brenninkmeijer stelt, is voor het bieden van inzicht in de (effecten van) ervaren procedurele rechtvaardigheid bij Awb-procedures, meer nodig dan dat er conform het toepasselijke recht wordt gehandeld.^{33,34} Het gaat de burger niet primair en alléén om de juiste rechtstoepassing. Zo kent bijvoorbeeld elk van de in de Awb geregelde besluitvormings- en klachtprocedures bepalingen, die de betrokken burgers het recht geven te worden gehoord. Het enkele feit dat een gemeente ter invulling van deze bepaling een onafhankelijke bezwaaradviescommissie heeft ingericht om de burger te horen, blijkt in de praktijk niet per definitie bij te dragen aan de ervaring dat de burger zich ook daadwerkelijk gehoord voelt.^{35,36,37} Dit komt dan veelal voort uit het feit dat het horen formeel juridisch wordt opgevat, en niet reëel inhoud krijgt in lijn met de behoefte van de burger.^{38,39,40}

Het feit dat juristen gewend zijn alle procedurele eisen op te vatten als *middelen* om te komen tot een goede verdelende rechtvaardigheid (waarop hebben partijen recht?), zoals Schuurmans en Verburg⁴¹ beschrijven, kan in het kader van procedurele rechtvaardigheid ook tot de nodige misverstanden leiden. Zij stellen dat bij juristen de vrees bestaat dat een te groot accent op procedurele rechtvaardigheid ook kan leiden tot “een formeel correcte, maar inhoudsloze dans rondom een kansloze zaak”. Schuurmans en Verburg concluderen dat de vraag of de burger de procedure *als rechtvaardig percipieert* belangrijk is en een waarde in zichzelf vertegenwoordigt, *naast* het uitgangspunt dat de procedure ook *rechtvaardig moet zijn*. Zij stellen dat het immers óók altijd over verdelende rechtvaardigheid gaat: “Of de burger de procedure *als rechtvaardig percipieert* is belangrijk, maar de uitkomst moet ook *rechtvaardig zijn* in een meer geobjectiverde betekenis.”

In dit rapport gaan wij, daar waar de literatuur en beschikbare onderzoeksgegevens dit toelaten, na of en in welke mate procedurele rechtvaardigheid een rol speelt gedurende de primaire besluitvormingsfase en de bezwaarfase en wat de effecten daarvan zijn. Voor zover de beschikbare data dit toelaten gaan wij ook in op de verschillen tussen de reguliere (formele) procedures en de informele aanpak. Waar vervolgonderzoek wenselijk is, doen wij daartoe aanbevelingen.

³³ Brenninkmeijer, A.F.M. (2011). Dejuridisering. *NJBblog* 06/01/2011. <http://njblog.nl/2011/01/06/dejuridisering/>

³⁴ Brenninkmeijer e.a. (2011).

³⁵ De Waard e.a. (2011).

³⁶ Schwartz, A. (2010). *De adviescommissie in bezwaar, inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

³⁷ Herweijer e.a. (2011).

³⁸ Brenninkmeijer e.a. (2011).

³⁹ Herweijer e.a. (2011).

⁴⁰ Schwartz (2010).

⁴¹ Schuurmans, Y.E. & Verburg, D.A. (2012). Bestuursrechtelijk bewijsrecht in de jaren '10: opklaringen in het hele land. *Jubileumnummer JBplus*, 2, 66-77.

2

Onderzoeks opzet

2.1 Inleiding

Gedurende de eerste pionierfase van het project Prettig contact met de overheid (2009-2010) zijn de effecten van de informele aanpak in beeld gebracht. Het accent van de eerste analyses lag op de effectiviteit van de door de overheid ingezette interventies. Uit de effectmetingen en analyses bleek de informele aanpak zeer succesvol. De informele aanpak leidt tot een significante afname van het aantal bezwaarprocedures, een kostenreductie, een verkorte doorlooptijd, een hogere tevredenheid van de burger en een hogere arbeidstevredenheid van de betrokken ambtenaren.

2.2 Probleemstelling en hypothese

Het onderzoeksrapport Prettig contact met de overheid 2 stelt dat het inzetten van “mediationvaardigheden” een competente communicatie met de burger hebben bewerkstelligd en dat dit essentieel is voor een goede overheid-burgerinteractie.¹

In dit onderzoeksrapport gaan wij uit van de hypothese dat het de ervaren procedurele rechtvaardigheid in de interactie tussen ambtenaren en burgers is geweest die het succes van de pioniertrajecten heeft bewerkstelligd. Om deze hypothese te toetsen staat het begrip procedurele rechtvaardigheid in dit rapport centraal en voeren wij in relatie tot dit begrip zowel een theoretische als een empirische analyse uit.

De verzamelde onderzoeksdata zijn tijdens de eerste analyses² niet onderzocht op de door de burger ervaren procedurele rechtvaardigheid. Onderzoek daarnaar is van belang, omdat daarmee:

- Meer inzicht kan worden verworven in de bijdrage die procedurele rechtvaardigheid kan leveren aan het vergroten van de aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten en daarmee ook het versterken van de legitimiteit van het overheidshandelen.
- Meer inzicht kan worden verworven over de wijze waarop de informele aanpak in het kader van de landelijke uitrol het beste vorm kan worden gegeven.
- Een goede vertaling kan worden gemaakt naar mogelijke verbeteringen van de procedures die in het kader van de informele aanpak binnen de verschillende overheidsdomeinen worden vormgegeven.

Tot slot lijkt het onderzoek van De Waard³ aanwijzingen te bevatten over (een gebrek aan) ervaren procedurele rechtvaardigheid als gevolg van het doorlopen van de formele procedure. Ook dit onderzoek zou daarmee prospectief en tentatief mogelijk meer inzicht kunnen verschaffen in de bijdrage die procedurele rechtvaardigheid zou kunnen leveren aan het vergroten van de aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten en daarmee ook het versterken van de legitimiteit van het overheidshandelen.

Deze probleemstelling en hypothese wordt in Hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.

¹ Zie ook Scheltema, M. (2011). Nederland gidsland bij bezwaar. Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 33, 233-235.

² Van der Velden e.a. (2010).

³ De Waard e.a. (2011).

2.3 Aanpak en methode van onderzoek

In dit onderzoeksrapport gaan wij onder meer in op de volgende vragen:

- (a) Hoe ervaart de burger de informele interacties in het kader van de informele aanpak? Hoe tevreden is de burger over de informele interacties met de overheid en welk rapportcijfer kent de burger toe aan dergelijke informele interacties?
- (b) Welke factoren in de overheid-burgerinteracties zijn bepalend voor die ervaringen?
- (c) Wat voor invloed heeft dit alles op de voor de overheid (en burger) belangrijke uitkomsten? Hoe tevreden zijn burgers bijvoorbeeld over uitkomsten die in informele interacties worden bereikt, hoeveel vertrouwen hebben zij erin dat de uitkomst door de overheid wordt nageleefd en zorgt dit ervoor dat zij meer vertrouwen in de overheid als geheel krijgen?
- (d) Wat voor invloed dit heeft op de acceptatie van uitkomsten door de burger? Aanvaardt de burger bijvoorbeeld besluiten die de ambtenaar in de informele interactie neemt?

Hiervoor toetsen wij kennis en inzichten uit de gedragswetenschappen (meer precies: de sociale psychologie) aan de in het project verzamelde inzichten en de verzamelde data. Wij doen dit aan de hand van een conceptuele precisering, aanvullende data-analyses en een beschouwing over beleidsimplementatie gericht op hoe procedureel rechtvaardig burgers de overheid-burger interacties tijdens de informele aanpak ervaren.

Informatie over de opzet van het onderzoek waarmee de gegevens zijn verzameld die hier worden gerapporteerd vindt u in het rapport “Prettig Contact met de Overheid 2”.⁴ Deze informatie wordt hier niet herhaald. Een belangrijke opmerking die hier moet worden gemaakt is dat in de data die zijn verzameld in Prettig Contact 2 er sprake is van relatief veel ontbrekende waarden (missing values). Dit betekent dat niet elke respondent elke vraag heeft beantwoord. Hierdoor moest er in de statistische toetsen rekening worden gehouden met wisselende aantallen respondenten per vraag die in de verschillende analyses werden betrokken. De resultaten die in dit rapport worden vermeld zijn statistisch robuust en houden rekening met dit missing value probleem. In dit rapport zijn slechts die toetsen uitgevoerd die statistisch verantwoord zijn. Analyses over te kleine groepen respondenten zijn bijvoorbeeld niet uitgevoerd omdat dit tot onbetrouwbare toetsgegevens kan leiden.

Op mogelijk interessante verschillen tussen kleine groepen respondenten zal in hoofdstuk 5 worden ingegaan wanneer mogelijk toekomstig onderzoek wordt besproken. De gerapporteerde toetsen verschillen van elkaar en samen met de ontbrekende waarden levert dit soms licht verschillende vrijheidsgraden op bij de diverse toetsen die worden gepresenteerd.

⁴ Van der Velden e.a. (2010).

Meer informatie over de uitgevoerde analyses kan uiteraard te allen tijde worden verkregen bij de eerste auteur van dit rapport. Opgemerkt moet worden dat de gegevens waarover hier wordt gerapporteerd veelal uit correlatieve gegevens bestaan. Causale uitspraken moeten daarom met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Vervolgonderzoek (bijvoorbeeld met longitudinale of experimentele methoden) is nodig om harde causale conclusies te trekken.

2.4 Uitwerking

In dit rapport richten wij ons in het bijzonder op de onderwerpen procedurele rechtvaardigheid en de wijze waarop informele interacties tussen overheid en burgers verlopen. Wij beginnen in Hoofdstuk 3 met een conceptuele analyse van deze onderwerpen. In het bijzonder beogen wij een goede conceptuele basis te bieden voor het begrip procedurele rechtvaardigheid. Mogelijke misverstanden over dit begrip proberen wij te voorkomen door scherpe definities te hanteren en relevant onderzoek te bespreken.^{5,6,7,8,9,10} Ook gaan wij in op de rol die procedurele rechtvaardigheid speelt bij het vertrouwen dat burgers in de overheid stellen.¹¹ Na de conceptuele analyse volgt in Hoofdstuk 4 een empirische analyse van de tot dusverre verzamelde data. De rol die procedurele rechtvaardigheid speelt bij wijze waarop burgers hun informele interactie met ambtenaren ervaren staat daarbij centraal. Daarnaast gaan we in op de daarbij optredende subjectieve en objectieve gevolgen. In hoofdstuk 5 maken wij een vertaling van de resultaten en bevindingen naar mogelijkheden om deze in de huidige praktijk toe te passen. In hoofdstuk 6 presenteren wij ter afsluiting onze conclusies en aanbevelingen. Dit alles met elkaar gecombineerd beogen wij met dit rapport een goede gedragswetenschappelijke basis te bieden voor aandachtspunten betreffende procedurele rechtvaardigheid en informele interacties tussen overheid en burgers.

⁵ Lind, E.A., Kanfer, R. & Earley, P.C. (1990). Voice, control, and procedural justice: Instrumental and noninstrumental concerns in fairness judgments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 59, 952-959.

⁶ Miller, D.T. (1999). The norm of self-interest. *American Psychologist*, 54, 1053-1060.

⁷ Bos, K. van den (1999). What are we talking about when we talk about no-voice procedures? On the psychology of the fair outcome effect. *Journal of Experimental Social Psychology*, 35, 560-577.

⁸ Bos, K. van den (2002). De sociale drie-eenheid: Sociale wetenschappen, sociale psychologie, sociale rechtvaardigheid. Inaugurale rede, Universiteit Utrecht.

⁹ Van den Bos (2005).

¹⁰ Bos, K. van den, Bruins, J., Wilke, H.A.M. & Dronkert, E. (1999). Sometimes unfair procedures have nice aspects: On the psychology of the fair process effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 77, 324-336.

¹¹ Van den Bos (2011).



Prof E. Allan Lind is the James L. Vincent Distinguished Professor of Leadership at the Fuqua School of Business, Duke University. Professor Lind's teaching interests center on leadership and global management issues. He teaches MBA courses on leadership, management, culture, and ethics in Duke's on-site and distance-mediated degree programs as well as executive education classes on leadership, teams and virtual teams, global culture and business, and change and innovation. His research interests include leadership, organizational behaviour, organizational fairness judgments, and conflict management, with special emphasis on culture and effective management practices. In particular, he studies how leaders and managers can enhance feelings of fair treatment, the development of initiative and trust, the acceptance of organizational authority, and the resolution of disputes and conflicts in organizations. Professor Lind has published more than 100 research papers in major scholarly journals around the world. He has received grants from the U.S. National Science Foundation, the Japanese Federal Science Foundation and the Ford Foundation in support of his research. His book on the psychology of fairness in organizational, political, and social contexts is one of the 50 most cited works in his home field of social psychology. He is a Fellow of the Association of Psychological Sciences. He received his PhD and MA from the University of North Carolina and his BA from the University of Florida.

Interview

Allan Lind

Introduction

An experiment in 1974 by social psychologist, professor John Thibaut, and legal scholar, professor Laurence Walker, is widely recognized to be the first procedural justice study and opened up a whole new research domain. Allan Lind started off as one of John Thibaut's researchers and has continued researching procedural justice ever since. He is one of the most influential scholars in this field. Internationally he is most known for "*The social psychology of procedural justice*", a handbook that he wrote together with co-author professor Tom Tyler. In this interview Allan Lind explains what procedural justice is and why it matters to people. He also addresses the impact of procedural justice judgements and how procedural justice can be enhanced during decision-making and conflict management procedures.

What is procedural justice?

There are a couple of ways of defining procedural justice. As a scientist I define procedural justice as the answers to a number of questions that I can ask people about whether they feel fairly treated, whether they feel that the process was proper and as they expected, and whether they feel that they were treated with respect and dignity.¹ As a psychologist I also define procedural justice as an idea that people hold in their minds, a standard against which they judge their treatment. In this context for example by the state or by an authority.

Why would people judge their treatment against a standard in their minds?

Much of how we define ourselves is related to the groups to which we belong (for example family, business, profession, society), to which we give ourselves and give our loyalty. And we obtain identity through that. Psychologically we therefore are to a large extent the collection of our social identities. The dilemma that people are frequently confronted with has to do with how much of our individual identity we are willing to sacrifice to the groups that we belong to. In any group, there is a tension between the collective interest and the individual interest. When we come together, we are giving up some of our autonomy in order to be part of something larger. We are however not like members of an ant hill. There are species of ants that will gladly throw themselves in a stream until there are enough dead ants for the rest of the colony to walk across. We are not like that. We maintain a concern with our own identity. It seems to me that procedural justice goes to our understanding of the balance between our individuality and our collective responsibility.

Why is procedural justice so important to people?

Procedural justice is important to people because it gives them a reading, it gives them an indication of where they stand with respect to the collectives to which they belong. So, where do I stand with respect to the state? Where do I stand with respect to the organizations that I belong to? It is a meter for how healthy my position is with respect to the most important collectives in my life. When we are talking about citizens and the state; it is the question of "*Is the balance between what I owe the state and what the state owes me acceptable?*". This reading, this meter, tells me how safe it is for me to be cooperative, how safe it is for me to go along with the process.

¹ See for example Colquitt, J. A. (2001). On the dimensionality of organizational justice: A construct validation of a measure. *Journal of Applied Psychology*, 86, 386-400 and Moorman, R.H. (1991). Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: Do fairness perceptions influence employee citizenship. *Journal of Applied Psychology*, 76, 845-855.

What makes people so concerned with their standing with respect to the collectives that they belong to? Why would one worry about how safe it is to be cooperative?

People are concerned about this because we can gain identity from the groups to which they belong, but we can also lose identity if those groups reject us. To suffer outright rejection or even reduction of status in the social entities in which we have invested our identity goes to the core of our understanding of ourselves. For most people losing the positive connection to the groups upon which we base our identity has devastating consequences. One need not look further than the powerful psychological consequences of a divorce or a lay-off to see how vulnerable we are to the removal of social connections. For most people this will bring about uncertainty about their lives and about themselves.

To whom en when does it matter?

Procedural justice matters to everybody at some point. Everyone needs to gauge their position with respect to those in power, with respect to the power of the state or to the administration. It matters especially to people when they are uncertain about that position. So when I am insecure, when I am newly encountering a procedure, then it matters most to me.

Personal insecurity it turns out, is as though it turns up the amplitude, the volume of the fairness process. Sometimes your life seems very much less secure to you than at other times. And it is during those times of insecurity that you are most concerned with fairness. Fairness gives me a way to handle uncertainty. If my life is in turmoil but I receive some reassurance that my relationship with the State is good, it calms me down. It gives me something to anchor myself to. Other research has shown that if we are insecure individually, we often go to our collective identity to say *“Well, my life now may not be good but I am still a Dutch citizen, I am still part of this profession, I am still part of this community”*. And it appears from our research that through this process fairness becomes extremely important when people are in positions of insecurity.

So when I teach my business students about being fair, I say: *“You should attend to fairness most when people are most troubled”*. Now the interesting thing is that they don't have to be troubled about the venue of where the fairness happens. So if they are troubled about their life they will look around them for fairness in the collectives to which they belong. If I think that I have been a victim of identity theft or if I have been a victim of a crime, my life might be turned on its head and I am looking for some re-assurance of regularity and predictability in my existence, and if I happen to be having an encounter with an administrative agency at that time, they can supply that or they can remove the last support I may have by treating me in an unfair fashion.

What is the impact, what are the effects of the belief that one has been treated fairly or unfairly?

The belief that one is being treated fairly or unfairly has quite substantial effects on important behaviours and attitudes. The belief that one has been treated fairly has been found to make people more likely to accept proposed resolutions of conflict and more likely to accept a structure of authority that can regulate and govern individual interests for the greater good of all. Justice judgments have profound effects on behaviour and attitudes in a wide variety of situations. When justice judgments are positive, the scale tips toward acceptance of rules, acceptance of compromises, obedience to authority, and cooperative performance in the interest of the group as a whole. When the judgment is that one's treatment has been unfair, the scale tips toward more selfish, less socially responsible behaviour and toward more negative attitudes and beliefs.

What can civil servants do in order to pay attention to procedural justice in their work?

The enactment of procedural justice, the attention to procedural justice is often best done by making sure that people have an opportunity to tell their story, to present their position and also by helping them to understand the process, understand why things happen the way they happen and by giving them the respect that allows them to address their concerns within that context.

Can you elaborate on the key elements that enhance feelings of fair treatment within administrative procedures?

Sure. In the previous question I mentioned three of the most powerful elements: voice, respect and explanations.

Voice.

Voice was the very first one that we ever discovered by far the most studied of the procedural justice enhancing factors. If I'm listened to, if someone actually hears what I say and considers it, that constitutes process fairness. That makes me feel that my personhood in this interaction has been recognized. Now, I want to point out that voice is not what we call 'decision control' – it is not a vote, it is simply a voice. But voice in itself gives a sense that you are an active participant in the process. The tricky part of voice is (and of course we do this in hearings all the time – saying 'you can present your evidence' or 'give me the facts from your perspective') that this is not enough. You don't just give voice, you have to attend to the voice. It is not enough just to say *“I want to listen to you”* you have to show that you have listened. What I think that we need to do often in a voice context, and we have a term for this – we use 'active listening' - we have to turn the listening into an action. You need to listen and then paraphrase back to them what they have said to you. Because that action of turning the listening into a behavior shows that it has actually gone inside your head and has been processed and that is the key element of voice. It is not just that you are worth having a right to speak, you are worth being listened to and that is a key element of voice.

Sometimes when I observe hearings or administrative sessions and the citizen is going on and on and on. What I notice is that they are going over the same thing again and again. And one reason they do that is that they are worried that you haven't understood. It's paradoxical, but nonetheless a part of human psychology that people think that if you say it over and over again that finally people will understand. But in fact if you say it over and over again the administrative officer will turn off the citizens input and think OK, I've got it, I've heard it. The officer can take an active role and say: "OK, I understand, this is the essence of your claim here or the essence of your complaint. Now let me get some additional facts that I need in order to judge it." By doing so you can relieve their anxiety about whether they were heard.

Respect.

If I am treated generally with respect, if people are polite to me, if people address me in a fashion that (whatever the culture is, is appropriate for that culture) then I'll feel fairly treated. Respect involves both treating people with dignity and showing sensitivity to the importance they place upon the issues involved. The key issue is being treated like a person, not just a case or a number. It is important for people that it is not all about the facts and only the facts of their case and it not about them at all. People care for individualization in the process.

Explanations.

If someone will explain to me in a way that I'll understand, why they are doing what they are doing to me, why they reached the decision that they reached, again I'll feel fairly treated. Because that very explanation makes it clear that they regard me as a reasonable actor within this process and they are going to tell me why decided what they decided so that I can factor that into my behavior in the future. An explanation of the decision that makes reference to voiced concerns shows one has listened—even if the explanation must be about how those concerns cannot be honoured in this decision. I tell you in terms of what you've already said to me, than I feedback into the impression that I have actually listened to the voice that I gave. So if I say to you "I understand that you don't think that you owe taxes on this form of income or that you should have this type of exclusion from your tax obligation, I understand that that is what you think but that is not the law. The law is this.." Then what I would have done is to recognize their position and explain why I cannot go along with it. But giving them an explanation not in formalistic or technical terms but in the terms and context of their existence again establishes the connection that is at the heart of this subjective procedural fairness. It is really, again in the final analyses, just a way to make it all more human. Still regulated, still the State encountering the citizen, but more human in some context and making them feel as though they have personhood, some individuality in this process.

There is another kind of explanation that is quite important in the perception of fairness and that is "Explain to me what is going to happen. Give me an understanding of how this process is going to play out so I can exercise some active role in it. If it is something that affects my life, if it is my one chance - as often these interactions with the State are - my one chance for actual consideration by a government official, than help me understand how this is going to play out so that I can be a participant in it". And I think as I look at some of the data that we have collected around this: this is one of the things that is quite often missing because of course, judges and administrators understand the process quite well, and it has been so long since they didn't understand the process that they forget to explain it.

Can you train the required skills as it doesn't come natural to all administrators?

As it basically is about human to human contact, it relies on social skills. There are some things that I think, if not script it, you can build almost a formal process around it. For example allotting time for a statement and then paraphrasing the result of it. I think that that is something that requires some cognitive skills but not necessarily very complex social skills. Even the most awkward of my students I can teach to say 'Alright thank you, let me see if I understand what you've said' and then repeat back the essence of the conversation. Respectful polite treatment and to some extent clear explanations require more empathy and thinking about where this person is coming from and what their social expectations are. For example in the United States it is not unusual for police training to pay attention to a polite, respectful treatment through role-play – what do you do if you have someone who is abusive or emotional? So I think that there is value in that. I do think that the key skill to be acquired is to switch perspectives and to think from the perspective of someone who doesn't understand this area of law as well as you do, what might be the concerns of the citizen that you encounter and what are the fundamental assumptions within the regulatory scheme that they probably don't understand at all. So I think that there is value for training in it.

Doesn't procedural justice cause tension between having to operate within a legal framework (with for example required punitive actions) and as of the attention for procedural justice wanting to act friendly towards the citizen?

I for example say to people 'lets begin this experience of voice by saying "I don't know if you'll have to pay a fine or not. You might. But it's important for me to make this decision that I know what your situation is". And because there is this understanding from the beginning – on the one hand 'We are not friends'. You say 'We want to treat people friendly' but it is really about treating people with respect. 'I will treat you with respect, even if I cannot give you the gift of no fine, I can respect you and than I have to do my job which is – to give you the fine if you deserve that'. The nature of this relationship is not a friendship where I make a sacrifice for you. I don't have the right to make a sacrifice on behalf of the tax administration, I have to give you a valid ruling on that but I have to treat you with respect as we go through the process. I understand the tension there and as someone who likes to do nice things for people I feel it myself all the time. I say to a student 'I wish I could give you a better grade on this but I wouldn't be doing my job if I gave you a good grade when you didn't deserve one'. But I think that it is that distinction that is there in all of our minds. It is hard to give bad news but the bad news has to be given. If you give it in a good way that can make it almost, or perhaps even more acceptable, than the good news would have been, delivered in a bad way.

3

Theoretische analyse

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 beschreven wij dat het voor de aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten van belang is dat burgers het overheidshandelen als legitiem en rechtvaardig ervaren. In dit hoofdstuk bieden wij inzicht in de wijze waarop burgers hun rechtvaardigheidsoordelen vormen. Zowel het vertrouwen van burgers in de overheid en haar vertegenwoordigers, als het al dan niet voorhanden hebben van informatie speelt daarbij een belangrijke rol. Omdat het sociaalpsychologische en juridische begrippenapparaat niet zomaar met elkaar overeen komen gaan wij in dit hoofdstuk ook nader in op de betekenis van de verschillende relevante begrippen. Om de resultaten uit de empirische analyses in hoofdstuk 5 goed te kunnen duiden verwijzen wij in dit hoofdstuk eveneens naar kennis en inzichten uit (inter) nationaal gedragswetenschappelijk onderzoek. Meer in het bijzonder bij de effecten van waargenomen procedurele rechtvaardigheid op de beleving van burgers en op objectieve uitkomsten. De in dit hoofdstuk opgenomen theoretische analyse is daarmee iets breder in opzet dan de hierna volgende empirische analyse.

3.2 De relatie tussen vertrouwen in de overheid, rechtvaardigheidsoordelen & de aanvaarding van besluiten¹

3.2.1 Veronderstellingen op basis van kennis & inzichten van economen en juristen

Veel van wat de overheid doet komt neer op het trachten te beïnvloeden van wat burgers doen. Voor het ten positieve veranderen van het gedrag van burgers is kennis en inzicht vanuit de gedragswetenschappen relevant. Bij het ontwikkelen van maatregelen gaan overheden echter af op de kennis en inzichten van economen en juristen. De overheid gaat daarmee uit van te beperkte mensbeelden. Economen veronderstellen namelijk dat burgers handelen uit eigenbelang en het streven naar maximalisering van eigen opbrengsten. Juristen veronderstellen dat burgers zich laten leiden door wetten en regels (de burger als kennismemer van en geïnteresseerde in wetsteksten en regelgeving). Deze mensbeelden gaan er vanuit dat mensen redelijke – tot ontwikkeling geneigde – wezens zijn, die in beginsel rationeel handelen dan wel dat zij primair op eigenbelang en winstbejag zijn georiënteerd. Uit de moderne empirische gedragswetenschappen (waaronder de sociale psychologie) volgt dat de hiervoor omschreven juridische en economische vooronderstellingen het gedrag van mensen veelal niet adequaat beschrijven. Burgers maken vaak andere keuzes dan rationeel mag worden verondersteld. Dit is belangrijk omdat daaruit volgt dat de economische en juridische wetenschap en andere op assumpties van rationaliteit gebaseerde disciplines soms tekortschieten in het verklaren en voorspellen van menselijk gedrag.²

3.2.2 De informatieverwerkende mens

Een voor de overheid bruikbaar alternatief voor de hiervoor genoemde mensbeelden is 'de informatieverwerkende mens'.³ De moderne burger wil de wereld om hem heen begrijpen en is daarmee een 'sense-maker'⁴ ofwel een informatiegeoriënteerd en informatievergaand individu. Persoonlijke informatie of persoonlijk gekleurde informatie heeft daarbij de voorkeur. Omdat de mens een sociaal wezen is, is het voor hem veel makkelijker een oor-

¹ Zie voor een uitgebreide toelichting op deze visie Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

² Zie b.v. Bos, K. van den, Peters, S.L., Bobocel, D.R. & Ybema, J.F. (2006). On preferences and doing the right thing: Satisfaction with advantageous inequity when cognitive processing is limited. *Journal of Experimental Social Psychology*, 42, 273-289.

³ Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴ Bos, K. van den (2009). Making sense of life: The existential self trying to deal with personal uncertainty. *Psychological Inquiry*, 20, 197-217.

deel over een persoon te geven. We zijn heel attent op wat anderen doen. Vaak onbewust: of een politicus, of ambtenaar jouw vertrouwen verdient, ontleen je aan hoe deze zich gedraagt en aan de informatie over personen in kwestie. Het zoeken naar informatie gebeurt niet altijd heel actief of met heel veel inspanning. Actief, cognitief belastend 'informatiezoekgedrag' zal zeker met enige regelmaat plaatsvinden maar veel burgers zullen zich vaak ook genoodzaakt voelen om hun toevlucht te nemen tot minder actieve informatiezoekende activiteiten.

Opleiding en individuele verschillen in informatieverwerkingsstijlen maar ook omstandigheden spelen hierbij een rol. Het is immers doorgaans functioneel om niet alle informatie die beschikbaar is heel grondig en systematisch te verwerken. We zouden anders niet goed kunnen functioneren in de samenleving. Tegelijkertijd is het vaak zo dat informatie die we graag tot onze beschikking zouden willen hebben ontbreekt. Zeker in relatie tot de overheid. Het zal voor de meeste burgers vaak moeilijk zijn om een uitkomst (bijvoorbeeld een overheidsbesluit) op haar merites te beoordelen of om in te kunnen schatten of men nu eigenlijk wel of niet recht heeft op een vergunning, subsidie, uitkering etc. De meeste burgers hebben ook geen of weinig inzicht in de uitkomst die de overheid aan vergelijkbare gevallen toekent of in de afwegingen die voor de totstandkoming van het besluit door de overheid in diens geval worden gemaakt.

3.2.3 Het effect van ontbrekende informatie op de totstandkoming van rechtvaardigheidsoordelen

Uit de voorgaande alinea volgt dat mensen hun rechtvaardigheidsoordelen over het overheidshandelen vaak moeten vormen onder omstandigheden waarin zij eigenlijk niet beschikken over voldoende informatie om tot een afgewogen oordeel te komen. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de wijze waarop hun rechtvaardigheidsoordelen tot stand komen. In essentie willen burgers weten of de overheid te vertrouwen is. Het antwoord op deze vraag staat helaas niet op de gevel van de overheidsinstantie geschreven. Er is gewoonlijk geen directe informatie over het vertrouwen en de betrouwbaarheid van overheidsinstanties of haar vertegenwoordigers beschikbaar, waardoor burgers hun toevlucht nemen tot informatie die wel voorhanden is. Dit betreft dan vaak rechtvaardigheidsinformatie.⁵

In relatie tot de overheid en het overheidshandelen zal het veelal gaan om de door de burger ervaren rechtvaardigheid op grond van zijn interactie met de vertegenwoordiger(s) van de betreffende overheidsinstantie.^{6,7} De procedurele rechtvaardigheidsinformatie wordt dan gebruikt als een vervangingsmiddel in het psychologisch proces waarmee zij hun recht-

⁵ Bos, K. van den, Wilke, H.A.M. & Lind, E.A. (1998). When do we need procedural fairness? The role of trust in authority. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, 1449-1458.

⁶ Van den Bos (2007).

⁷ Bos, K. van den, Wilke, H.A.M. & Lind, E.A. (1998). When do we need procedural fairness? The role of trust in authority. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, 1449-1458.

vaardigheidsoordeel vormen.⁸ Dus als zij menen dat de procedure eerlijk en rechtvaardig is verlopen, zullen zij ook de uitkomst als eerlijker en rechtvaardiger beoordelen. Omgekeerd zullen zij diezelfde uitkomst oneerlijker en onrechtvaardiger vinden wanneer zij de procedure als oneerlijk en onrechtvaardig ervaren.

3.2.4 Vertrouwen, wantrouwen of onzeker?

Het vertrouwen van burgers in de overheid is essentieel voor de legitimiteit en aanvaardbaarheid van de overheid en het overheidshandelen.^{9,10}

Uitgaande van de mens als informatiegeoriënteerd en informatieverwerkend individu, kunnen we drie reacties onderscheiden:¹¹

- (1) burgers die uitgaan van een fundamenteel vertrouwen in de mens en de overheid;
- (2) burgers die een fundamenteel wantrouwen hebben in de medemens en in het bijzonder in de overheid;
- (3) burgers die niet weten of zij de overheid wel of niet kunnen vertrouwen.

Burgers zijn voor het overgrote deel pro-sociaal.^{12,13} Zo overtreedt slechts 1,34% van de Nederlandse burgers belangrijke maatschappelijke regels en/of wetten.¹⁴ Hoewel Nederland ook nog steeds een land is met burgers die over het algemeen vertrouwen in anderen en in de overheid hebben, zijn er wel grote verschillen in de mate waarin hoog- en laagopgeleiden vertrouwen hebben in politiek en rechtsstaat. Onvrede en cynisme tref je vooral aan bij witte laagopgeleiden. Zij voelen zich verwaarloosd door de elite.^{15,16}

Burgers die nog niet weten of ze de overheid en het overheidshandelen kunnen vertrouwen, dienen niet onder één noemer met de wantrouwers geschaard te worden. Hun afwachtende houding ten opzichte van de overheid komt niet per definitie voort uit wantrouwen maar kan ook voortkomen uit onvoldoende informatie. Wanneer de overheid nalaat om aan deze

⁸ Van den Bos e.a. (1998).

⁹ Van den Bos (2011).

¹⁰ Lind, E.A. (1995). *Social conflict and social justice: Lessons from the social psychology of justice judgments*. Inaugurele rede, Rijksuniversiteit Leiden.

¹¹ Van den Bos (2011).

¹² Bos, K. van den, Lange, P.A.M. van, Lind, E.A., Venhoeven, L.A., Beudeker, D.A., Cramwinckel, F.M., Smulders, L. & Laan, J. van der (2011). On the benign qualities of behavioral disinhibition: Because of the prosocial nature of people, behavioral disinhibition can weaken pleasure with getting more than you deserve. *Journal of Personality and Social Psychology*, 101, 791-811.

¹³ Lange, P.A.M. van, Otten, W., Bruin, E.M.N. de & Joireman, J.A. (1997). Development of prosocial, individualistic, and competitive orientations: Theory and preliminary evidence. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73, 733-746.

¹⁴ Brenninkmeijer, A.F.M. (2010). *Een empathische overheid*. Paper gepresenteerd op het RINO congres Frans de Waal terug in Burgers' Zoo: Actuele reflecties op zijn werk te Arnhem.

¹⁵ Bovens, M. & Wille, A. (2010). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus.

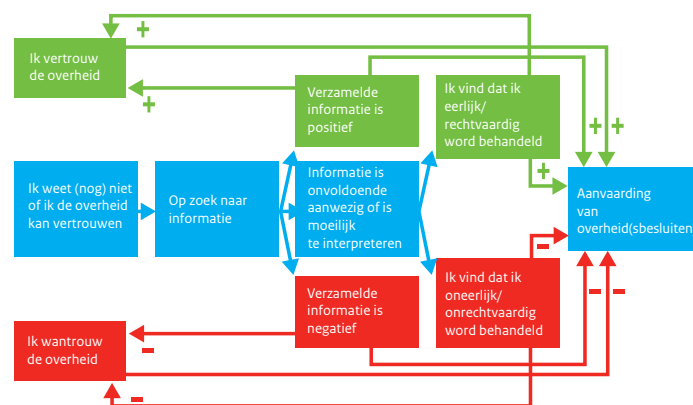
¹⁶ Gruijter, M. de, Smits van Waesberghe, E. & Boutellier, H. (2010). *Een vreemde in eigen land: Ontevreden autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*. Amsterdam: Aksant.

groep burgers goede en goed toegankelijke (d.w.z. gemakkelijk bereikbare en begrijpelijke) informatie beschikbaar te stellen, zullen zij elke informatie die wel voorhanden is gebruiken om zelf een oordeel te vormen over de overheid en het vertrouwen dat daarin gesteld kan worden. De overheid vergist zich heel gemakkelijk in de hoeveelheid informatie die de burger al heeft en onderschat hoeveel informatie de burger aankan. De kennisvoorsprong van de overheid wordt dus onderschat. Om in te kunnen spelen op de informatiebehoefte van de burger moet de overheid zich in het perspectief van de burger verplaatsen en rekening houden met het onderscheid tussen de hoogopgeleiden en de laagopgeleiden.

De overheid moet haar informatiestromen afstemmen op de verschillende groepen burgers en nadenken over hoe en waar zij communiceert. De overheid kan veelal de sociale situaties van mensen zodanig veranderen (bijvoorbeeld door meer informatie te verschaffen) dat de kans groter is dat zij zich pro-sociaal gaan opstellen. Uiteraard moet daarbij met de verschillende persoonlijkheden die je aantreft onder burgers rekening worden gehouden. Gedrag is immers een functie van situatie en persoon. Maar vaak wordt het belang van persoonskenmerken¹⁷ overschat en het belang van de situatie onderschat.^{18,19}

3.2.5 Het fundamentele sociale dilemma

De in deze paragraaf beschreven visie op de relatie tussen vertrouwen in de overheid, rechtvaardigheidsoordelen en de aanvaarding van overheidsbesluiten is in onderstaande figuur samengevat.



Figuur 2: Visie op de relatie tussen vertrouwen in de overheid, rechtvaardigheidsoordelen & de aanvaarding van overheidsbesluiten

¹⁷ Zie ook 2.7.

¹⁸ Jones, E.E. & Harris, V.A. (1967). The attribution of attitudes. *Journal of Experimental Social Psychology*, 3, 1-24.

¹⁹ Ross, L. (1977). The intuitive psychologist and his shortcomings: Distortions in the attribution process. In Berkowitz, L. (red.), *Advances in experimental social psychology*, 10, 173-220. New York: Academic Press.

Figuur 2 illustreert dat het belangrijk is om een zorgvuldig onderscheid te maken tussen burgers die de overheid vertrouwen, burgers die de overheid wantrouwen en burgers die (nog) niet weten of zij de overheid kunnen vertrouwen.^{20,21} De groep vertrouwers zal geneigd zijn om de overheid en haar besluiten te accepteren en te aanvaarden. Dit is in Figuur 2 weergegeven door een directe pijl van deze groep naar het blokje 'aanvaarding van overheidsbesluiten'. De groep van wantrouwers zal juist geneigd zijn om overheidsbesluiten niet te aanvaarden (in Figuur 2 weergegeven door een directe pijl van deze groep naar - in dit geval - een afwijzing van overheidsbesluiten).

De derde groep burgers wordt geconfronteerd met een fundamenteel sociaal dilemma:²² kan ik de overheid (en anderen die mogelijk macht over mij kunnen uitoefenen) wel of niet vertrouwen? De groep van burgers die nog niet zeker weten of zij de overheid en haar vertegenwoordigers kunnen vertrouwen zullen op zoek gaan naar informatie die hun een antwoord kan bieden op deze vraag. De informatie die burgers vervolgens verzamelen kan positief zijn, hetgeen een positief effect kan hebben op aanvaarding van de overheid en haar besluiten. De opgezochte informatie over vertrouwen in de overheid kan ook negatief zijn, hetgeen een negatief effect kan hebben op aanvaarding van de overheid en haar besluiten.

Vaak is het echter zo dat directe informatie over het vertrouwen dat in anderen en in de overheid kan worden gesteld onvoldoende aanwezig is of moeilijk te interpreteren is.²³ Juist in dergelijke omstandigheden van 'informatie-onzekerheid' speelt de waargenomen rechtvaardigheid een cruciale rol:²⁴ mensen die gedurende hun interacties met ambtenaren en andere overheidsvertegenwoordigers op een eerlijke en rechtvaardige wijze worden behandeld zullen geneigd zijn de overheid en haar besluiten te aanvaarden. De pijl in figuur 2 van rechtvaardigheidsoordelen naar aanvaarding geeft dit aan. Ook zullen mensen na een eerlijke en rechtvaardige behandeling meer vertrouwen krijgen in de overheid. Deze relatie wordt in figuur 2 weergegeven door de pijl die loopt van rechtvaardigheidsoordelen naar vertrouwen in de overheid. Burgers die daarentegen een interactie met overheidsvertegenwoordigers ondergaan die zij als oneerlijk en onrechtvaardig ervaren zullen juist geneigd zijn om overheidsbesluiten niet te aanvaarden en de overheid te gaan wantrouwen.

²⁰ Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²¹ Bos, K. van den, Wilke, H.A.M. & Lind, E.A. (1998). When do we need procedural fairness? The role of trust in authority. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, 1449-1458.

²² Lind, E.A. (1995). *Social conflict and social justice: Lessons from the social psychology of justice judgments*. Inaugurele rede, Rijksuniversiteit Leiden.

²³ Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²⁴ Bos, K. van den, Wilke, H.A.M. & Lind, E.A. (1998). When do we need procedural fairness? The role of trust in authority. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, 1449-1458.

Uit de data-analyses op grond van de pioniersprojecten volgt ook een empirische onderbouwing van het in figuur 2 weergegeven model. De eerlijkheid en rechtvaardigheid die burgers ervaren tijdens hun interacties met overheidsambtenaren spelen een belangrijke rol in de reactie van burgers zoals weergegeven in figuur 2. Rechtvaardigheidsoordelen spelen een belangrijke rol in het vertrouwen van burgers in de overheid en het aanvaarden van het overheidshandelen omdat veel mensen op overheidsbeslissingen reageren in omstandigheden waarin zij: onvoldoende informatie hebben over hoe de overheid beslissingen neemt; en geen of weinig inzicht hebben in de uitkomst die aan vergelijkbare gevallen is toebedeeld. In dit rapport zullen wij op beide aspecten nader in gaan. Allereerst in het kader van de theoretische analyse en aansluitend in de in hoofdstuk 4 opgenomen empirische analyse.

3.3 Definitie procedurele rechtvaardigheid

3.3.1 Inleiding

Bij de beschrijving van procedurele rechtvaardigheid in dit rapport gaat onze aandacht uit naar de vraag hoe eerlijk en rechtvaardig burgers zich behandeld en bejegend voelen door de overheid, inclusief hoe eerlijk en rechtvaardig zij hun (formele of informele) interacties met overheidsambtenaren ervaren. Het gaat dus in het bijzonder om de rechtvaardigheid en eerlijkheid van de bejegening of behandeling van burgers.²⁵ Dit wordt ook wel treatment fairness genoemd.^{26,27} In overeenstemming met de onderzoeksliteratuur wordt dit begrip in het vervolg van dit rapport aangeduid als “waargenomen procedurele rechtvaardigheid.”

In het onderzoek naar waargenomen rechtvaardigheid wordt gewoonlijk een onderscheid gemaakt tussen drie typen van rechtvaardigheid²⁸:

- Distributieve rechtvaardigheid heeft betrekking op de rechtvaardigheid van de uitkomsten die aan mensen worden toebedeeld of de rechtvaardigheid van de verdeling van uitkomsten over meerdere mensen;
- Procedurele rechtvaardigheid heeft in psychologisch onderzoek betrekking op de rechtvaardigheid van de manier waarop mensen worden behandeld.
- Interactionele rechtvaardigheid richt zich op de kwaliteit van de interpersoonlijke interactie die plaatsvindt tussen personen, bijvoorbeeld tussen een burger en een ambtenaar van een overheidsinstantie.

²⁵ Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.

²⁶ Lind, E.A., Kray, L. & Thompson, L. (1998). The social construction of injustice: Fairness judgments in response to own and others' unfair treatment by authorities. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 75, 1-22.

²⁷ Bos, K. van den & Lind, E.A. (2001). The psychology of own versus others' treatment: Self-oriented and other-oriented effects on perceptions of procedural justice. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 27, 1324-1333.

²⁸ Moorman, R.H. (1991). Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: Do fairness perceptions influence employee citizenship. *Journal of Applied Psychology*, 76, 845-855.

In het contact tussen overheid en burger heeft distributieve rechtvaardigheid voornamelijk betrekking op de waargenomen rechtvaardigheid en eerlijkheid van de beslissing die een overheidsinstantie heeft genomen. Procedurele rechtvaardigheid gaat in deze context over de waargenomen rechtvaardigheid en eerlijkheid waarmee de overheidsinstantie bepaalde procedures toepast en ook hoe deze instantie heeft gehandeld bij het toepassen van deze procedures.

Dit laatste aspect is een belangrijke schakel in het psychologische proces waarmee burgers procedurele rechtvaardigheid waarnemen, vaak belangrijker dan hoe de formele procedures zijn geregeld.²⁹ In de waarneming van burgers betreft procedurele rechtvaardigheid zeker niet alleen de formele regels en procedures die worden gevolgd, maar gaat het er ook, en misschien wel juist, om hoe de overheidsinstantie, en in het bijzonder de vertegenwoordigende ambtenaar van deze instantie, deze procedures toepast in interactie met de burger. Dit laatste, interactionele gedeelte van procedurele rechtvaardigheid overlapt dus enigszins met het interactionele rechtvaardigheidsbegrip.³⁰

Eigenlijk zijn de termen distributieve, procedurele en interactionele rechtvaardigheid niet helemaal correct. Dat wil zeggen, distributieve, procedurele en interactionele rechtvaardigheid omvatten niet slechts oordelen over rechtvaardigheid, maar ook over eerlijkheid. Sterker, burgers zullen veelal beter kunnen aangeven of zij een bepaalde procedure of uitkomst eerlijk vinden dan dat zij weten of deze rechtvaardig was.³¹

Het onderscheid tussen procedurele en interactionele rechtvaardigheid (zoals b.v. Colquitt³² maakt) is een analytisch onderscheid dat in de praktijk niet altijd volledig vol is te houden. Dit geldt in nog sterkere mate voor de subdimensies³³ die in geval van interactionele rechtvaardigheid worden onderscheiden (informatieel, interpersoonlijk, etc.). De ervaring leert dat deze subdimensies lang niet altijd belangrijk zijn in de beleving van mensen. In die zin wordt ook wel gesteld dat onderzoek naar wat burgers eerlijk en rechtvaardig vinden, zich beter kan concentreren op procedurele en distributieve eerlijkheid en rechtvaardigheid en “interactionele rechtvaardigheid” als aparte categorie wellicht beter buiten beschouwing zou kunnen worden gelaten. In dit rapport sluiten wij daarop aan.³⁴ Dit rapport gaat daarom over ervaren procedurele rechtvaardigheid.

²⁹ Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.

³⁰ Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.

³¹ Bos, K. van den & Lind, E.A. (2002). Uncertainty management by means of fairness judgments. In M.P. Zanna (red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 34, pp. 1-60). San Diego, CA: Academic Press.

³² Colquitt, J. A. (2001). On the dimensionality of organizational justice: A construct validation of a measure. *Journal of Applied Psychology*, 86, 386-400.

³³ J Colquitt, J. A. (2001). On the dimensionality of organizational justice: A construct validation of a measure. *Journal of Applied Psychology*, 86, 386-400.

³⁴ Zie voor een verdere bespreking van dit onderwerp Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.

3.3.2 Het meten van procedurele rechtvaardigheid

Gebaseerd op de nationale en internationale onderzoeksliteratuur^{35,36,37,38} wordt in dit rapport concreet gesteld dat procedurele rechtvaardigheid goed gemeten kan worden door burgers de volgende vragen te laten beantwoorden:

- Ik ben op een beleefde manier behandeld
- Ik ben met respect behandeld
- Ik kon mijn mening geven
- Er werd oprecht naar mijn mening geluisterd
- Ik ben eerlijk behandeld
- Ik ben rechtvaardig bejegend
- De ambtenaren waarmee ik interacteerde vond ik competent
- Ik vond de ambtenaren waarmee ik te maken had professioneel

Bij de bespreking van de empirische analyses in hoofdstuk 4 en in relatie tot de praktijk in hoofdstuk 5, komen wij op deze items terug.

3.3.3 Waargenomen distributieve & procedurele rechtvaardigheid

In de perceptie van burgers gaat veelal meer om de vraag of zij eerlijk bejegend zijn en eerlijke uitkomstenverdelingen hebben verkregen, dan om de vraag of zij rechtvaardige procedures en rechtvaardige distributie van uitkomsten hebben meegemaakt. Met andere woorden, het gaat de burger veelal om ervaren eerlijkheid en niet zozeer om 'objectieve' rechtvaardigheid.

Onderstaande figuur illustreert dit waarnemingsproces.



Figuur 3. Relatie tussen 'objectieve' rechtvaardigheid en ervaren procedurele en distributieve eerlijkheid/rechtvaardigheid.

Voor dit rapport behelst de 'objectieve' (ook wel "geobjectiveerde") rechtvaardigheid een notie van rechtvaardigheid die op basis van normatieve overwegingen is geconstrueerd. In het bijzonder hebben deze normatieve overwegingen betrekking op door het maatschappelijk en juridisch systeem beoogde rechtvaardigheid. Het gaat hier om een intentionele vorm van rechtvaardigheid, expliciet bedoeld door de wetgever.^{39,40,41,42}

"Objectieve" of 'geobjectiveerde' rechtvaardigheid heeft dus uitdrukkelijk betrekking op maatschappelijk geïnstitutionaliseerde rechtvaardigheid. In wetten komt bijvoorbeeld tot uiting wat als een rechtvaardige straf voor een bepaalde overtreding of een bepaald misdrijf wordt gezien inclusief de maximumstraf. De aldus in de wet neergelegde notie van wat een rechtvaardige straf is behelst aldus een juridisch 'objectieve' of 'geobjectiveerde' werkelijkheid. Een straf die meer dan de maximumstraf zou behelzen kan dan als objectief (lees: juridisch) onrechtvaardig worden bestempeld.

³⁵ Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.

³⁶ Leventhal, G.S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In K.J. Gergen, M.S. Greenberg & R.H. Willis (red.), *Social exchange: Advances in theory and research* (pp. 27-54). New York: Plenum.

³⁷ Lind, E.A. & Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.

³⁸ Moorman, R.H. (1991). Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: Do fairness perceptions influence employee citizenship. *Journal of Applied Psychology*, 76, 845-855.

³⁹ Voor dit rapport willen wij slechts constateren dat maatschappelijke en andere normatieve overwegingen omtrent rechtvaardigheid, zoals bedoeld door de wetgever, en zoals tot uiting komend in het juridisch begrippenapparaat, niet als zodanig door de burger waargenomen hoeven te worden. Dit rapport focust daarom niet op normatieve rechtvaardigheid maar op hoe eerlijk en rechtvaardig burgers zich bejegend voelen door de overheid en haar ambtenaren.

⁴⁰ Voor meer informatie over de relatie tussen "objectieve", normatieve, en ervaren noties van rechtvaardigheid, zie bijvoorbeeld Beauchamp, T.L. (2001). *Philosophical ethics: An introduction to moral philosophy* (3e druk). Boston: McGraw-Hill.

⁴¹ Zie ook Düwell, M. (1999). *Ästhetische Erfahrung und Moral: Zur Bedeutung des Ästhetischen für die Handlungsspielräume des Menschen*. Freiburg: Alber Thesen.

⁴² En zie Haidt, J. (2001). The emotional dog and its rational tail: A social intuitionist approach to moral judgment. *Psychological Review*, 108, p. 814-834.

Het voorliggende rapport richt zich uitdrukkelijk niet op deze geïnstitutionaliseerde vorm van rechtvaardigheid, maar focust op rechtvaardigheid zoals de burger dit waarneemt. We gaan hier dus ook niet verder in op filosofische en linguïstische kwesties omtrent 'objectieve' en 'geobjectiverde' rechtvaardigheid, noch op de vraag of dit de beste labels zijn voor in wetteksten tot uiting komende noties van rechtvaardigheid zoals de samenleving (lees: wetgever) dit bedoeld heeft. Wel komen we in Hoofdstuk 3 en 4 terug op de relatie tussen rechtvaardigheid zoals de burger dit heeft waargenomen en rechtvaardigheid zoals anderen dit hebben waargenomen.

We merken hier ook op dat het nog wel eens voorkomt dat in het kader van distributieve rechtvaardigheid gesproken wordt over de rechtvaardigheid van uitkomsten, in plaats van de rechtvaardigheid van uitkomstenverdelingen. Dat slaat de plank eigenlijk mis; het gaat om de ervaren rechtvaardigheid naar aanleiding van de verdeling van uitkomsten.⁴³ Psychologisch zit daar ook de crux: burgers willen weten hoe rechtvaardig hun boete, OZB-aanslag etc. is door na te gaan welke uitkomst andere burgers opgelegd kregen. Burgers zijn dus op zoek naar informatie over uitkomstenverdelingen. Wanneer ze via de overheid of het rechtssysteem informatie krijgen ziet deze informatie vaak alleen op (hun) uitkomst(en). Daarmee hebben ze nog steeds onvoldoende informatie om goed een rechtvaardigheidoordeel te kunnen vormen.

Zoals we beschreven in bijvoorbeeld paragraaf 3.2.3 gaan burgers in die onvolledige-informatie -omstandigheid op zoek naar hulpmiddelen om hun rechtvaardigheidsoordeel in te kleuren, bijvoorbeeld aan de hand van procedurele rechtvaardigheidsinformatie.

⁴³ Zie bijvoorbeeld Adams, J.S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Red.) *Advances in experimental social psychology*, 2, 267-299. New York: Academic Press.

3.3.4 Verschillen tussen het sociaal-psychologische & juridische begrippenapparaat

Sociaal-psychologen richten zich in eerste en voornaamste instantie op wat de burger als eerlijk of rechtvaardig of legitiem ervaart. Dit is onder meer belangrijk omdat waargenomen procedurele rechtvaardigheid veelal betrekking heeft op een algemene indruk bij de burger. Het gaat de burger bij waargenomen procedurele rechtvaardigheid dus om *global perceptions of treatment fairness*. Het gaat niet zozeer om precieze onderscheiden tussen verschillende componenten van procedurele rechtvaardigheid (zoals *voice*, *due consideration*, consistentie, accuratesse, etc.) en het gaat hem al helemaal niet om de vraag of formele procedures op een juiste wijze worden toegepast. Nee, het gaat uitdrukkelijk om een algemene indruk of hij op een eerlijke, respectvolle wijze wordt behandeld.^{44,45,46} Deze waargenomen eerlijkheid, rechtvaardigheid en legitimiteit hangt in de perceptie van burgers meer met elkaar samen, dan de onderscheiden die sommige gedragswetenschappers⁴⁷ of sommige juristen plegen aan te brengen. In onze gedragswetenschappelijke analyse wordt uitgegaan van de stelling dat wanneer burgers het onderscheid niet maken dit wellicht impliceert dat een dergelijk onderscheid misschien ook niet om belangrijk is om te maken, in ieder geval niet per se in de ogen van de burger. Dit analytische uitgangspunt verschilt, zoals wij in Hoofdstuk 1 al bespraken, in sommige aspecten van een juridisch perspectief waarin wet- en regelgeving en diverse onderscheiden uit het juridisch begrippenapparaat als uitgangspunt worden genomen. In die zin komen het sociaal-psychologische en juridische begrippenapparaat niet zomaar met elkaar overeen. Hier komen wij in hoofdstuk 5 op terug.

We merken hierbij nadrukkelijk op dat waargenomen rechtvaardigheid natuurlijk geen afbreuk doet aan feit dat de overheid of de rechter zijn beslissingen moet nemen. De rechtmatigheid van die beslissingen is natuurlijk belangrijk, en die wordt hier zeker niet betwist. Maar, dit gezegd hebbende, in dit rapport staat ervaren procedurele rechtvaardigheid zoals ervaren door de burger voorop, en dit rapport richt zich op de vraag wat de overheid aan inzichten omtrent procedurele rechtvaardigheid kan hebben. Hierover wordt in het volgende hoofdstuk belangrijke empirische gegevens gepresenteerd waar de overheid daadwerkelijk wat aan heeft en wat mee kan.

⁴⁴ Lind, E.A. (2001). Fairness heuristic theory: Justice judgments as pivotal cognitions in organizational relations. In J. Greenberg & R. Cropanzano (red.), *Advances in organizational behaviour*, 56-88. Stanford, CA: Stanford University Press.

⁴⁵ Lind, E.A. (2001). Fairness heuristic theory: Justice judgments as pivotal cognitions in organizational relations. In J. Greenberg & R. Cropanzano (red.), *Advances in organizational behaviour*, pp. 56-88. Stanford, CA: Stanford University Press.

⁴⁶ Bos, K. van den & Lind, E.A. (2002). Uncertainty management by means of fairness judgments. In M.P. Zanna (red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 34, pp. 1-60). San Diego, CA: Academic Press.

⁴⁷ Zie bijv. Colquitt, J. A. (2001). On the dimensionality of organizational justice: A construct validation of a measure. *Journal of Applied Psychology*, 86, 386-400.

3.4 Factoren die de perceptie van procedurele rechtvaardigheid kunnen beïnvloeden ^{48,49,50,51,52,53}

Verschillende factoren kunnen de perceptie van procedurele rechtvaardigheid beïnvloeden. ^{54,55,56,57} Belangrijk is onder meer dat mensen zorgvuldig, op een accurate manier geïnformeerd willen worden (accurate informatievoorziening). Ook willen zij op dezelfde manier behandeld worden als zij in het verleden zijn behandeld (consistentie in de tijd) of hoe zij denken dat anderen worden behandeld (consistentie tussen personen). Een heel belangrijk procedureel element is ook of mensen het idee hebben dat zij voldoende hun mening hebben mogen geven over de wijze waarop beslissingen worden genomen (participatie in besluitvorming) en dat aan elke belanghebbende voldoende aandacht is geschonken (representativiteitsregel). Dit wordt wel het principe van due consideration genoemd.⁵⁸ De burger, en zeker de moderne, mondige inwoner van Nederland, wil het idee krijgen dat er oprecht naar zijn mening wordt geluisterd. Mensen kunnen het veelal goed hebben als zij hun zin uiteindelijk niet krijgen, maar dan moeten ze wel het gevoel hebben dat er goed naar hen is geluisterd.⁵⁹ Schijninspraak dient dus zorgvuldig te worden vermeden.⁶⁰ In hoofdstuk 5 komen wij terug op deze factoren in relatie tot ervaringen uit de praktijk.

⁴⁸ Zie voor een uitgebreid overzicht van wat mensen procedureel rechtvaardig of onrechtvaardig vinden: Finkel, N.J. (2001). *Not fair! The typology of commonsense unfairness*. Washington, DC: American Psychological Association.

⁴⁹ Leventhal, G.S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In K.J. Gergen, M.S. Greenberg & R.H. Willis (red.), *Social exchange: Advances in theory and research* (pp. 27-54). New York: Plenum.

⁵⁰ Lind, E.A. & Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.

⁵¹ Moorman, R.H. (1991). Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: Do fairness perceptions influence employee citizenship. *Journal of Applied Psychology*, 76, 845-855.

⁵² Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.

⁵³ Bos, K. van den (2007). Procedurele rechtvaardigheid: Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur. In A.F.M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 183-198). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

⁵⁴ Bos, K. van den, Vermunt, R. en Wilke, H.A.M. (1996). *The consistency rule and the voice effect: The influence of expectations on procedural fairness judgements and performance*. *European Journal of Social Psychology*, 26, 411-428.

⁵⁵ Leventhal, G.S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In K.J. Gergen, M.S. Greenberg & R.H. Willis (red.), *Social exchange: Advances in theory and research* (pp. 27-54). New York: Plenum.

⁵⁶ Lind, E.A. & Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.

⁵⁷ Leventhal, G.S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In K.J. Gergen, M.S. Greenberg & R.H. Willis (red.), *Social exchange: Advances in theory and research* (pp. 27-54). New York: Plenum.

⁵⁸ Tyler, T.R. (1987). Conditions leading to value-expressive effects in judgments of procedural justice: A test of four models. *Journal of Personality and Social Psychology*, 52, 333-344.

⁵⁹ Brenninkmeijer, A.F.M. (2006). *Fair governance: A question of lawfulness and proper conduct*, Van Slingelandt lezing.

⁶⁰ Greenberg, J. (1990). Looking fair vs. being fair: Managing impressions of organizational justice. In L.L. Cummings en B.M. Staw (red.), *Research in organizational behaviour*, 12, pp. 111-157. Greenwich: jai Press.

3.5 Eerlijk proces effecten

3.5.1 Inleiding

Een grote hoeveelheid onderzoeksgegevens toont aan dat de gedachten, gevoelens, attitudes en gedragingen van mensen sterk worden beïnvloed door waargenomen rechtvaardigheid.^{61,62} Als burgers de interactie met de overheid of overheidsambtenaren als procedureel rechtvaardig ervaren dan heeft dit sterk positieve effecten op hun daaropvolgende reacties. Zij zullen tevredener zijn over hun interactie met overheidsambtenaren, zullen de beslissingen die de ambtenaar of overheid neemt eerder aanvaarden, ze zullen meer vertrouwen hebben in de overheid en de overheid als meer legitiem beschouwen.⁶³ Wij illustreren dit met een voorbeeld in figuur 4. In dit voorbeeld is sprake van een burger die in een informele interactie met de overheid een mogelijkheid van de ambtenaar krijgt om zijn mening te geven, waaraan de ambtenaar oprecht aandacht besteedt. We vatten dit samen als een ambtenaar die inspraak verleent aan de burger. Het proces van waarneming speelt een cruciale rol in onze gedragswetenschappelijke analyse. Het gaat in ons rapport in hoge mate om hoe de burger interacties met overheid waarneemt en ervaart. In het voorbeeld van figuur 4 leidt het krijgen van inspraak bij de burger tot de waarneming dat hij eerlijk, rechtvaardig en met respect wordt behandeld door de overheidsambtenaar. Als gevolg van dit eerlijksoordeel zal de burger geneigd zijn om een bepaald overheidsbesluit eerder te aanvaarden en zijn aanvankelijk protest of bezwaar hiertegen in te trekken.



Figuur 4. Voorbeeld 'Inspraakeffect' en 'Eerlijkproceseffect'

⁶¹ Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.

⁶² Lind, E.A. & Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.

⁶³ Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In het voorbeeld is de concrete gebeurtenis die aanleiding geeft tot waargenomen eerlijkheid het krijgen van inspraak. Dit effect wordt in de literatuur aangeduid als het inspraakeffect. Het effect van waargenomen eerlijkheid op daaropvolgende reacties (zoals acceptatie van besluit) wordt in de onderzoeksliteratuur het 'Eerlijk Proces Effect' (Fair Process Effect) genoemd. Eén van de in de paragraaf 2.4 genoemde factoren die cruciaal is voor het optreden van eerlijk proceseffecten, is dat de burger het idee heeft dat er oprecht naar zijn argumenten werd geluisterd en dat hij oprecht op een beleefde en respectvolle wijze werd behandeld. Burgers prikken er gemakkelijk doorheen als zij met niet oprechte bedoelingen tegemoet worden getreden. Het is dus van groot belang dat de overheid de burger met oprecht bedoelde procedureel rechtvaardige interacties tegemoet treedt.^{64,65,66}

3.5.2 Eerlijkproceseffecten in navolging van Thibaut & Walker

Eerlijkproceseffecten zijn voor het eerst gevonden in gezamenlijk onderzoek van de sociaal-psycholoog Thibaut en de rechtsgeleerde Walker. Het hier voorliggende rapport staat in deze traditie van 'social psychology of law and human behavior'^{67,68,69,70} In navolging van het pionierende onderzoek van Thibaut en Walker is aangetoond dat wanneer mensen zich op een eerlijke en rechtvaardige manier behandeld voelen, zij allerlei positieve reacties vertonen. Mensen voelen zich dan bijvoorbeeld meer verbonden met maatschappelijke instituties die hen rechtvaardig behandelen. Conflicten worden eerder voorkomen of opgelost na een eerlijke bejegening en mensen zijn bereid om beslissingen van autoriteiten te aanvaarden.^{71,72,73,74,75,76}

⁶⁴ Folger, R., Rosenfield, D., Grove, J. & Corkran, L. (1979). Effects of "voice" and peer opinions on responses to inequity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, 2253-2261.

⁶⁵ Tyler, T.R. (1987). Conditions leading to value-expressive effects in judgments of procedural justice: A test of four models. *Journal of Personality and Social Psychology*, 52, 333-344.

⁶⁶ Van den Bos (2007).

⁶⁷ Thibaut, J. & Walker, L. (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.

⁶⁸ Thibaut, J. & Walker, L. (1978). A theory of procedure. *California Law Review*, 66, 541-566.

⁶⁹ Walker, L., LaTour, S., Lind, E.A. & Thibaut, J. (1974). Reactions of participants and observers to modes of adjudication. *Journal of Applied Social Psychology*, 4, 295-310.

⁷⁰ Walker, L., Lind, E.A. & Thibaut, J. (1979). The relation between procedural and distributive justice. *Virginia Law Review*, 65, 1401-1420.

⁷¹ Bobocel, D.R., Agar, S.E., Meyer, J.P. & Irving, P.G. (1998). Managerial accounts and fairness perceptions in conflict resolution: Differentiating the effects of minimizing responsibility and providing justification. *Basic and Applied Social Psychology*, 20, 133-143.

⁷² Folger, R. & Konovsky, M. (1989). Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decisions. *Academy of Management Journal*, 32, 115-130.

⁷³ Huo, Y.J., Smith, H.J., Tyler, T.R. & Lind, E.A. (1996). Superordinate identification, subgroup identification, and justice concerns: Is separatism the problem; is assimilation the answer? *Psychological Science*, 7, 40-45.

⁷⁴ Korsgaard, M. A., Schweiger, D. M., & Sapienza, H. J. (1995). Building commitment, attachment, and trust in strategic decision-making teams: The role of procedural justice. *Academy of Management Journal*, 38: 60-84.

⁷⁵ McFarlin, D.B. & Sweeney, P.D. (1992). Distributive and procedural justice as predictors of satisfaction with personal and organizational outcomes. *Academy of Management Journal*, 35, 626-637.

⁷⁶ Moorman (1991).

Mensen die zich daarentegen oneerlijk en onrechtvaardig behandeld voelen, stellen zich veel minder coöperatief op, doen eerder hun beklag of starten eerder een rechtszaak om te proberen hun gelijk te halen en gaan zich eerder op anti-maatschappelijke manieren gedragen.^{77,78,79,80,81}

Met behulp van figuur 5 illustreren wij een voorbeeld van een minder geslaagde interactie tussen de overheid en burger. In dit voorbeeld gaat het om een juridisch besluit dat voor de burger moeilijk interpreteerbaar is en tot waargenomen oneerlijkheid, een klacht of het indienen van een bezwaarschrift kan leiden. In figuur 5 stuurt de gemeente een formeel juridisch besluit naar de burger. Dit besluit kan op een zorgvuldige juridische wijze tot stand zijn gekomen en juridisch goed gemotiveerd zijn. Echter, onze gedragswetenschappelijke analyse maakt duidelijk dat het belangrijk is om na te gaan hoe de burger het besluit waarneemt en informatie die in het besluit vermeld staat verwerkt. In het voorbeeld van figuur 5 blijkt dat het voor de burger moeilijk is om de informatie te verwerken die in het besluit staat. De burger vindt het besluit daarom onduidelijk en dit kan bij hem tot de indruk leiden dat hij niet eerlijk en zelfs onrechtvaardig behandeld is door de overheid. Als gevolg van dit oordeel van waargenomen oneerlijkheid protesteert de burger in dit voorbeeld tegen dit besluit (bijvoorbeeld in de vorm van het indienen van een klacht of bezwaarschrift).



Figuur 5 Een moeilijk interpreteerbaar besluit leidt tot ervaring van oneerlijkheid en het indienen van een klacht of bezwaarschrift.

⁷⁷ Greenberg, J. (1993). Stealing in the name of justice: Informational and interpersonal moderators of theft reactions to underpayment inequity. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 54, 81-103.

⁷⁸ Greenberg, J. (1997). A social influence model of employee theft: Beyond the fraud triangle. In R.J. Lewicki, R.J. Bies & B.H. Sheppard (red.), *Research on negotiation in organizations* (Vol. 6, pp. 29-52). Greenwich, CT: JAI Press.

⁷⁹ Greenberg, J. & Lind, E.A. (2000). The pursuit of organizational justice: From conceptualization to implication to application. In C.L. Cooper & E.A. Locke (red.), *I/O psychology: What we know about theory and practice* (pp. 72-105). Oxford, England: Blackwell.

⁸⁰ Lind, E.A. (2001). Fairness heuristic theory: Justice judgments as pivotal cognitions in organizational relations. In J. Greenberg & R. Cropanzano (red.), *Advances in organizational behavior* (pp. 56-88). Stanford, CA: Stanford University Press.

⁸¹ Lind, E.A., Greenberg, J., Scott, K.S. & Welchans, T.D. (2000). The winding road from employee to complainant: Situational and psychological determinants of wrongful termination claims. *Administrative Science Quarterly*, 45, 557-590.

Eerlijkproceseffecten zijn aangetoond in bijvoorbeeld de rechtszaal, in interacties tussen politieagenten en burgers, in reacties van mensen op politieke leiders en in beoordelingen van het overheidsbeleid door burgers.^{82,83,84,85,86,87,88,89}

Geconcludeerd kan worden dat eerlijkproceseffecten op robuuste wijze zijn gevonden in onderzoek dat gebruik heeft gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, verschillende typen van onderzoeksdeelnemers, en dat verschillende reacties van mensen heeft onderzocht. Dit is belangrijk voor dit rapport want hieruit blijkt dat het de moeite waard is om dit robuuste effect in informele interacties tussen Nederlandse overheidsambtenaren en burgers verder te onderzoeken.

Uit de hierna volgende empirische analyse blijkt ook dat het belang van ervaren procedurele rechtvaardigheid in de relatie overheid – burger groot is. Met andere woorden, het fair process effect treedt frequent en sterk op,^{90,91,92} ook bij erg belangrijke uitkomsten.⁹³

⁸² Lind, E.A. (1990). *Arbitrating high-stakes cases: An evaluation of court-annexed arbitration in a United States district court*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.

⁸³ Lind, E.A., Kulik, C.T., Ambrose, M. & De Vera Park, M.V. (1993). Individual and corporate dispute resolution: Using procedural fairness as a decision heuristic. *Administrative Science Quarterly*, 38, 224-251.

⁸⁴ Lind, E.A., Kurtz, S., Musante, L., Walker, L. & Thibaut, J. (1980). Procedure and outcome effects on reactions to adjudicated resolution of conflicts of interest. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39, 643-653.

⁸⁵ Tyler, T.R. (1984). The role of perceived injustice in defendants' evaluations of their courtroom experience. *Law and Society Review*, 18, 51-74.

⁸⁶ Tyler, T.R. & Caine, A. (1981). The influence of outcomes and procedures on satisfaction with formal leaders. *Journal of Personality and Social Psychology*, 41, 642-655.

⁸⁷ Tyler, T.R. & DeGoe, P. (1995). Collective restraint in social dilemmas: Procedural justice and social identification effects on support for authorities. *Journal of Personality and Social Psychology*, 69, 482-497.

⁸⁸ Tyler, T.R. & Folger, R. (1980). Distributional and procedural aspects of satisfaction with citizen-police encounters. *Basic and Applied Social Psychology*, 1, 281-292.

⁸⁹ Tyler, T.R., Rasinski, K.A. & McGraw, K.M. (1985). The influence of perceived injustice on the endorsement of political leaders. *Journal of Applied Social Psychology*, 15, 700-725.

⁹⁰ Zie voor een nadere toelichting op de redenen hiervoor Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.

⁹¹ Bos, K. van den, Lind, E.A., Vermunt, R. & Wilke, H.A.M. (1997). How do I judge my outcome when I do not know the outcome of others? The psychology of the fair process effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 72, 1034-1046.

⁹² Bos, K. van den, Lind, E.A., Vermunt, R. & Wilke, H.A.M. (1997). How do I judge my outcome when I do not know the outcome of others? The psychology of the fair process effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 72, 1034-1046.

⁹³ Zie bijvoorbeeld bankiersstudie: miljoenen op het spel Tyler, T.R. & Blader, S.L. (2005). Can businesses effectively regulate employee conduct? The antecedents of rule following in work settings. *Academy of Management Journal*, 48, 1143-1158.

3.6 Procedures en uitkomsten

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de tevredenheid van burgers over de doorgaans formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke behandeling van bezwaren en klachten erg laag is (gemiddeld een 4.7 op een 10-punts schaal).^{94,95,96,97} De kans dat een door de burger ingediende klacht, bezwaar of beroep gegrond wordt verklaard ligt gemiddeld tussen de 20 à 30 procent. De mogelijkheden die de overheid heeft om de tevredenheid van de burger over deze procedures te verbeteren wordt daarmee nogal eens beperkt geacht. Gesteld wordt dat de uitkomst van de procedure doorslaggevend is voor de tevredenheid van de burger. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het mensen vooral gaat om de rechtvaardigheid van de wijze waarop zij behandeld worden en veel minder om de uitkomsten die zij verkrijgen. Anders gezegd: het gaat ze vooral om procedurele rechtvaardigheid en minder om distributieve rechtvaardigheid. Die conclusie kan men trekken uit langdurig systematisch onderzoek naar waargenomen rechtvaardigheid.

Overigens geldt daarbij wel een voorbehoud: de conclusie geldt alleen als mensen niet weten wat voor hun specifieke geval een rechtvaardige uitkomst is. Wanneer zij dat wél weten, blijkt hun rechtvaardigheidsoordeel primair afhankelijk van de uitkomst die ze krijgen en spelen procedure en behandeling een minder grote rol. Maar omdat informatie over uitkomsten veelal moeilijk interpreteerbaar zal zijn (bijvoorbeeld omdat het de burger aan relevante jurisprudentie ontbreekt)⁹⁸ of vaker pas beschikbaar komt na procedurele informatie⁹⁹ treedt heel vaak een eerlijkproceseffect op. Dit effect van procedurele rechtvaardigheid komt zo vaak en in zo sterke mate voor omdat distributieve rechtvaardigheid vaak niet goed interpreteerbaar is. Bovendien weten we uit nauwkeurig onderzoek dat mensen het belang van uitkomsten overschatten voor hoe belangrijk die uitkomsten zijn in hun en andermans reacties.

⁹⁴ Waard, B.W.N. de e.a. (2011). *Ervaringen met bezwaar: Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.;

⁹⁵ Herweijer & J.R. Lunsing (2011). *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*. Den Haag: Ministerie van BZK.

⁹⁶ TNS NIPO (2009). *Onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening. 1-meting*. Den Haag: Ministerie van BZK.

⁹⁷ Winter, H.B., Middelkamp A. & Herweijer M. (2007). *Klagen bij bestuursorganen, Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

⁹⁸ Bos, K. van den, Lind, E.A., Vermunt, R. & Wilke, H.A.M. (1997). How do I judge my outcome when I do not know the outcome of others? The psychology of the fair process effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 72, 1034-1046.

⁹⁹ Bos, K. van den, Lind, E.A., Vermunt, R. & Wilke, H.A.M. (1997). How do I judge my outcome when I do not know the outcome of others? The psychology of the fair process effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 72, 1034-1046.

Ook moet benadrukt worden dat procedurele rechtvaardigheid veelal van groter belang is bij negatieve beslissingen of negatieve uitkomsten dan bij positieve besluiten of positieve uitkomsten.¹⁰⁰ Dit komt omdat negatieve beslissingen belangrijker voor mensen zijn, dus meer impact op ze hebben. Het is dan nog belangrijker dat er met respect met je wordt omgegaan. Het blijkt dat rechtvaardigheid, en in het bijzonder een eerlijke en rechtvaardige bejegening, dan nog belangrijker voor mensen is dan wanneer uitspraken of uitkomsten positief uitpakken. In paragraaf 3.3, 3.4 en 3.5 komen wij hier in het kader van de empirische analyse op terug.

Rechtvaardigheid stelt mensen in staat om goed met alarmerende omstandigheden om te gaan. Managers en economen zijn veelal geneigd om rechtvaardigheid als een soort luxe-goed te beschouwen; iets dat je dus niet aan werknemers of burgers toestaat wanneer er moet worden gereorganiseerd of wanneer het economisch tegenzit. Onderzoek toont echter aan dat juist in onzekere of alarmerende omstandigheden werknemers en burgers sterk negatief reageren op een gebrek aan rechtvaardigheid; iets dat je als manager of econoom of overheid dan juist niet wilt.¹⁰¹ Dit alles toont aan dat het hier veronderstelde proces minder voor de hand ligt dan men op het eerste oog wellicht zou denken.

3.7 Percepties, rechtvaardiging en eigenbelang

Dit rapport stelt dat er zorgvuldig aandacht moet worden geschonken aan hoe procedureel rechtvaardig de interactie met de overheid door burgers wordt ervaren. Hiermee ligt dus een grote nadruk op de percepties van burgers. Maar is dit wel terecht? Zijn burgers bijvoorbeeld niet heel erg egocentrisch in hun reacties? Dit blijkt veelal niet het geval te zijn. Veel Nederlanders stellen zich coöperatief in de samenleving op.¹⁰² Natuurlijk is het zo dat er zelfzuchtige mensen zijn. Van Lange e.a. vonden in 1997 in een representatieve steekproef ($N = 1728$) van de Nederlandse bevolking dat 21.3% van de respondenten als individualistisch te kenmerken was. En 7.5% is individualistisch. Maar merk op dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking een prosociale waardenoriëntatie heeft. In de steekproef van Van Lange e.a. betrof dit 71.2%. In andere studies worden soms net wat andere percentages gevonden¹⁰³ maar belangrijk is wel dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking het goede voor heeft met anderen.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Brockner, J. & Wiesenfeld, B.M. (1996). An integrative framework for explaining reactions to decisions: Interactive effects of outcomes and procedures. *Psychological Bulletin*, 120, 189-208.

¹⁰¹ Bos, K. van den (2002). *De sociale drie-eenheid: Sociale wetenschappen, sociale psychologie, sociale rechtvaardigheid*. Inaugurale rede, Universiteit Utrecht.

¹⁰² Lange, P.A.M. van, Otten, W., Bruin, E.M.N. de & Joireman, J.A. (1997). Development of prosocial, individualistic, and competitive orientations: Theory and preliminary evidence. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73, 733-746.

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld Dijk, E. van, Cremer, D. de & Handgraaf, M. (2004). Social value orientation and the strategic use of fairness in ultimatum bargaining. *Journal of Experimental Social Psychology*, 40, 697-707.

¹⁰⁴ Bos, K. van den, Lange, P.A.M. van, Lind, E.A., Venhoeven, L.A., Beudeker, D.A., Cramwinckel, F.M., Smulders, L. & Laan, J. van der (2011). On the benign qualities of behavioral disinhibition: Because of the prosocial nature of people, behavioral disinhibition can weaken pleasure with getting more than you deserve. *Journal of Personality and Social Psychology*, 101, 791-811.

Dit alles wil natuurlijk niet zeggen dat zelfzucht, eigenbelang, materiële zaken geen rol spelen. Neen, zeker niet. Maar minder dan veelal wordt aangenomen. Uit onderzoek blijkt dat mensen het belang van materiële uitkomsten overschatten voor hoe belangrijk die uitkomsten zijn in hun en andermans reacties.¹⁰⁵ Dit is nog een reden waarom procedurele rechtvaardigheid vaak erg belangrijk is in het verklaren van reacties van mensen en voornamelijk als eerste reactie. Mensen corrigeren die eerste, zelfzuchtige reactie veelal.¹⁰⁶

Dat wil niet zeggen dat er geen mensen zijn die primair voor hun eigenbelang gaan, maar dat is een minderheid. De overheid moet in deze waken voor een negativiteitseffect: het negatieve gedrag van een minderheid moet niet het beeld kleuren over hoe “de mens” in elkaar zit. Wellicht overschatten juristen die veel burgers met klachten of bezwaren zien, of burgers die frequent en op ernstige wijze de wet overtreden, het percentage burgers met een individualistische of anderszins zelfzuchtige neiging. De prosociale meerderheid zou immers wel eens minder in contact kunnen komen met justitie en daarmee voor veel juristen minder op kunnen vallen. Dit wil overigens natuurlijk niet zeggen dat juridische sancties niet belangrijk zouden zijn. Niettegenstaande de grote rol van ervaren procedurele rechtvaardigheid, die in dit rapport zal worden onthuld, kan je sancties als maatschappij nooit missen.

In hoofdstuk 4 komen wij terug op de perceptie van procedures en uitkomsten onder burgers en ambtenaren.

¹⁰⁵ Miller, D.T. (1999). The norm of self-interest. *American Psychologist*, 54, 1053-1060

¹⁰⁶ Bos, K. van den, Peters, S.L., Bobocel, D.R. & Ybema, J.F. (2006). On preferences and doing the right thing: Satisfaction with advantageous inequity when cognitive processing is limited. *Journal of Experimental Social Psychology*, 42, 273-289.



Joel Brockner is the Phillip Hettleman Professor of Business Management at Columbia Business School, New York and a Visiting Professor of Business Administration at Harvard Business School. Within the broader field of organizational behaviour, Joel Brockner is well known for his work in several areas, including organizational justice, the interaction effect between procedure and outcome, the effects of organizational downsizing on the productivity and morale of the “survivors,” the management of organizational change, self processes in organizations and managerial judgment and decision making. At Columbia he teaches the MBA elective course Managerial Decision Making, the Ph.D. course Individual and Collective Behavior in Organizations, and he is an active consultant and speaker to companies worldwide.

Interview

Joel Brockner

Introduction

In his work on procedural fairness professor Joel Brockner is most known for his research on the interactive relationship between outcome favorability and process fairness and how this influences what people think, feel, and do. He states that conventional wisdom underplays the complexity of how we are affected by what happens and how things happen. More often than not, the effects of outcome and process cannot be considered in isolation of one another; the effects of what you say depend on how you say it. The interaction effect can be describe as people's tendencies to respond better when their outcomes are more favorable is reduced when process fairness is high rather than low. Research conducted by Joel Brockner has taught us a great deal about the "process-outcome interaction".¹ In this interview he explains these interaction effects, why these effects are important and when they are more versus less likely to happen.

¹ Folger, Rosenfield & Robinson (1983) Brockner and Wiesenfeld (1996) Brockner (2010)

Professor Brockner, you have done a lot of research on procedural fairness in an organizational context. Can you talk a little bit about that and about the effects of procedural fairness?

Sure. Procedural fairness refers to how people go about planning decisions and how people go about implementing decisions. The operative word being "how". In the past the only work on fairness in the workplace was on what we call 'outcome fairness' or sometimes called 'distributive justice' and there people were concerned with the fairness of decisions themselves. So for example the person who contributed the most was the most rewarded. And what we learned was that employees reactions to decisions, their willingness to support the decisions, support the decision-maker, support the organization as a whole, their motivation and so forth was effected not only by the fairness of the outcomes but also by the fairness of the process. And we now know that procedural fairness itself is a very complex or at least multi faceted topic or concept. So when procedural fairness was first introduced it was actually equated with voice or input. Decisions were seen as fair to the extent that people were allowed to either provide input into the decision, how the decision was to be reached or if they had input into the ultimate vote or the ultimate outcome of a decision. So voice was originally equated with procedural fairness but we now know that many other factors drive people's perceptions of fairness of the process as well.

We now know that it's not simply whether you had input, although that is a major determinant to whether you feel the process was fair, but it also depends upon lots of criteria identified by Leventhal back in the 1980's, such things as like whether decisions were made consistently, whether decisions were made on the basis of accurate information, for example if you're going to decide who stays and who leaves during an organizational downsizing and you're going to do it on the basis of merit it has to be clear that the measure of merit is a valid or an accurate one. If people have a chance to appeal a certain decision, it's called correctability is another element of procedural fairness. Yet another one is whether people feel like the decisions were made with advanced notice. If an important change is made at the workplace, was it made kind of over-night or did people get training and heads-up that this important change would be coming down the pike. Lots of things go into it a part from whether people had voice. I should also mention that there is an interpersonal component of procedural fairness, sometimes called Interactional justice but the basic idea here is; you know at the end of the day decisions are planned and implemented by people and how the recipient of the decision feels that the implementer did things, so did the implementer express concern, did the implementer show signs of treating the person with dignity, respect, compassion, did the implementer provide an explanation or social account for the decision. All these factors have a huge baring on whether people feel the process was fair and whether people feel the process was fair in turn has a huge baring on things that managers and organizations care about. Motivation, productivity, commitment, moral, trust and the like.

Can you explain the procedure x outcome interaction effect?

It offers a different way of thinking about how people react to decisions as a function of both what happened (outcome favorability) and how things happened (procedural fairness). We all probably have heard the expression “*It’s not only what you do, but how you do it that matters.*” The interaction effect takes this age-old adage as its point of departure, and says that how people react to decisions is not simply determined by what happens (what you do) *and* how it happened (how you do it). Rather, the interaction effect is telling us that the effect of what you do *depends* on how you do it. As suggested by the data in this report on how Dutch people react to their encounters with the Dutch government as a function of whether the case was solved (outcome favorability) and the quality of the procedure, the outcome (what was done) mattered much less when the procedure was of high quality than when it was of low quality.

In other words, the interaction effect is basically saying that the impact of each of these two entities (outcome and procedure) on people’s reactions to decisions cannot be examined in isolation of one another. Do people react better when they get more favorable outcomes? On average, they do. However, how much the outcome matters depends on the quality of the procedures used to plan or implement the decision. When the procedures are done in a high quality way, the favorability of the outcome doesn’t have nearly as much of an influence on people’s reactions to the decision, relative to when procedural quality is low.

What do you think is the best way in which lawyers and policy makers should interpret the effect?

In an ideal world, people can gain the most support for their decisions by doling out favorable outcomes with high quality procedures. However, the world is not ideal. More often than not, decision makers are constrained in terms of giving people the outcomes they want. What the interaction effect is saying is that especially when decision makers have to make the “tough choices” (meaning, that at least some of those on the receiving end are going to get unfavorable outcomes), it is particularly important to ensure high quality procedures. Furthermore, decision makers are far less constrained when it comes to making decisions with high quality procedures than they are with delivering favorable outcomes. So, not only *should* decision makers try to ensure high quality procedures when delivering unfavorable outcomes, but also the nature of high quality procedures are such that they typically *can* be enacted when decision makers have to deliver unfavorable outcomes.

Could you perhaps give one or more examples that illustrate the effect, and the importance of the effect, in clear terms?

When employees are laid off from work organizations (in which they have obviously received an unfavorable outcome), whether they will sue their employers for wrongful termination very much depends on the quality of the procedures used to plan and implement the layoff decisions. Those who perceive that the layoffs were handled with a fair process are much less likely to sue than are those who perceive that the layoffs were handled with an unfair process. A high quality process goes a long way towards reducing the resentment and negativity that may be elicited by being on the receiving end of an unfavorable outcome.

What do you think the importance and relevance of the effect is for policy making?

If and when policy makers have to make decisions in which at least some people are likely to be unhappy with their outcomes (which happens practically all of the time, after all, when it comes to outcomes you can’t satisfy all of the people all of the time), they should do everything possible to ensure high quality procedures. Moreover, not only should policy makers do everything possible to ensure high quality procedures, but also, more often than not, it is within the realm of possibility for them to do so. Put differently, the expression, “you can’t satisfy all of the people all of the time” is much more applicable to outcomes than to procedures. Across large numbers of people, it is typically possible to ensure high quality procedures, even if many of them are not likely to be happy with the outcomes.

If procedural fairness has such important effects, why isn’t it practiced more often?

I think that there is not just one answer. Sometimes it is a matter of a lack of knowledge. In other words, sometimes people literally don’t know that it makes such a difference when they are perceived as procedurally fair. And if only they had realized they would have made it more of a priority to be procedurally fair in planning and implementing decisions. Sometimes I think it is kind of a lack of skill, in other words people might think they are more procedurally fair than they really are. They might know about the concept of procedural fairness and know that it is important but they have unawareness or in this case I would say a self awareness gap. A knowledge gap rather than that it is a self knowledge gap. They think that they are doing it more than they really are and as a result the benefits of being perceived as procedurally fair don’t get realized. But there is hope. There is reason and very promising research which shows that you can actually train people in procedural fairness and they can get better at it.

Has the interaction effect been studied mainly or only in North-American settings only or is there evidence that the effect is more widespread?

Whereas many studies on the interaction effect have been done in North America, the effect is certainly not limited to North America. Kees van den Bos has found the effect in the Netherlands, and the interaction effect holds in Asia as well. In fact, one of our papers showed that the interaction effect is actually stronger in collectivistic cultures than in individualistic cultures.² I believe this is because the process x outcome interaction is really a trust x outcome interaction, as was shown in the 1997 paper we did on this topic. In other words, procedural fairness influences trust, and it is the trust elicited by procedural fairness, not procedural fairness per se, that is interacting with outcome favorability/fairness. If this is true, then whenever determining the trustworthiness of the other party is a more psychologically significant concern then the process/outcome interaction should be more pronounced.

Determining the trustworthiness of the other party is likely to be more salient for people in more collectivistic cultures (after all, more is at stake when people define themselves based upon their relationships with others), and it is likely to be more salient when people are relatively low in status, as we argued in the Chen/Brockner/Greenberg (2003 OBHDP) paper. In fact, the process/outcome interaction summarized by Brockner/Wiesenfeld is stronger when people come from collectivistic cultures, and when people are lower rather than higher in status than their interaction partners. So, my understanding of WHY the interaction is actually stronger in collectivist than individualist cultures; collectivists care more about determining the trustworthiness of the other party.

Is the interaction effect mainly or only been studied in work contexts and not so much in legal contexts?

The interaction effect has been studied more in work contexts than in legal contexts. However, there are a few examples of it showing up in legal settings; see the references to Adler et al. (1983) and Lind (1994b) in the Brockner and Wiesenfeld (1996) review paper.

What do you think are among the most important challenges that you think future research should try to reveal about the effect?

Given that high quality procedures make such a difference in how people react to unfavorable outcomes (relative to if those same unfavorable outcomes were delivered with low procedural fairness), a very important challenge is to help policy makers find ways to implement decisions with high procedural fairness.

² attached article (published in 2000, in ASQ).

4

Empirische analyse

4.1 Inleiding

In de tot dusver gepubliceerde rapporten¹ werd weinig aandacht besteed aan de rol van waargenomen procedurele rechtvaardigheid en de invloed die procedurele rechtvaardigheid kan hebben op hoe burgers omgaan met tegenvallende uitkomsten. In dit hoofdstuk worden deze lacunes opgevuld. Hierbij wordt op een aantal aspecten in detail ingegaan. Dit betreft onder meer welke eerlijk proces effecten (*fair process effects*) burgers laten zien in hun interactie met de overheid in het kader van de Prettig Contact met de Overheid pilots. Ook betreft dit de vraag of procedurele rechtvaardigheid nog belangrijk is als uitkomsten voor burgers tegenvallen of anderszins negatief uitpakken, en wat de rol is van procedurele rechtvaardigheid bij primaire besluitvormingsprocessen versus bezwaarprocedures. Tevens wordt ingegaan op de vraag of er een discrepantie is tussen hoe burgers en ambtenaren de rechtvaardigheid van de gevolgde procedures ervaren en of dat deze discrepantie er meer is bij het interpreteren of een zaak wel of niet is opgelost. Belangrijke conclusies van dit hoofdstuk zullen blijken te zijn dat burgers de interactie met ambtenaren in de Prettig Contact pilots als goed tot heel goed hebben ervaren.

¹ Zie bijvoorbeeld Velden, L. van der Koetsenruijter, C. & Euwema, M.C. (2010). *Prettig contact met de overheid 2, Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden—resultaten, analyses & aanbevelingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ook is het zo dat burgers het heel goed kunnen hebben als uitkomsten tegenvallen mits de procedurele rechtvaardigheid heel goed is: procedurele rechtvaardigheid is niet alleen van belang wanneer uitkomsten gunstig uitpakken voor burgers, maar speelt een nog belangrijker rol bij het aanvaarden van tegenvallende of negatieve uitkomsten dan bij positieve uitkomsten. Ook speelt procedurele rechtvaardigheid een (iets) belangrijkere rol bij primaire besluitvormingsprocessen dan bij bezwaarprocedures. Tevens zal blijken dat burgers en ambtenaren dezelfde inschatting maken in hoe procedureel rechtvaardig hun interactie verliep. Ambtenaren zijn echter wel positiever of een zaak is opgelost dan burgers.

4.2 Ervaren procedurele rechtvaardigheid

Door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid is in Prettig Contact 2 gemeten door drie belangrijke componenten van procedurele rechtvaardigheid te meten. Dit is gedaan door burgers te vragen antwoord te geven op de volgende drie vragen die betrekking hadden op hun interactie met de ambtenaar (of ambtenaren) in de pilots van Prettig Contact 2: “Ik ben op een beleefde manier behandeld”
“Ik ben met respect behandeld”
“Ik kon mijn mening geven”

Alle drie de antwoorden werden op een 5-puntsschaal gegeven, waarbij 1 stond voor *helemaal oneens*, 2 voor *mee oneens*, 3 voor *onzeker*, 4 voor *eens*, en 5 voor *helemaal eens*. De antwoorden op de drie items bleken goed met elkaar samen te hangen.² Ook is opvallend dat burgers over het algemeen een hoge mate van procedurele rechtvaardigheid ervoeren: het gemiddelde oordeel op de 5-puntsschaal betrof 4.39. De mate waarin respondenten van dit gemiddelde oordeel afweken was klein.³ Dit komt onder meer tot uiting in het feit dat 91.8% van de respondenten de interactie met de ambtenaar als eerlijk ervoeren (zij gaven gemiddeld een 4 of hoger op de antwoordschaal). De overgrote meerderheid van de respondenten ervoer dus een goede mate van procedurele rechtvaardigheid. 38.8% Van de respondenten gaf zelfs op alle drie de vragen een 5 als antwoord, de hoogst mogelijke score voor ervaren procedurele rechtvaardigheid. Zij ervoeren de procedurele rechtvaardigheid dus als *heel goed*. 53.0% Van de respondenten gaven een gemiddeld oordeel van 4 of hoger (maar niet 5.0). Zij ervoeren de mate van procedurele rechtvaardigheid dus als *goed*. Wij zullen in hier in volgende secties nader op terugkomen. Slechts 1.2% van de respondenten gaf aan dat zij de mate van procedurele rechtvaardigheid gemiddeld beneden het middelpunt van de schaal (3) ervoeren. Al met al kan geconcludeerd worden dat burgers de procedurele rechtvaardigheid van hun interactie met de ambtenaren als zeer positief hebben ervaren. De bij de pilots betrokken ambtenaren verdienen hiervoor een groot compliment! Ook geeft dit aan dat zeker niet iedereen, maar wel veel burgers een positieve instelling hebben

² Cronbach's $\alpha = .88$.

³ De standaarddeviatie (SD) was 0.61.

ten aanzien van andere personen⁴ en ook vaak tegenover de overheid.⁵ Dit kan geconcludeerd worden aan de hand van het oordeel van burgers over drie belangrijke aspecten van procedurele rechtvaardigheid.

Het verdient wel aanbeveling om in toekomstig onderzoek tevens te meten: (a) de mate waarin burgers het idee hebben dat er oprecht naar hun mening wordt geluisterd (*due consideration*⁶), hoe (b) eerlijk en (c) rechtvaardig zij zich behandeld voelen door de ambtenaren tijdens het informele contact en of burgers de betrokken ambtenaren als (d) competent en (e) professioneel hebben ervaren. Dit in overeenstemming met wat hierover in hoofdstuk 3 is opgemerkt. Andere overwegingen die hieromtrent in hoofdstuk 3 zijn gemaakt dienen tevens mee te worden genomen in toekomstig onderzoek.^{7,8} Met een aldus robuustere maat van ervaren procedurele rechtvaardigheid, bestaande uit meer items (b.v. 8 i.p.v. 3 items), kan krachtiger (met meer statistische *power*) inzicht worden verkregen in de effecten van ervaren procedurele rechtvaardigheid op de beleving van burgers én op objectieve maten (zoals of een zaak of probleem wel of niet wordt opgelost). Daarnaast kan met een dergelijke maat wellicht ook een nader onderscheid worden aangebracht in verschillende groepen burgers die op verschillende wijze reageren op interacties met overheden. Dat is met de huidige maat die uit slechts 3 items bestaat alsmede met de thans verzamelde hoeveelheid data niet goed mogelijk.

4.3 Eerlijk proces effecten: Procedurele rechtvaardigheid doet ertoe

Uit paragraaf 4.1 volgt dat burgers een grote mate van procedurele rechtvaardigheid ervoeren in hun informele interacties met ambtenaren die deelnamen aan de pionierstrajecten van het Prettig Contactproject. Maar beïnvloedt dit hun andere reacties op een betrouwbare manier? Dit blijkt inderdaad het geval te zijn. Naarmate burgers meer procedurele rechtvaardigheid ervoeren waren zij meer tevreden met hun uitkomst.⁹ Hierbij werd tevredenheid met de uitkomst gemeten aan de hand van burgers hun reacties op de vragen “Ik ben tevreden met de uitkomst”, “De oplossing van de zaak was bevredigend voor mij”, “Ik ben tevreden met de afspraken die we gemaakt hebben”.¹⁰

⁴ Van den Bos e.a. (2011).

⁵ Van den Bos (2011).

⁶ Tyler (1987).

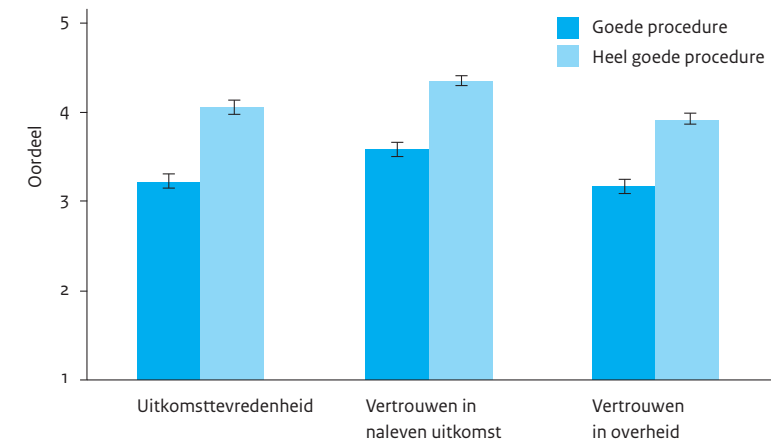
⁷ Zie bijvoorbeeld Moorman (1991).

⁸ Zie ook Van den Bos (2005).

⁹ $\beta = 0.37, p < .001$.

¹⁰ Deze items hingen op betrouwbare wijze met elkaar samen, Cronbach's $\alpha = .93$.

Tevens werd gevonden dat wanneer procedurele rechtvaardigheid toenam burgers meer vertrouwen hadden in het naleven van de uitkomst.¹¹ Hierbij werd vertrouwen in naleven van de uitkomst gemeten met de vragen “Ik vertrouw erop dat onze afspraken zullen worden nagekomen”, “Ik ben ervan overtuigd dat onze afspraken zullen worden gerespecteerd” en “Ik geloof dat we ons allemaal aan de afspraken zullen houden”.¹² Voorts werd gevonden dat toenemende procedurele rechtvaardigheid er voor zorgde dat burgers meer vertrouwen hadden in het contact met de ambtenaren of overheid.¹³ Hierbij werd vertrouwen in het contact met ambtenaren of overheid gemeten met de items “Naar mijn idee is het contact verbeterd” en “Ik verwacht dat wij in de toekomst beter met elkaar om zullen gaan”.¹⁴ Figuur 6 geeft de resultaten van de tot dusver besproken eerlijk proceseffecten weer, uitgesplitst naar burgers die een goede procedure ervoeren in hun interactie met de ambtenaren van de pilots¹⁵ en burgers die een heel goede procedure ervoeren.^{16,17}



Figuur 6. Door burgers aangegeven mate van tevredenheid met de uitkomst, vertrouwen in naleven van de uitkomst, en vertrouwen in contact met de overheid als een functie van door burger ervaren procedurele rechtvaardigheid (goed vs. heel goed).

¹¹ $\beta = 0.45, p < .001$.

¹² Deze items hingen op betrouwbare wijze samen, Cronbach's $\alpha = .95$.

¹³ $\beta = 0.41, p < .001$.

¹⁴ Deze items hingen betrouwbaar samen, Cronbach's $\alpha = .88$.

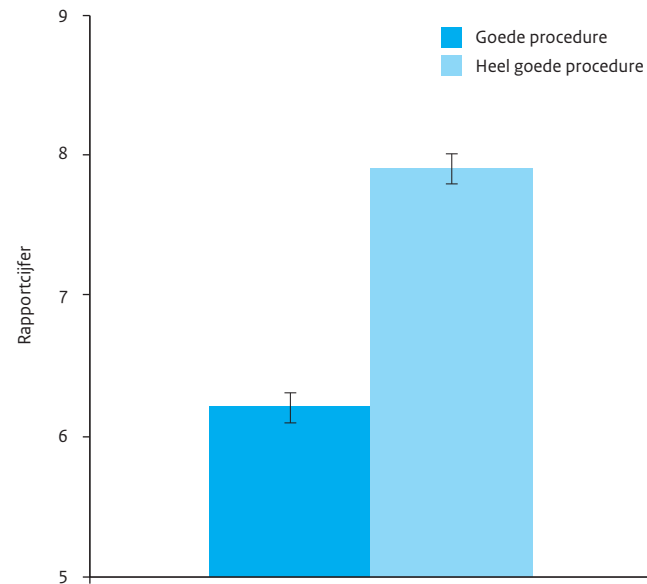
¹⁵ D.w.z. burgers die 1 standaarddeviatie onder het gemiddelde van ervaren procedurele rechtvaardigheid scoorden (-1 SD).

¹⁶ D.w.z. burgers die 1 standaarddeviatie boven het gemiddelde scoorden (+1 SD).

¹⁷ De foutenbalken in de figuur geven de mate van spreiding in de oordelen weer (de zogenaamde standaardfout, of *standard error*, SE).

In Figuur 6 en in andere analyses die hierna komen gebruiken wij de labels “goede procedure” en “heel goede procedure.” Wij gebruiken deze labels omdat de interacties met de ambtenaren door burgers vaak heel positief werden beoordeeld. Dus als in analyses wordt gefocust op burgers die de procedurele rechtvaardigheid relatief wat lager beoordeelden¹⁸ dan heb je het nog steeds over burgers die de procedure meestal als “goed” beoordeelden. Burgers die de procedurele rechtvaardigheid relatief wat hoger beoordeelden¹⁹ zijn burgers die de procedure als “heel goed” beoordeelden.

Het is interessant om hier te vermelden dat toenemende procedurele rechtvaardigheid geassocieerd was met een hoger rapportcijfer dat burgers aan hun behandeling van hun zaak toekenden.²⁰ Dat wil zeggen, wanneer burgers de vraag kregen voorgelegd “Welk rapportcijfer wilt u toekennen aan de behandeling van deze zaak?” beoordeelden burgers die een goede procedure ervoeren²¹ de behandeling van hun zaak met een 6+ als rapportcijfer. Burgers die een heel goede procedure ervoeren²² beoordeelden de behandeling van hun zaak met een 8-. Figuur 7 geeft dit effect van ervaren procedurele rechtvaardigheid weer. Dit effect toont duidelijk aan dat procedurele rechtvaardigheid ertoe doet in de beleving van burgers.



Figuur 7. Door burgers toegekend rapportcijfer van de behandeling van hun zaak als een functie van door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid (goed vs. heel goed).

¹⁸ Hier gedefinieerd als 1 standaarddeviatie beneden het gemiddelde (-1 SD).

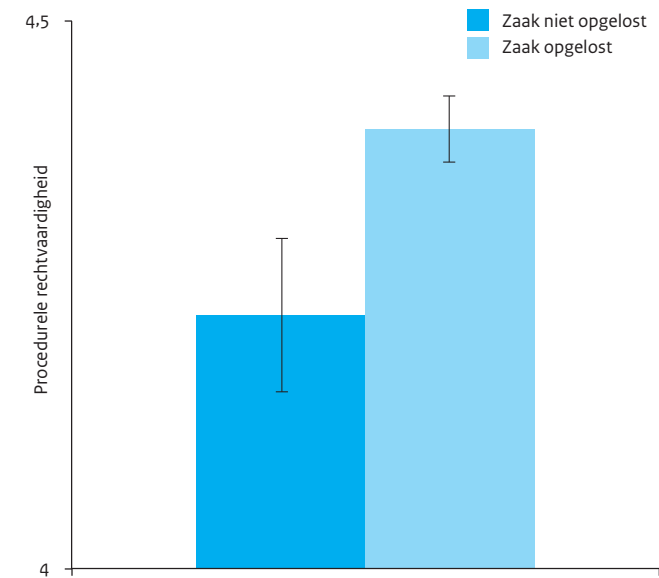
¹⁹ Hier gedefinieerd als 1 standaarddeviatie boven het gemiddelde (+1 SD).

²⁰ $\beta = 0.51, p < .001$.

²¹ -1 SD.

²² +1 SD.

Procedurele rechtvaardigheid beïnvloedt niet alleen de percepties van burgers, het hangt ook significant samen met het objectieve feit of een zaak wel of niet wordt opgelost. Zoals in Figuur 8 wordt weergegeven neemt met toenemende ervaren procedurele rechtvaardigheid (zoals ervaren door de burger) de kans significant toe dat zaken objectief worden opgelost.²³ Dit geeft dus het effect van de perceptie van de burger op objectieve uitkomsten weer.²⁴



Figuur 8. Aantal zaken opgelost (versus niet opgelost) gerelateerd aan toenemende ervaren procedurele rechtvaardigheid door burgers.

²³ $F(1, 371) = 5.57, p < .01$.

²⁴ Hierbij wordt opgemerkt dat of de zaak wel of niet is opgelost verschillende juridische betekenissen kan hebben en naar verschillende uitkomsten kan verwijzen. In dit rapport wordt de definitie of een zaak wel of niet is opgelost gehanteerd uit Prettig Contact 2. Voor een nadere uitwerking van verschillende juridische betekenissen en verschillende juridische uitkomsten wordt verwezen naar Prettig Contact 5.

Een andere manier om het eerlijkproceseffect op de zaken die worden opgelost inzichtelijk te maken is de tweeledige constatering dat (1) de Prettig Contactpilots tot een bewonderenswaardig percentage van 72.1% opgeloste zaken hebben geleid, en (2) dat het percentage opgeloste zaken verder toeneemt tot 83.7% wanneer er sprake is van heel goede procedures.²⁵ Dit suggereert dus dat zorgvuldig aandacht besteden aan procedurele rechtvaardigheid in de interactie met burgers ervoor kan zorgen dat er veel zaken in een vroegtijdig stadium op een voor alle partijen bevredigende wijze kunnen worden opgelost. Het vorige hoofdstuk in dit rapport en de Prettig Contact pilots geven belangrijke aanwijzingen hoe deze hoge mate van procedurele rechtvaardigheid kan worden bereikt.

We tekenen hierbij nogmaals aan dat hier sprake is van correlatieve gegevens. Dit betekent in dit geval dat niet uitgesloten kan worden dat het feit of een zaak wel of niet is opgelost de procedurele rechtvaardigheidspercepties van burgers heeft beïnvloed (in plaats van dat de procedurele rechtvaardigheidspercepties het wel of niet oplossen van de zaak hebben beïnvloed). Theoretisch komt een dergelijk uitkomsteffect minder vaak voor dan het hier bestudeerde eerlijk proceseffect.^{26,27} Empirisch zullen we bovendien zo meteen zien dat de ervaren uitkomsten minder invloed uitoefenden op de reacties van burgers dan de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Dit sluit aan bij wat de onderzoeksliteratuur ons op dit gebied doet verwachten.²⁸ Desalniettemin is vervolgonderzoek hiernaar (met gebruikmaking van longitudinale of experimentele onderzoeksontwerpen) aan te raden. Wellicht nog belangrijker is de constatering dat het waarschijnlijk nog interessanter is om de gecombineerde invloed van procedures en uitkomsten op reacties van burgers na te gaan.^{29,30,31} Hier wordt in de volgende sectie nader op ingegaan.

²⁵ Hierbij worden 'heel goede procedures' gedefinieerd als $M = 5,0$ op de procedurele rechtvaardigheidsschaal.

²⁶ Van den Bos, Lind, e.a. (1997).

²⁷ Maar zie ook Van den Bos (1999).

²⁸ Lind, E.A. & Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.

²⁹ Brockner, J. (2010). *A contemporary look at organizational justice: Multiplying insult times injury*, New York: Routledge.

³⁰ Brockner & Wiesenfeld (1996).

³¹ Van den Bos, Lind, e.a. (1997).

4.4 Procedures en uitkomsten: Procedurele rechtvaardigheid doet er meer toe wanneer uitkomsten negatief zijn

Belangrijke vragen die vaak opkomen bij het onderwerp van procedurele rechtvaardigheid is of dit eigenlijk wel een belangrijk onderwerp is en of uitkomsten niet veel belangrijker zijn voor hoe mensen reageren. De onderzoeksliteratuur toont aan dat dit vaak niet het geval is.^{32,33} Heel vaak heeft juist ervaren procedurele rechtvaardigheid een sterker effect op mensen dan de uitkomst die zij verkrijgen.³⁴ Een andere, gerelateerde vraag is of procedurele rechtvaardigheid er eigenlijk wel toe doet wanneer uitkomsten negatief zijn of anderszins tegenvallen. Is het niet zo dat procedurele rechtvaardigheid enigszins belangrijk is wanneer uitkomsten positief of gunstig uitpakken en doet procedurele rechtvaardigheid er niet of nauwelijks toe wanneer de uitkomsten negatief of ongunstig zijn? Soms is dit inderdaad het geval,³⁵ maar uitgebreide literatuurreviews tonen aan dat dit gewoonlijk niet het geval is.^{36,37} Sterker, er is veelal sprake van het omgekeerde patroon: procedurele rechtvaardigheid is belangrijk wanneer uitkomsten gunstig voor mensen zijn én is nog belangrijker wanneer de uitkomsten tegenvallen of anderszins ongunstig zijn.

De Prettig Contact gegevens die hier worden gerapporteerd sluiten aan bij wat veelal in de onderzoeksliteratuur wordt gevonden: Ja, uitkomsten doen er toe. Burgers kennen bijvoorbeeld een hoger rapportcijfer toe aan de behandeling van hun zaak wanneer hun zaak wordt opgelost (7.4) dan wanneer dit niet het geval is (6.1). Echter, het bejegend worden met een goede of een heel goede procedure beïnvloedt het rapportcijfer dat burgers aan de behandeling van hun zaak toekennen nog veel meer: een heel goede procedure leidt tot een aanzienlijk positiever rapportcijfer (7.7) dan een goede procedure (5.8). En procedures doen er toe wanneer zaken worden opgelost (lees: uitkomsten gunstig zijn), maar is nog belangrijker wanneer zaken niet worden opgelost (uitkomsten ongunstig zijn). Dit wordt weergegeven in Figuur 9.

³² Lind & Tyler (1988).

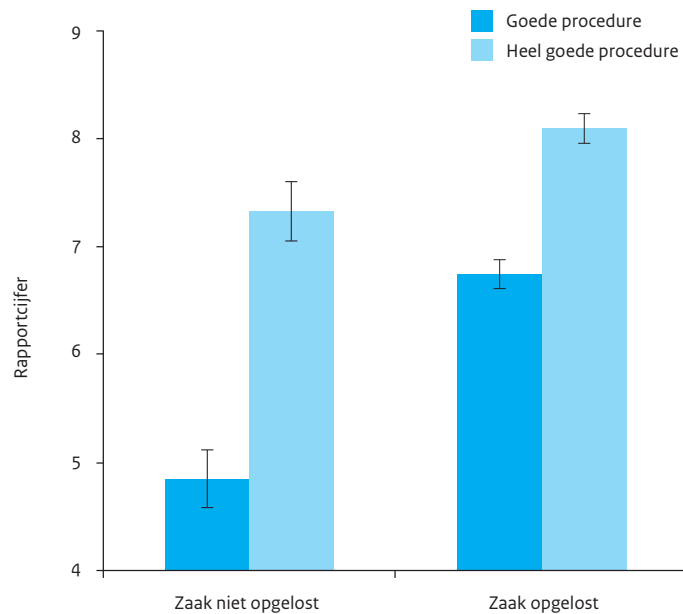
³³ Miller (1999).

³⁴ Voor een onderbouwing waarom dit het geval is, zie bijvoorbeeld Van den Bos, Lind, e.a. (1997).

³⁵ Vgl. Van Velthoven (2011).

³⁶ Brockner (2010).

³⁷ Brockner & Wiesenfeld (1996).



Figuur 9. Door burgers toegekend rapportcijfer van de behandeling van hun zaak als een functie van door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid (goed vs. heel goed) en het wel of niet oplossen van de zaak of het probleem.

In Figuur 9 wordt de relatie weergegeven tussen ervaren procedurele rechtvaardigheid en de gunstigheid van de objectieve uitkomst (wordt de zaak wel of niet opgelost tijdens het informele contact met de overheid).³⁸ De figuur toont aan dat zowel procedurele rechtvaardigheid als de gunstigheid van de uitkomst belangrijk zijn voor het rapportcijfer dat burgers aan de behandeling van hun zaak toekennen. Het effect van de uitkomst is significant,³⁹ maar het effect van procedurele rechtvaardigheid is bijna twee keer zo sterk.^{40,41} Dus, ja, uitkomsten doen er toe, maar procedurele rechtvaardigheid nog veel meer. Bovendien toont Figuur 9 aan dat het om de combinatie van procedurele rechtvaardigheid en de uitkomst gaat. Oftewel, het interactie-effect tussen deze twee variabelen is significant.⁴²

³⁸ Burgers vinden de uitkomst van hun zaak gemiddeld genomen gunstiger wanneer deze zaak wordt opgelost dan wanneer de zaak niet wordt opgelost. Daarom wordt deze uitkomst hier als gunstig respectievelijk ongunstig gelabeld. Dit is in overeenstemming met het werk van Brockner (2010; Brockner & Wiesenfeld, 1996). Nogmaals, voor meer informatie over de juridische details wordt verwezen naar het werk van Marseille in Prettig Contact 5.

³⁹ $F(1, 285) = 41.07, p < .001, \eta^2 = .13$.

⁴⁰ $F(1, 285) = 77.40, p < .001, \eta^2 = .21$.

⁴¹ Voor een vergelijking van de sterktes van de verschillende effecten, vergelijk bij deze toetsen s.v.p. de effect sizes van de respectievelijke toetsen met elkaar. Deze effect sizes worden hier uitgedrukt in zogenaamde partiële-eta-kwadraat-waarden (η^2).

⁴² $F(1, 285) = 6.57, p < .02$.

Procedurele rechtvaardigheid is belangrijk wanneer uitkomsten positief zijn en zaken worden opgelost.⁴³ De overheid scoort na een goede procedure een 7- als rapportcijfer voor de behandeling van de zaak van de burger, en na een heel goede procedure een 8+. Wellicht nog belangrijker: Zoals je op basis van de onderzoeksliteratuur⁴⁴ zou verwachten is procedurele rechtvaardigheid nog belangrijker wanneer uitkomsten negatief zijn of tegenvallen.^{45,46} Je gaat dan als overheid en betrokken ambtenaar van een “onvoldoende” (een 5- als rapportcijfer) naar “ruim voldoende” (een 7+ als rapportcijfer). Bij een slechte uitkomst evenaar je als overheid en betrokken ambtenaar met een heel goede procedure een goede uitkomst met een “gewoon goede” procedure (je scoort dan ongeveer een 7+ of 7- als rapportcijfer). Dus met oprecht heel goede procedures kunnen zaken die niet (kunnen) worden opgelost toch nog tot een positieve beoordeling leiden. Het allerbest is natuurlijk én een heel goede procedure én een goede uitkomst; dan scoor je als overheid en ambtenaar “goed”, gemiddeld een 8+. Figuur 9 geeft deze effecten weer.

Het is belangrijk om te vermelden dat wanneer in een Prettig Contactinteractie met de burger de zaak wordt opgelost, dit voor de burger als een uitkomst wordt gezien waar hij tevredener mee is⁴⁷ dan wanneer de zaak in de Prettig Contactinteractie niet wordt opgelost.⁴⁸ Dit is een sterk effect.⁴⁹ Dit is ook een belangrijk effect. Dat wil zeggen, het toont aan dat wanneer een zaak niet wordt opgelost (en het probleem dus naar de formele zaakbehandeling wordt doorverwezen) dit door de burger gemiddeld als een ongunstiger uitkomst wordt gezien dan wanneer de zaak in de informele zaakbehandeling reeds wordt opgelost. In hoofdstuk 5 en Prettig Contact met de Overheid⁵⁰ wordt nader op de juridische implicaties en nuances hiervan ingegaan.

Voor nu volstaat de conclusie dat wanneer de zaak tijdens de informele behandeling wordt opgelost dit voor de burger een gunstiger uitkomst is dan wanneer naar de formele behandeling moet worden doorverwezen. Het interactie-effect dat in Figuur 9 wordt gerapporteerd is in overeenstemming met de constatering dat de uitkomst door de burger als gunstig wordt ervaren wanneer de zaak tijdens de informele behandeling wordt opgelost. Het interactie-effect is immers in overeenstemming met de interactie tussen ervaren procedurele rechtvaardigheid en gunstigheid van uitkomsten die op basis van het werk van Brockner en Wiesenfeld mag worden verwacht.^{51,52}

⁴³ $\beta = 0.45, p < .001$.

⁴⁴ Brockner & Wiesenfeld (1996).

⁴⁵ $\beta = 0.53, p < .001$.

⁴⁶ Voor een vergelijking van de sterktes van de verschillende effecten, vergelijk bij deze toetsen s.v.p. de regressiegewichten van de respectievelijke toetsen met elkaar. Deze regressiegewichten worden aangeduid met zogenaamde Beta-waarden (β).

⁴⁷ Het gemiddelde (M) bedraagt 3.92. De standard error (SE) bedraagt 0.06.

⁴⁸ Het gemiddelde (M) = 2.51. De standard error (SE) = 0.15.

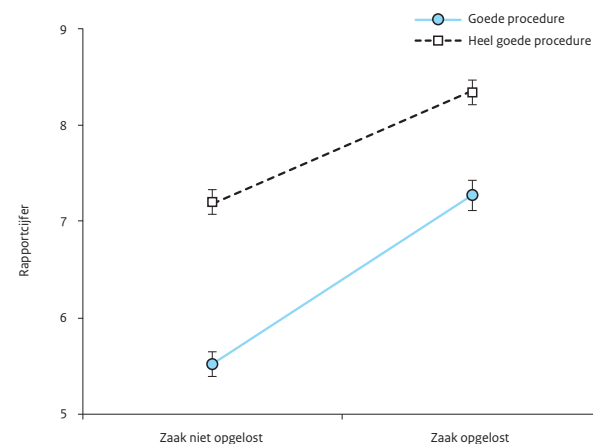
⁴⁹ $F(1, 331) = 89.56, p < .001, \eta^2 = .21$.

⁵⁰ Marseille, A.T., Tolsma, H.D. en De Graaf, K.J. (2013) *Prettig Contact met de Overheid 5. Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*. Den Haag: Ministerie van BZK.

⁵¹ Brockner (2010).

⁵² Brockner & Wiesenfeld (1996).

De effecten die in Figuur 9 op het door burgers uitgedeeld rapportcijfer zijn gerapporteerd worden ook gevonden op uitkomsttevredenheid, vertrouwen in naleving van afspraken, en vertrouwen in de overheid. De drie items die samen de procedurele rechtvaardigheids-schaal vormden vertoonden allemaal hetzelfde effect in de verschillende analyses. Dit alles suggereert dat de effecten die hier worden gerapporteerd robuust zijn. Een indicatie van de robuustheid van de gegevens wordt ook verkregen uit de significante interactie tussen ervaren procedurele rechtvaardigheid en de door de burger waargenomen gunstigheid van de uitkomst (gemeten met het item “het probleem is opgelost”).⁵³⁻⁵⁴ Figuur 10 geeft dit effect weer. Evenals Figuur 9 toont Figuur 10 aan dat procedurele rechtvaardigheid een belangrijke invloed uitoefent op het rapportcijfer dat burgers aan de behandeling van hun zaak toekennen wanneer burgers het idee hebben dat hun zaak is opgelost.⁵⁵ Echter, procedurele rechtvaardigheid is nog belangrijker wanneer de burger de indruk heeft dat zijn of haar zaak niet (of niet volledig) is opgelost.⁵⁶ Een heel goede procedure kan in het geval van een dergelijke ongunstige uitkomst het rapportcijfer over de overheid van een 5.5 naar een 7+ brengen, hetgeen hetzelfde cijfer is dat wordt uitgedeeld ingeval van een als goed ervaren uitkomst en procedure. Het allerbeste is natuurlijk wederom een goede uitkomst en heel goede procedure (dit levert wederom een 8+ op). Figuur 10 repliceert Figuur 9 dus op een belangrijke wijze. Tevens geven Figuur 9 en 10 tezamen een belangrijke aanwijzing dat de percepties van de uitkomsten die burgers verkrijgen in belangrijke mate lijken te overlappen met de objectieve uitkomsten in de hier onderzochte zaken.



Figuur 10. Door burgers toegekend rapportcijfer van de behandeling van hun zaak als een functie van door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid en het door de burgers ervaren van het wel of niet bereiken van een oplossing van de zaak of het probleem van de burgers.

⁵³ $\beta = -0.11, p < .01$.

⁵⁴ Antwoorden op deze vraag werden gegeven op een 5-puntsschaal, waarbij 1 = *helemaal oneens*, 5 = *helemaal eens*.

⁵⁵ $\beta = 0.31, p < .001$.

⁵⁶ $\beta = 0.49, p < .001$.

De bevindingen die in deze sectie zijn gerapporteerd zijn in overeenstemming met de internationale onderzoeksliteratuur^{57,58} en ontcrachten het idee dat het mensen vooral om goede uitkomsten te doen zou zijn. Dit idee leeft sterk in sommige wetenschappelijke disciplines (zoals de economische wetenschap) en leeft ook onder sommige leken, maar berust op een mythe.⁵⁹

De hier gerapporteerde bevindingen wijzen op het grote belang van procedureel rechtvaardige interacties met burgers. Een hoge mate van procedurele rechtvaardigheid van overheid-burgerinteracties heeft gunstige effecten op zowel subjectieve (door de burger ervaren) als objectieve uitkomstmaten (wordt een zaak of probleem daadwerkelijk opgelost of niet). Procedurele rechtvaardigheid is van belang wanneer zaken (kunnen) worden opgelost én is van nog groter belang wanneer zaken of problemen niet (kunnen) worden opgelost.

4.5 Procedurele rechtvaardigheid bij primaire besluitvormingsprocessen versus bezwaarprocedures

Een belangrijke vraag betreft uiteraard of de hiervoor gerapporteerde bevindingen verschillen per type zaak. Niet alle, voor juristen en anderen interessante, verschillen tussen verschillende typen zaken^{60,61} kunnen hier goed bestudeerd worden. Hiervoor zijn in het onderzoek niet voldoende vragen gesteld en zijn nog niet voldoende gegevens verzameld. Hierdoor zijn belangrijke statistische analyses niet uit te voeren of nog onvoldoende betrouwbaar. In de toekomst, wanneer meer pilots bij meer gemeenten gedraaid zullen worden, en er meer gegevens verzameld zullen zijn, zal hier meer inzicht in kunnen worden verkregen. Wij zullen hier in Sectie 3.7 op terugkomen.

Wat thans wel goed en betrouwbaar geanalyseerd kan worden is het eerlijk proces effect in primaire besluitvormingsprocessen versus bezwaarprocedures. Figuur 11 laat in dit verband een statistisch marginaal significant interactie-effect zien.⁶² Dit effect suggereert dat procedurele rechtvaardigheid belangrijk is (beïnvloedt mensen hun rapportcijfer van de behandeling van hun zaak) in zowel primaire besluitvormingsprocessen als in bezwaarprocedures. In het geval van primaire besluitvormingsprocessen is het effect van procedurele rechtvaardigheid nog sterker⁶³ dan in het geval van bezwaarprocedures.⁶⁴

⁵⁷ Brockner (2010).

⁵⁸ Brockner & Wiesenfeld (1996).

⁵⁹ Miller (1999).

⁶⁰ Vgl. bijvoorbeeld Prettig Contact 5.

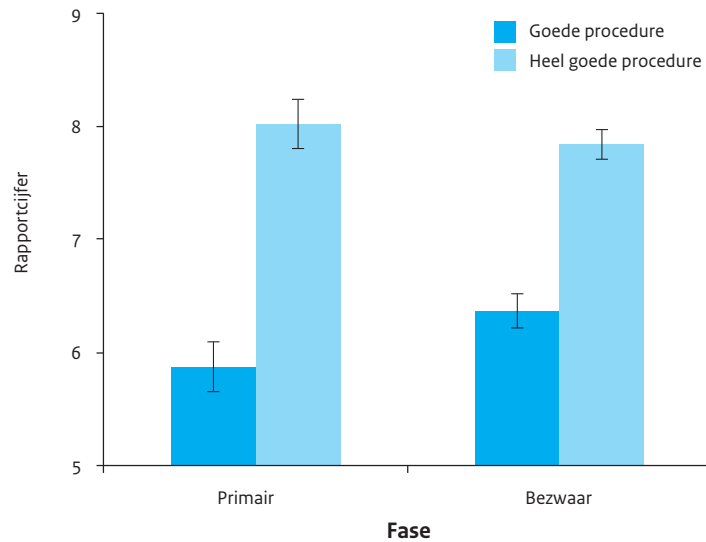
⁶¹ Zie ook Marseille, A.T. (2011a). *7 Eyeopeners en 3 open vragen*. Toespraak gehouden op het symposium 'de informele aanpak in de bezwaarprocedure' van de Vereniging JuristenRijk, Den Haag.

⁶² $F(1, 333) = 3.58, p < .06$.

⁶³ $hp2 = .46$.

⁶⁴ $hp2 = .18$.

Het relatief gering aantal respondenten in het geval van primaire besluitvormingsprocessen en het marginaal significante interactie-effect nopen tot enige voorzichtigheid in het trekken van conclusies omtrent deze bevinding. Dit is ook het geval omdat het in de primaire besluitvormingsprocessen in overgrote mate ging over (het voornemen) van een negatieve beslissing (b.v. weigeren van vergunning) en dat voorafgaand aan die beslissing contact met de burger is opgenomen en de informele aanpak is toegepast. Meer onderzoeksgegevens en meer kennis over hoe het verschil tussen de twee typen zaken te interpreteren is dus gewenst. Dit gezegd hebbende, het feit dat het bij primaire besluitvormingsprocessen om negatieve beslissingen lijkt te gaan en dat daarbij iets sterkere eerlijk proceseffecten zijn gevonden (zie Figuur 11) sluit aan bij de onderzoeksliteratuur⁶⁵ evenals bij de gegevens uit Figuur 9 en 10 dat procedurele rechtvaardigheid nog meer impact heeft op mensen als beslissingen negatief uitpakken.



Figuur 11. Door burgers toegekend rapportcijfer van de behandeling van hun zaak als een functie van door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid (goed vs. heel goed) en de fase waarin de zaak in behandeling is (primaire besluitvormingsprocessen versus bezwaarprocedures).

⁶⁵ Brockner (2010).

4.6 Procedurele rechtvaardigheid bij wel versus geen Prettig Contact

Een belangrijk onderwerp betreft de vraag of procedurele rechtvaardigheid er alleen of voornamelijk toe doet wanneer burgers in het kader van de pilot Prettig Contact informeel zijn benaderd door ambtenaren en minder of niet wanneer zij niet zijn benaderd door ambtenaren die meededen aan de pilot Prettig Contact. De gegevens die in het kader van het rapport Prettig Contact 2 zijn verzameld geven hierover geen uitsluitsel, want alle respondenten uit dat onderzoek zijn benaderd door ambtenaren die meededen aan de pilot Prettig Contact. De Belastingdienst heeft echter wel data verzameld onder burgers die in het kader van de pilot Prettig Contact zijn gebeld door ambtenaren van de Belastingdienst én onder burgers die niet in het kader van Prettig Contact zijn gebeld. Doet procedurele rechtvaardigheid er meer of minder toe wanneer burgers in het kader van Prettig Contact door ambtenaren van de Belastingdienst zijn gebeld? De Belastingdienst heeft ervaren procedurele rechtvaardigheid op een andere manier gemeten dan in het kader van de andere Prettig Contact pilots is gebeurd (zie paragraaf 3.3). Dat wil zeggen, de Belastingdienst heeft burgers gevraagd:

“De ambtenaar heeft mij beleefd behandeld”

“De ambtenaar heeft goed naar mij geluisterd”

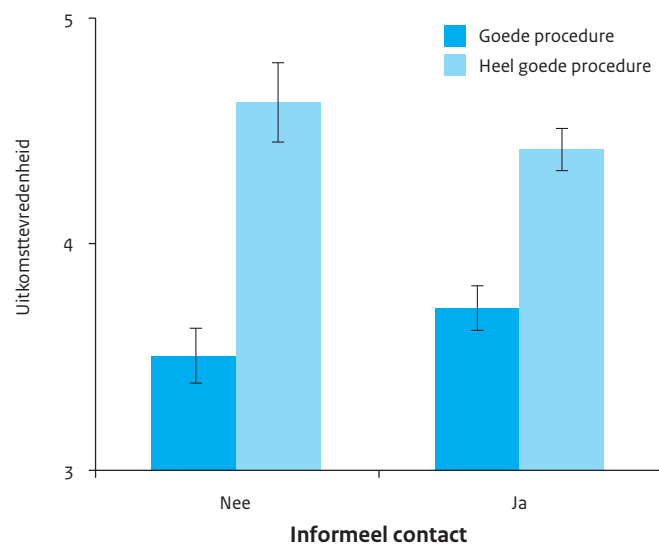
“De ambtenaar was oplossingsgericht en meedenkend”

Alle drie de antwoorden werden wederom op een 5-puntsschaal gemeten.⁶⁶ De antwoorden op de drie items bleken goed met elkaar samen te hangen.⁶⁷ Dit opgemerkt hebbende, de items die de Belastingdienst heeft gemeten vormen op theoretische gronden een minder geschikte maat voor procedurele rechtvaardigheid (zie Hoofdstuk 2). Het verbaast dan ook niet dat de effecten van deze schaal minder sterk waren dan de effecten van de schaal waarover in Sectie 3.3 t/m 3.6 over is gerapporteerd. Dit komt ook omdat bij deze schaal er wederom sprake was van een relatief groot aantal ontbrekende waarden (*missing values*).

⁶⁶ 1 = helemaal mee oneens, 5 = helemaal mee eens.

⁶⁷ Cronbach's $\alpha = .87$.

Wederom bleken burgers gemiddeld genomen een hoge mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid te hebben ervaren.⁶⁸ Wanneer burgers in het kader van Prettig Contact door een Belastingambtenaar waren gebeld ervoeren ze geen hogere mate van procedurele rechtvaardigheid dan wanneer ze niet waren gebeld.⁶⁹ Wel is het zo dat een marginaal significant interactie-effect werd gevonden tussen ervaren procedurele rechtvaardigheid en of burgers wel of niet door de Belastingdienst waren gebeld in het kader van Prettig Contact op de vraag hoe tevreden burgers waren met hun uitkomst.⁷⁰ Figuur 12 geeft dit interactie-effect weer.



Figuur 12. Door burgers ervaren mate van tevredenheid met hun uitkomst als een functie van door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid (goed vs. heel goed) en of zij wel of niet zijn gebeld in het kader van de pilot Prettig Contact.

⁶⁸ $M = 4.43, SD = .62.$

⁶⁹ $F(1, 226) = 1.79, p > .18.$

⁷⁰ $F(1, 224) = 2.79, p < .10.$

Dit marginaal significant interactie-effect moet met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden en geeft aan dat procedurele rechtvaardigheid (het ervaren van een goede versus een heel goede procedure) ertoe doet wanneer burgers in het kader van Prettig Contact zijn gebeld.⁷¹ Procedurele rechtvaardigheid doet er nog meer toe wanneer burgers niet zijn gebeld in het kader van Prettig Contact.⁷² Nogmaals, deze resultaten moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, maar kunnen er op wijzen dat de sterke effecten van procedurele rechtvaardigheid die in het kader van Prettig Contact zijn gevonden (zie 3.3 t/m 3.6) nog sterker zouden kunnen gelden voor burgers die niet op deze wijze zijn benaderd. Het verdient aanbeveling onderzoek te doen naar deze suggestie.

4.7 Discrepantie burgers en ambtenaren

Elke gedragswetenschappelijke analyse van interacties tussen overheid(sambtenaren) en burgers richt zich onder meer op de oordelen en percepties van de betrokken actoren. Dit onderzoek vormt daar geen uitzondering op. Belangrijke vragen bij het onderzoeken van percepties en oordelen is de mate waarin zij zijn gerelateerd aan de objectieve werkelijkheid en de mate waarin oordelen van verschillende actoren wel of niet met elkaar overlappen. Een belangrijke kwestie in dit verband is de mate waarin de oordelen van burgers en betrokken ambtenaren met elkaar convergeren of juist divergeren. Met andere woorden, komen de percepties van de burger en de betrokken ambtenaar over de interactie waar zij bij betrokken waren en de oplossing die wel of niet bereikt is met elkaar overeen of niet? Figuur 13 laat in dit verband een interessante bevinding zien: Burgers en ambtenaren schatten de mate van procedurele rechtvaardigheid in hun interactie op dezelfde positieve wijze in. Zij verschillen hierin niet van elkaar.⁷³ Echter, ambtenaren denken vaker dat de zaak is opgelost dan burgers dat doen.⁷⁴

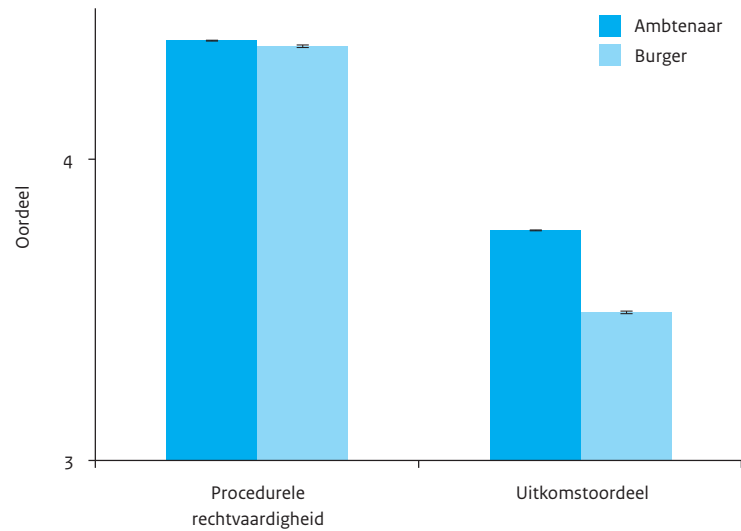
⁷¹ $\beta = 0.38, p < .001.$

⁷² $\beta = 0.54, p < .001.$

⁷³ $F(1, 330) = 0.18, p > .67.$

⁷⁴ $F(1, 305) = 17.51, p < .001.$

Merk ook op dat zowel de burger als de ambtenaar een heel positief oordeel over procedurele rechtvaardigheid vellen. Dit duidt wederom op het succes van de pilots Prettig Contact. Tevens geeft het aan dat er in dit onderzoek geen sprake lijkt te zijn van erg ontevreden burgers. Dit resultaat past in het beeld van de Nederlandse bevolking waarin de meerderheid (plusminus 60-70%) tot coöperatie en samenwerking met anderen en de overheid bereid is.^{75,76,77} Tevens kan worden opgemerkt dat we in Sectie 3.5 al enige aanwijzing zagen dat het subjectieve uitkomstoordeel van burgers een grote mate van overlap lijkt te hebben met de objectieve uitkomst in de zaak waar de burger bij betrokken was. In dit verband is de discrepantie in Figuur 13 tussen het uitkomstoordeel van de ambtenaar en burger interessant. Wellicht duidt dit erop dat de betrokken ambtenaren enigszins overschatten hoe goed de zaak is opgelost. Dit punt verdient aandacht in nadere trainingen van ambtenaren in het project Prettig Contact.



Figuur 13. Discrepantie tussen burgers en ambtenaren wat betreft ervaren procedurele rechtvaardigheid (geen discrepantie) en uitkomstoordeel of zaak wel of niet opgelost is (wel discrepantie).

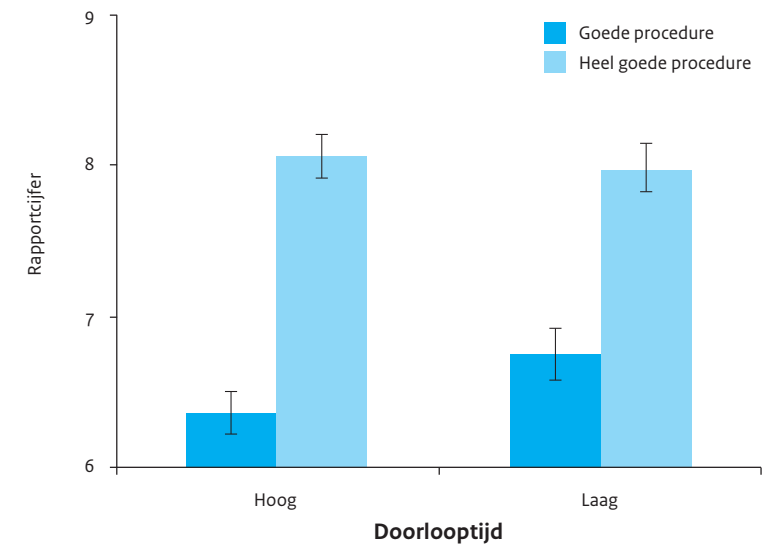
⁷⁵ Van den Bos (2011).

⁷⁶ Van den Bos e.a. (2011).

⁷⁷ Van Lange e.a. (1997).

4.8 Doorlooptijd

Een belangrijk onderwerp betreft de vraag of het effect van procedurele rechtvaardigheid met name dan optreedt wanneer de tijd die de behandeling van de zaak in beslag neemt relatief kort of relatief lang is. Onder ambtenaren (i.p.v. mediators) leeft bijvoorbeeld vaak het idee dat het van belang is dat de doorlooptijd van een zaak relatief kort is. Klopt deze assumptie? Dit lijkt inderdaad te kloppen. Dat wil zeggen, het interactie-effect tussen de doorlooptijd van een zaak en de door de burger ervaren mate van procedurele rechtvaardigheid op het door de burger uitgedeelde rapportcijfer van de behandeling van hun zaak is marginaal significant.⁷⁸ Figuur 14 geeft dit effect weer. In overeenstemming met de assumptie dat een lange doorlooptijd negatief wordt ervaren, werd gevonden dat procedurele rechtvaardigheid een sterker effect had op het rapportcijfer wanneer de doorlooptijd relatief hoog⁷⁹ was⁸⁰ in plaats van relatief laag⁸¹ was.⁸² Deze bevindingen zijn in overeenstemming met de hierboven gerapporteerde resultaten dat procedurele rechtvaardigheid er meer toe doet in geval van negatieve zaken of tegenvallende uitkomsten (vgl. Figuur 9, 10, 11 en 12).



Figuur 14. Door burgers toegekend rapportcijfer van de behandeling van hun zaak als een functie van de door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid (goed vs. heel goed) en doorlooptijd van de behandelde zaak (hoog vs. laag).

⁷⁸ $\beta = 0.10, p = .08$.

⁷⁹ +1 SD.

⁸⁰ $\beta = 0.54, p < .001$.

⁸¹ -1 SD.

⁸² $\beta = 0.39, p < .001$.

4.9 Overige bevindingen

Naast de bevindingen die in de voorgaande secties werden gerapporteerd zijn er nog verscheidene andere analyses uitgevoerd. Deze worden in de voorliggende sectie besproken. Een belangrijke vraag is of achtergrondvariabelen van de betrokken ambtenaren het succes van de ambtenaren in hun interacties met burgers kan verklaren. Dit lijkt niet het geval te zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld geen aanwijzingen in de data van Prettig Contact 2 gevonden waaruit blijkt dat het voeren van gesprekken met burgers waarbij gebruik moet worden gemaakt van mediationvaardigheden een vaardigheid is waarin vrouwen of mannen beter zijn. Het is bijvoorbeeld niet zo dat vrouwen of mannen procedureel rechtvaardiger gesprekken voeren met burgers.⁸³ Ook het door de burger toegekende rapportcijfer aan de behandeling van hun zaak wordt niet beïnvloed door de sekse van de ambtenaar.⁸⁴ En of de zaak of het probleem wel of niet wordt opgelost is ook niet afhankelijk van de sekse van de ambtenaar.⁸⁵ Maakt de leeftijd van de ambtenaar uit? Zijn jongere ambtenaren wellicht beter in staat om de gesprekken te voeren, of moet je als ambtenaar juist wat ouder zijn en meer levenservaring hebben? De leeftijd van de betrokken ambtenaar heeft geen invloed op de mate van procedurele rechtvaardigheid zoals die door burgers wordt ervaren.⁸⁶ Ook kennen burgers geen ander rapportcijfer toe als een functie van de leeftijd van de betrokken ambtenaar.⁸⁷ En of een oplossing in een zaak wordt bereikt of niet is ook niet afhankelijk van de leeftijd van de betrokken ambtenaar.⁸⁸

Maakt de vooropleiding van de ambtenaar uit? Verschillende categorieën van opleidingen kunnen worden onderscheiden. De twee categorieën die in de data van Prettig Contact 2 op een statistisch betrouwbare wijze van elkaar konden worden onderscheiden betrof of de ambtenaar wel of niet een wetenschappelijke opleiding als jurist had gevolgd. Andere onderscheidingen in typen opleidingen leverden niet-betrouwbare vergelijkingen op, vaak veroorzaakt door te weinig respondenten in bepaalde categorieën. 54.5% van de respondenten had een wetenschappelijke juridische opleiding gevolgd en 45.6% van de respondenten had een dergelijke opleiding niet gevolgd. Het wel of niet hebben gevolgd van een wetenschappelijke juridische studie had geen invloed op de mate van procedurele rechtvaardigheid die burgers ervoeren in hun interactie met de ambtenaar.⁸⁹ Ook het door de burger toegekende rapportcijfer aan de de behandeling van hun zaak wordt niet beïnvloed door de juridische of niet-juridische opleiding van de ambtenaar.⁹⁰ En juristen versus niet-juristen verschillen ook niet in of ze de zaak of het probleem wel of niet oplossen.⁹¹

⁸³ $F(1, 279) = 1.69, p > .19.$

⁸⁴ $F(1, 223) = 0.16, p > .68.$

⁸⁵ $\chi^2(df = 1, N = 663) = 0.09, p > .80.$

⁸⁶ $\beta = -0.01, p > .89.$

⁸⁷ $\beta = 0.04, p > .54.$

⁸⁸ $F(1, 662) = 0.31, p > .58.$

⁸⁹ $F(1, 278) = 0.01, p > .92.$

⁹⁰ $F(1, 222) = 2.63, p > .10.$

⁹¹ $\chi^2(df = 1, N = 662) = 0.36, p > .55.$

Sekse, leeftijd, en wel of niet hebben gevolgd van een juridische opleiding beïnvloedt dus niet het succes van ambtenaren op ervaren procedurele rechtvaardigheid, het door burgers aan de behandeling van hun zaak uitgedeelde rapportcijfer, noch of de zaak wel of niet wordt opgelost. Deze achtergrondvariabelen beïnvloeden dus niet het succes van de in de pilots Prettig Contact 2 bereikte resultaten. Wellicht komt dat omdat alle betrokken ambtenaren in deze pilots zorgvuldig getraind werden in mediationvaardigheden, waardoor mogelijke verschillen in achtergrond zijn verdwenen. Ook moet worden opgemerkt dat niet uitgesloten kan worden dat de ambtenaren die bereid waren mee te werken aan de pilots unieke ambtenaren zijn die actief en enthousiast hun medewerking hebben verleend aan de trainingen in mediationvaardigheden en aan de telefoon- en andere gesprekken met betrokken burgers.

Het verdient aanbeveling om nader onderzoek te verrichten naar welke factoren bewerkstelligen dat ambtenaren wat betreft de procedurele rechtvaardigheid van hun interactie met burgers van een “goed” niveau naar een “heel goed” niveau gaan. Hierbij dient zorgvuldige aandacht te worden besteed aan de beleids- en juridische context waarin dit soort informele overheid-burger interacties plaatsvinden. Op enkele belangrijke aspecten hiervan wordt hieronder en in het volgende hoofdstuk ingegaan. De meeste ambtenaren (80.0%) hebben een training over mediationvaardigheden gevolgd voordat ze aan de Prettig Contact pilots meededen. Zij zijn positief over de training. Zo vonden zij dat de training op het juiste moment kwam,⁹² van goede kwaliteit was,⁹³ aansloot bij de praktijk,⁹⁴ en zou mogen worden aangevuld met aanvullende verdiepingstrainingen.⁹⁵ Of ambtenaren wel of niet de training hadden gevolgd beïnvloedde overigens niet de waargenomen procedurele rechtvaardigheid van de burger.⁹⁶ Ook het rapportcijfer dat de burger aan de behandeling van hun zaak toekende was niet verschillend voor getrainde of niet-getrainde ambtenaren.⁹⁷ Er is wel een statistisch significant effect dat wel of niet hebben gevolgd van de training de uitkomst van de zaak (wel of niet opgelost) beïnvloedt.⁹⁸ Opvallend genoeg losten niet getrainde respondenten meer zaken op dan wel getrainde respondenten. Figuur 15 geeft dit effect weer.

⁹² $M = 4.06$ op 5-puntsschaal, $SE = .03.$

⁹³ $M = 4.30, SE = .02.$

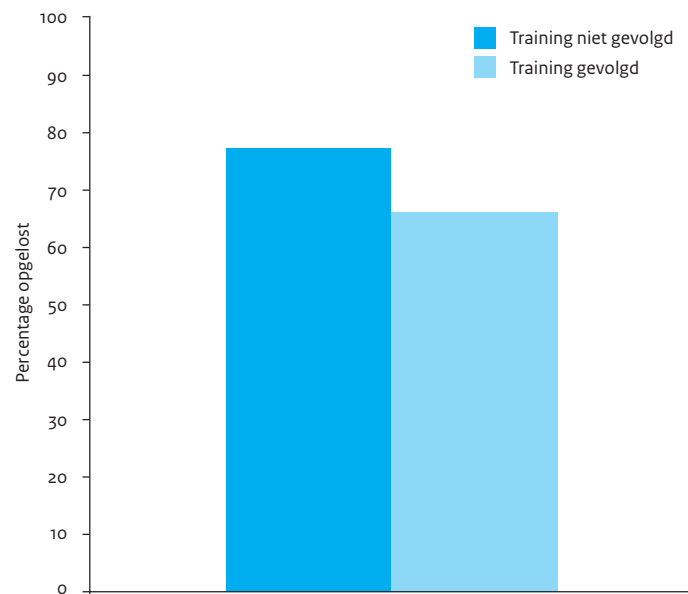
⁹⁴ $M = 4.20, SE = .03.$

⁹⁵ $M = 4.04, SE = .04.$

⁹⁶ $F(1, 277) = 1.94, p > .16.$

⁹⁷ $F(1, 223) = 0.02, p > .88.$

⁹⁸ $\chi^2(df = 1, N = 659) = 5.48, p < .03.$



Figuur 15. Aantal zaken opgelost (versus niet opgelost) gerelateerd aan toenemende ervaren procedurele rechtvaardigheid door burgers.

Een aantal kanttekeningen moet bij Figuur 15 worden geplaatst. In de eerste plaats is het gerapporteerde effect statistisch significant, maar niet sterk.⁹⁹ Bovendien is er sprake van een relatief gering aantal respondenten zodat het statistische resultaat met de nodige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd. Wanneer meer gemeentes en ambtenaren meedoen aan de Prettig Contact pilots kan betrouwbaarder worden nagegaan of dit effect robuust is. Dit opgemerkt hebbende, de bevinding die in Figuur 15 wordt gepresenteerd kan wellicht te maken hebben met het feit dat niet-getrainden veelal mensen zijn die al goede interpersoonlijke communicatievaardigheden hadden en dus terecht inschatten dat zij de training niet hoefden te volgen. Ook kan Figuur 15 erop wijzen dat de training in mediationvaardigheden niet heel goed werkte. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn omdat de training zich op mediationvaardigheden richtte.¹⁰⁰ (Thans, na jaren van ervaring in de diverse projecten omtrent Prettig Contact, is de indruk ontstaan dat wellicht het specifieke aspect van procedurele rechtvaardigheid een cruciale rol speelt in de interactie tussen overheidsambtenaren en burgers, en wellicht een sterkere rol dan meer algemene mediationvaardigheden. Dit was een belangrijke reden om het aspect van procedurele rechtvaardigheid nader uit te werken in het voorliggende rapport (Prettig Contact 4).

⁹⁹ B.v. Cramer's V = .09.

¹⁰⁰ Zie Van der Velden e.a. (2010).

Mocht de conclusie kloppen dat procedurele rechtvaardigheid een centrale rol vervult in overheid-burger interacties dan is dat aanleiding om de training van ambtenaren meer dan tot dusver te richten op het bewerkstelligen van een interactie met burgers die zich kenmerkt door een eerlijke, rechtvaardige, respectvolle bejegening waarin op een professionele, competente manier oprecht aandacht wordt gegeven aan de mening en argumenten van de betrokken burgers (vgl. Hoofdstuk 2 van dit rapport). Nadere actie betreffende de trainingen is wellicht dus gewenst. Dat opgemerkt hebbende, Dit rapport suggereert dat de procedurele rechtvaardigheidscomponent het succes van het Prettig Contact pionierstrajecten heeft bewerkstelligd. Als deze conclusie klopt dan zou het hout snijden om de trainingen meer te focussen op specifiek procedurele rechtvaardigheid. In de toekomst zou ook aandacht kunnen worden besteed aan de vraag of in de training ook expliciet aandacht moet worden besteed aan de juridische regels en juridische context waarin het gesprek of interactie met de burger moet worden aangegaan. Wellicht kan een training in informele communicatievaardigheden die specifiek gericht is op procedurele rechtvaardigheid en die aandacht schenkt aan de juridische context waarin het informele contact plaats gaat vinden de beste resultaten sorteren; resultaten in termen van zowel hoe het contact door burgers en ambtenaren wordt ervaren als de effectiviteit van het contact in het bewerkstelligen of faciliteren van het oplossen van het onderhavige probleem.

Op dit soort zaken zal in Hoofdstuk 5 nader op worden ingegaan. Een belangrijke vraag betreft uiteraard of de hier gerapporteerde bevindingen verschillen per type domein waarop de verschillende zaken betrekking hadden. Verschillende domeinen zijn in het onderzoek betrokken. Dit betrof onder meer de domeinen: bouw- en woningtoezicht, fiscale zaken, handhaving, naheffingen, openbare werken, personeelszaken, publiekszaken, ruimtelijke ordening, sociale zaken, subsidies, tegemoetkoming, vergunning, welzijn, wet maatschappelijke ondersteuning, wet werk en bijstand. De thans verzamelde data bevatten te weinig cases en te weinig respondenten om betrouwbare uitspraken te doen over de mogelijke verschillen in deze domeinen. Hierdoor kunnen thans nog geen valide uitspraken worden gedaan over de effecten van procedurele rechtvaardigheid in deze verschillende domeinen. Voor nu moet daarom worden verwezen naar Prettig Contact 2 voor een bespreking van de verschillende domeinen. Wanneer meer gegevens zijn verzameld kunnen mogelijke verschillen tussen de domeinen grondig worden onderzocht. Dan kan ook in worden gegaan op belangrijke, interessante, maar thans nog te fijnmazige juridische onderscheiden die in het project Prettig Contact aangebracht moeten worden.¹⁰¹ Thans zijn er voor een dergelijk onderzoek te weinig vragen gesteld onder te weinig respondenten om deze onderscheiden op een statistisch verantwoorde manier te kunnen bestuderen.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld Prettig Contact 3 en Marseille (2011a, 2011b).

Het type interventie dat door ambtenaren gepleegd werd kan onderverdeeld worden in het alleen voeren van een telefoongesprek met de desbetreffende burger (dit gebeurde in meer dan 70% van de gevallen) óf het voeren van het telefoongesprek plus het voeren van informeel overleg hierover met betrokken ambtenaren en burgers (b.v. in de vorm van een zogenaamd keukentafelgesprek waarbij de ambtenaar naar de burger of het bedrijf toe ging en het aanvullende gesprek daar voerde). Het verschil tussen deze typen interventies bleek geen significant effect te hebben op ervaren procedurele rechtvaardigheid,¹⁰² het uitgedeelde rapportcijfer,¹⁰³ of op het wel of niet oplossen van het onderhavige probleem.¹⁰⁴ (Andere categorieën in typen interventie bevatten te weinig cases om betrouwbare uitspraken over te doen).

4.10 Samenvatting

Uit de in dit hoofdstuk gepresenteerde onderzoeksresultaten blijkt dat de overgrote meerderheid van burgers die in het kader van de informele aanpak werden benaderd zich procedureel rechtvaardig behandeld voelden. Daarnaast blijkt dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid ertoe leidt dat burgers tevredener zijn over de uitkomst die wordt bereikt, dat zij er vertrouwen in hebben dat de uitkomst door de overheid wordt nageleefd, en dat zij meer vertrouwen in de overheid hebben.

Een overheid die haar burgers eerlijk en met respect bejegend wordt dus meer vertrouwd en de besluiten van die overheid worden ook meer vertrouwd. De resultaten tonen ook aan dat burgers een hoger rapportcijfer toekennen aan hun interactie met de overheid wanneer zij door de overheid heel goed worden behandeld.

Misschien nog belangrijker om te noemen is het feit dat ervaren procedurele rechtvaardigheid niet alleen de percepties van burgers beïnvloedt, maar ook de kans verhoogt dat zaken daadwerkelijk worden opgelost.¹⁰⁵ In overeenstemming met de internationale onderzoeksliteratuur tonen de bevindingen tevens aan dat het voor burgers belangrijk is of uitkomsten in bezwaarzaken gunstig in plaats voor ongunstig voor hun uitpakken. Echter, of zij goed en met respect worden behandeld (ervaren procedurele rechtvaardigheid) is nog belangrijker.

Bovendien is het zo dat wanneer uitkomsten door burgers als ongunstig worden ervaren de rol van ervaren procedurele rechtvaardigheid nog belangrijker wordt. De overheid scoort in de ogen van de burger een onvoldoende wanneer ongunstige of tegenvallende uitkomsten niet op een heel rechtvaardige wijze tot stand komen, maar de overheid scoort een ruime voldoende wanneer deze uitkomsten op een heel eerlijke wijze tot stand komen. Met andere woorden, procedurele rechtvaardigheid doet ertoe wanneer uitkomsten van zaken in de ogen van burgers gunstig zijn, en procedurele rechtvaardigheid doet er nog meer toe wanneer uitkomsten in de perceptie van burgers tegenvallen of anderszins ongunstig zijn.

Deze bevindingen zijn in overeenstemming met wat de internationale onderzoeksliteratuur doet verwachten.^{106,107,108,109} Ook weerspreken de resultaten enkele sceptische geluiden over procedurele rechtvaardigheid die bij de introductie van het begrip¹¹⁰ en soms zelfs nu nog¹¹¹ worden geuit. Sceptis is een groot goed in de wetenschap, maar de internationale onderzoeksliteratuur en de empirische bevindingen in dit hoofdstuk maken aannemelijk dat ervaren procedurele rechtvaardigheid voor burgers belangrijk is, tot verhoogde acceptatie en legitimiteit van de overheid kan leiden en daarmee kan bijdragen aan toenemend (in plaats van afnemend) vertrouwen in de overheid. Ervaren procedurele rechtvaardigheid verdient daarmee de belangstelling van elke moderne overheid.

¹⁰² $F(1, 277) = 0.66, p > .41$.

¹⁰³ $F(1, 220) = 0.77, p > .38$.

¹⁰⁴ $\chi^2(df = 1, N = 719) = 0.26, p > .66$.

¹⁰⁵ Zie Prettig Contact 5 voor een nadere juridische uitwerking van zaken die wel versus niet zijn opgelost.

¹⁰⁶ Brockner (2010).

¹⁰⁷ Brockner & Wiesenfeld (1996).

¹⁰⁸ Lind & Tyler (1988).

¹⁰⁹ Tyler (2006).

¹¹⁰ Hayden, R.M. & Andersen, J.K. (1979). On the evaluation of procedural systems in laboratory experiments: A critique of Thibaut and Walker. *Law and Human Behavior*, 3, 21-38.

¹¹¹ Van Velthoven (2011).



Alex Brenninkmeijer is in 2005 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal benoemd tot Nationale ombudsman. De Tweede Kamer benoemde hem op 18 januari 2011 voor een tweede ambtsperiode van 6 jaar. Tot zijn benoeming als Nationale ombudsman was Brenninkmeijer rechter bij verschillende rechterlijke colleges op het gebied van sociale zekerheid, ambtenarenrecht en belastingrecht. Zo was hij van 1995 tot 2002 vice-president bij de Centrale Raad van Beroep. In 1995 werd Alex Brenninkmeijer hoogleraar staats- en bestuursrecht bij de Universiteit Leiden. Vanaf 2003 was hij ook als hoogleraar verbonden aan de Albeda-leerstoel voor arbeidsverhoudingen bij de overheid en ADR (Alternative Dispute Resolution). Daarnaast was hij redacteur van verschillende juridische bladen, zoals het Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht TREMA en het Nederlands Juristenblad NJB. Momenteel is hij hoofdredacteur van het Handboek Mediation en het tijdschrift voor Conflictantering.

Interview

Alex Brenninkmeijer

Inleiding

Alex Brenninkmeijer was één van de eersten die in het bestuursrecht aandacht voor procedurele rechtvaardigheid vroeg. Zijn interesse daarvoor ontstond toen hij werkzaam was als rechter.

Een vak dat je als je vrij technisch kan beschouwen omdat het gericht is op een goede rechtstoepassing aan de hand van wet- en regelgeving. Door het werk tijdens zittingen rees bij hem de vraag waarom mensen in de rechtszaal rechtspraak ook als eerlijke rechtspraak ervaren. Is dat vanwege die technisch juiste rechtstoepassing? Of spelen andere factoren? Ook stoorde hij zich meer en meer aan de lange duur van procedures. Daardoor kwam volgens hem de verbinding tussen het probleem waar mensen mee zitten – hun conflict – en de oplossing – de uitspraak onder druk te staan. Zijn zoektocht naar andere oplossingen bracht hem medio jaren negentig bij mediation. Mediation berust voor een belangrijk deel op het stimuleren van procedurele rechtvaardigheid.

In dit interview gaat Alex Brenninkmeijer nader in op het belang van de door de burger ervaren procedurele rechtvaardigheid bij interacties met de overheid.

Wat heeft u ertoe gebracht om procedurele rechtvaardigheid op de agenda te zetten?

Als bestuursrechter en hoogleraar staats- en bestuursrecht ging mijn aandacht als vanzelf het meeste uit naar het bestuursrecht. Toen ik in 2002 Nationale ombudsman werd was mijn focus het openbaar bestuur. Binnen het openbaar bestuur vind ik procedurele rechtvaardigheid essentieel voor de relatie overheid-burger. Als de burger de overheid niet als rechtvaardig ervaart dan tast dat in mijn visie de basis voor burgerschap aan.

Hoe omschrijft u ervaren procedurele rechtvaardigheid, waar gaat het om, wat is de kern van het begrip volgens u?

In de kern duidt ervaren procedurele rechtvaardigheid op het gevoel van partijen dat een beslissingsproces op een faire, behoorlijke wijze is verlopen. In tegenstelling tot de distributieve rechtvaardigheid gaat het niet om de inhoud van de genomen beslissing, maar om de kwaliteit van het proces op zichzelf. Ben je op een behoorlijke wijze gehoord in jouw zienswijze, ben tijdig geïnformeerd en had je werkelijk “gelijke proceskansen”? Dat zijn vragen die spelen. De procedurele rechtvaardigheid is vooral erg belangrijk voor verliezende partijen, om hun verlies te aanvaarden en vrede te hebben met de beslissing. Wanneer je inhoudelijk je zin hebt gekregen dan is de inhoud van het proces misschien minder belangrijk. De distributieve rechtvaardigheid overschaduwde jouw ervaren rechtvaardigheid van het proces. Heb je verloren, dan moet je toch betekenis kunnen geven aan het gebeurde. Ervaren procedurele rechtvaardigheid leidt enerzijds tot legitimatie van het gebeurde en anderzijds tot aanvaarding van de – eventueel negatieve – uitkomst.

Waarom zouden juristen en beleidsmakers kennis moeten nemen van het begrip ervaren procedurele rechtvaardigheid?

Juristen en beleidsmakers hebben te maken met de juridische systemen waarin bindende beslissingen tot stand komen. De één vaak reactief, bij de rechter, en de ander vooral in de sfeer van overheidswetgeving en – uitvoering. De jurist moet bij juridische geschilbeslechting bij de rechter beseffen dat de procedurele kwaliteit in zich zelf belangrijk is. Op micro niveau zullen de mensen die in het conflict betrokken zijn eerder de beslissing van de rechter aanvaarden als ze het gevoel hebben dat het proces in ieder geval op een faire wijze verliep, en dat ze in een “rechtvaardig proces” verloren hebben. Op macro niveau zijn juristen niet alleen bezig met hun eigen cliënten en processen, maar met intermenselijk verkeer en het bevorderen van dat verkeer. De beleidsmakers zitten aan de voorkant. Voor hen is het vooral belangrijk om te beseffen dat de ervaren procedurele kwaliteit van het besluitvormingsproces leidt tot mobilisering van externe prikkels in semi-autonome sociale netwerken.

Wetgeving werkt niet uit zichzelf, maar moet door groepen mensen geïnternaliseerd worden. Beleidsmakers spreken van draagvlak. Slecht georganiseerde beleidsprocessen leiden tot regels die dus niet doorwerken in de sociale verbanden, ook al zijn ze juridisch prachtig doortimmerd. Vanuit maatschappelijk oogpunt is dat dus zinloos en dus moeten beleidsmakers vooral ook aandacht besteden aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid om te vermijden dat ze vooral een eigen papieren werkelijkheid creëren.

Hoe ziet u de rol van ervaren procedurele rechtvaardigheid met betrekking tot onderwerpen zoals transparantie en openbaarheid, vertrouwen in de overheid, legitimiteit van de overheid en aanvaarding van overheidsbesluiten?

Al deze elementen zijn onlosmakelijk verbonden met procedurele rechtvaardigheid. Procedurele rechtvaardigheid raakt aan een essentieel gevoel in de leefwereld van burgers. De systeemwereld van de overheid genereert procedurele rechtvaardigheid door een specifieke architectuur van beslissingsprocessen en vooral de wijze waarop die in de dagelijkse praktijk worden toegepast. De belangrijkste elementen van die architectuur zijn beginselen die ik als ombudsman hoog in het vaandel draag: transparantie, openbaarheid, vertrouwen en het voortdurend streven naar legitimiteit en rechtvaardigheid.

Hoe ziet u de rol van ervaren procedurele rechtvaardigheid terug in uw werk als Nationale ombudsman? Wat kan de overheid, incl. de politiek hiervan leren?

Tegen de algemene tendens van verminderd vertrouwen in overheidsinstellingen is het op z'n minst opvallend dat het instituut Nationale ombudsman het goed doet. De crux zit hem in het voortdurend inleven in het burgerperspectief, het behoorlijk bejegenen van burgers en het zorgvuldig en tactvol communiceren. Deze ombudsmethodiek – de “informele en directe aanpak” – beschouw ik als een formule die toepasbaar is op het gehele openbaar bestuur. Denken vanuit burgers, uitgaan van de regulerende kracht van de maatschappij zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. Op dat vlak heeft de overheid inclusief de politiek nog veel te leren. En dat is minder gemakkelijk dan ik nu zo in een aantal zinnen uitspreek.

U hebt de werkwijze van (de medewerkers van) de Nationale ombudsman ook veranderd en aangevuld met interventies. Speelt het streven naar procedurele rechtvaardigheid daar ook een rol bij? Zo ja, wat levert dit op aan effecten in uw praktijk?

Er zijn verschillende wegen die leiden naar Rome; snellere wegen en wat langere paden. Als de medewerkers van mijn bureau een klacht binnenkrijgen dan proberen ze altijd in te schatten wat de snelste en meest effectieve weg is om een probleem op te lossen. Soms zijn mensen echt goed geholpen als ze op weg worden geholpen door een verwijzende medewerker, een andere keer bellen wij vanuit het instituut zelf. Deze informele en directe aanpak – wij spreken van “directe aanpakken” op het bureau – spelen in op de behoeften van burgers zoals snelheid, duidelijkheid en gewoonweg een persoonlijk contact over serieuze, vastgelopen problemen met de overheid. Naast deze informele en laten we zeggen snelle instrumenten van direct aanpakken en interventie, hebben wij ook hardere instrumenten: onderzoek en structureel onderzoek. Door middel van onderzoek wordt preciezer vastgesteld wat er nu aan de hand is, uitspraak gedaan en aanbeveling gegeven. Structureel onderzoek wordt vooral verricht in die situaties waarin we zien dat er ineens erg veel klachten binnen zijn gekomen gedurende de afgelopen maanden en dit wellicht symptomatisch is voor weeffouten bijvoorbeeld bij de uitvoering. De toegenomen inzet van de informele aanpak met interventies heeft als voordeel dat zaken vooral sneller tot een bevredigende oplossing voor betrokken burgers leiden. En wanneer zo'n interventie niet lukt, dan staat de weg nog open voor uitgebreider onderzoek. Maar het duurt gemakkelijk een half tot een heel jaar voordat er een goed rapport ligt.

Ziet u ook een verband tussen het streven naar procedurele rechtvaardigheid en de behoorlijkheidsnormen?

Zeker. De behoorlijkheidsnormen houden voor het openbaar bestuur een directe vertaling in van de verschillende aspecten van procedurele rechtvaardigheid.

Sommige sceptici wijzen op het grote belang van uitkomsten en stellen dat procedurele rechtvaardigheid niet zo belangrijk is. Wat is uw reactie hierop?

Deze benadering is gebaseerd op de mens als homo economicus: alleen het financiële gewin telt. Onderzoek wijst uit dat de oriëntatie van mensen echter veel breder is en dat anderen dan geld vaak een belangrijke rol spelen. Zij vergeten bovendien dat een proces naast winnaars ook verliezers kent. Natuurlijk is de uitkomst van een procedure belangrijk. Daarvoor sluit ik mijn ogen niet. Maar de ervaren procedurele rechtvaardigheid draagt bij aan de legitimatie van het proces en zijn actoren en de aanvaarding van de uitkomst. Het zou wel vreemd zijn als slechts de winnaars tevreden zouden kunnen zijn met een procedure!

Welke belangrijke vragen en onderwerpen zouden nog beantwoord moeten worden over de rol van ervaren procedurele rechtvaardigheid?

De factor tijd. Veel problemen kunnen gemakkelijker opgelost worden wanneer op korte termijn door een faire behandeling conflicten en problemen aangepakt worden. Daar staat tegenover dat een kwestie in menselijke verhoudingen jaren kan blijven hangen op het niet rechte trekken wat er eens is misgegaan. Wat is de waarde van een oplossing na een uur, na een dag, een week of een maand en hoe komt het dat een oplossing zelfs na jaren nog een enorme impact op mensen kan hebben?

Hoe ziet u de toekomst van de rol van procedurele rechtvaardigheid in het handelen en oordelen over de overheid?

Op zich ben ik daar positief over: wat de theorie over de procedurele rechtvaardigheid toevoegt aan de klassieke juridische en bestuurlijke praktijk is zo overtuigend dat de doorwerking – hoe moeilijk soms ook – door zal gaan. Ook neem ik de tendens waar dat er meer aandacht is voor procedurele rechtvaardigheid in beslissingsystemen doordat burgers meer betrokken willen worden bij bijvoorbeeld beleidsprocessen die raken aan hun leven en mediation georiënteerde geschilbeslechtingsmethoden. Het overheidsdenken is vaak nog steeds te zeer vanuit een bureaucratisch perspectief met een focus op een papieren en juridische werkelijkheid. Te vaak wordt de burger als homo economicus centraal gesteld. Kern van de zaak is dat in het openbaar bestuur met grote onbevangenheid met burgers gesproken moet worden, dan leer je vanzelf waar het mensen echt om gaat.

Wat voor nut ziet u in het aanvullen van juridische inzichten met inzichten uit andere wetenschapsgebieden, zoals de gedragswetenschappen?

De juridische wetenschap kan al snel verzanden in haarkloverij waarbij de mens als emotioneel denkend wezen wordt vergeten en organisaties politiek opereren. De complexiteit van ons juridische systeem neemt zorgwekkende vormen aan. De vaak te nauwe focus van de wetenschap kan dus verrijk worden als juristen zich bewust zijn van hun specifieke kijk op de werkelijkheid en bij voorbeeld een kijkje durven nemen vanaf de maan, het liefst met het oculair van een ander wetenschapsgebied.

5

Vertaling naar de huidige praktijk

5.1 Inleiding

Nu we de aanleiding van dit rapport hebben besproken (hoofdstuk 1), belangrijke begrippen hebben gedefinieerd en empirische gegevens hebben gepresenteerd over de rol van ervaren procedurele rechtvaardigheid bij informele zaaksbehandelingen (hoofdstuk 3 en 4), gaan we in dit hoofdstuk in op de relevantie van deze gegevens voor de huidige praktijk. We doen dit aan de hand van knelpunten bij de reguliere, formele behandeling van aanvragen, zienswijzen, klachten en bezwaren. Om tegemoet te komen aan deze knelpunten en uitgaande van de empirische gegevens die hier zijn gepresenteerd, bespreken wij op welke wijze de overheid gebruik kan maken van een ander mensbeeld: de mens als informatiegeoriënteerd wezen. Daarnaast gaan wij in op de wijze waarop de overheid daarbij aandacht kan besteden aan procedurele rechtvaardigheid. Daarna bespreken wij een aantal aandachtspunten voor de toepassing van de hier gepresenteerde inzichten in de ambtelijke/juridische praktijk. Om tegemoet te komen aan de tekortkomingen van deze studie doen wij ter afsluiting een aantal suggesties voor vervolgonderzoek.

5.2 Doelstelling

Autoriteit, macht en gezag zijn in de huidige tijd niet meer een vanzelfsprekend gegeven. De overheid staat daardoor voor nieuwe uitdagingen¹. Maatschappelijke verbanden zijn door ontwikkelingen als de ontzuiling en individualisering horizontaler, losser en informeler geworden en de burger stelt zich kritischer en mondiger op. De systeemwereld en verticale organisatie² van de overheid lijkt hier onvoldoende aansluiting op te vinden. De democratische legitimiteit van overheidsbesluiten komt daarmee ook meer onder druk komt te staan. In de huidige tijd behoeft de legitimiteit van de overheid en de daarmee samenhangende aanvaardbaarheid van haar besluiten (continue) aandacht. Wij beogen met dit rapport hier een bijdrage aan te leveren, door te wijzen op het grote belang dat ervaren procedurele rechtvaardigheid speelt in interacties tussen de overheid en burgers. Ervaren procedurele rechtvaardigheid behelst hierbij onder meer dat de burger zich op een beleefde en respectvolle wijze voelt behandeld door ambtenaren en andere vertegenwoordigers van de overheid. Ook is het belangrijk dat de burger het idee heeft dat er oprecht naar zijn mening wordt geluisterd. Het gaat er, korthedshalve, om dat de burger zich eerlijk bejegend voelt. In de Engelse literatuur wordt dit wel *treatment fairness* genoemd.

De overheid is er om het algemeen belang te behartigen. Zij doet dit voor een belangrijk deel door het nemen van besluiten waarin de rechtspositie van een of meer burgers wordt vastgelegd. De overheid behartigt het algemeen belang het beste wanneer haar besluiten niet alleen in overeenstemming zijn met het recht, maar ook recht doen aan de daarbij betrokken belangen én door de betrokken burgers worden aanvaard.⁴ In het huidige systeem van rechtsbescherming zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht, vervult de bezwaarmogelijkheid een prominente rol en vormt daarvan een wezenlijk onderdeel. De heroverweging van het besluit in de bezwaarprocedure heeft echter niet alleen betrekking op de rechtmatigheid, maar ook op de doelmatigheid. Een dergelijke heroverweging kan, mits goed uitgevoerd, bijdragen aan het belang dat de bezwaarmaker zich recht gedaan voelt (procedurele rechtvaardigheid). Een goed functionerende bezwaarprocedure kan er dan ook toe bijdragen dat bezwaarmakers, ook al krijgen zij niet hun zin.

Het was de bedoeling van de Awb dat de bezwaarschriftprocedure een informele, snelle en kosteloze procedure zou zijn. Maar erkend moet worden dat daar in de praktijk onvoldoende van terecht is gekomen. Veelvuldig wordt geklaagd over de juridisering of formalisering van de behandeling van het bezwaar. Die klachten ontstonden al vrij snel na de inwerkingtreding van de Awb. Burgers blijken ook behoorlijk ontevreden over de behandeling van hun bezwaar.

¹ Investeren in legitimiteit, Strategische kennisagenda Ministerie van BZK 2010-2015

² Rob en WRR

³ Rob en Nationale ombudsman

⁴ Marseille, A.T., Tolsma, H.D. & Graaf, K.J. de (2011). *Prettig Contact met de Overheid 3; Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Hoe komt het dat het kennelijk anders is gegaan dan bedoeld was? Ligt het aan de regels in de wet? Die zijn er niet zoveel. Vooral twee regels zijn belangrijk: de belanghebbende heeft er recht op gehoord te worden, en de ambtenaar die het primaire besluit heeft genomen mag niet ook op het bezwaar beslissen. Die regels werden als minimum garanties nodig gevonden omdat de Awb duidelijk koos voor bezwaar als voorprocedure boven administratief beroep. Een zekere afstandelijkheid, die bij administratief beroep vanzelf aanwezig is, werd door die regels bij bezwaar ingebouwd. Deze wettelijke regels behoeven – zo blijkt ook uit onderzoek – niet tot een formele procedure te leiden.

Wel is er een aantal factoren te noemen die in de richting van formalisering hebben gewerkt. Zij betreffen zowel de uitvoering als de wetgeving. Voor wat de uitvoering betreft, is bij de toepassing van de Awb waarschijnlijk een te sterk accent gelegd op juridische aspecten. Bestuursorganen hebben de nieuwe regels goed en nauwkeurig willen invoeren, en zij hebben vooral juristen belast met het vormgeven van de procedure. Een versterkende factor in dezelfde richting is de adviescommissie voor bezwaar geweest. De Awb schrijft die niet voor, maar maakt haar wel mogelijk, en zij heeft vooral op decentraal niveau veel toepassing gevonden. Juristen vonden in die commissie een vanzelfsprekende plaats. Dat leidde er soms toe dat de procedure voor de adviescommissie op een rechterlijke procedure ging lijken. Ook de bestuursrechter is meegegaan in de juridiserende tendens door sterk te letten op het in acht nemen van de procedurele regels, en minder op de vraag of op het doel – een informele en snelle geschilbeslechting – voldoende aandacht had gekregen.

Door dit alles werden de regels omtrent de bezwaarschriftprocedure te sterk een doel in zichzelf, terwijl het eigenlijke doel – een goede en snelle beslechting van het geschil – uit het zicht verdween. Wat wetgever, rechter en uitvoerder zich onvoldoende gerealiseerd hebben, is dat het oplossen van een geschil dat met een bezwaarschrift wordt ingeleid, heel wat anders is dan het beoordelen of het bestreden besluit juridisch en beleidsmatig houdbaar is. Zeker, soms gaat het daar wel om, en dan kan de bezwaarschriftprocedure een eenvoudige (voor)procedure zijn die de rechter overbodig maakt. Maar in veel gevallen blijkt het bezwaar een uitdrukking van iets anders: de burger is onvoldoende voorgelicht, begrijpt het besluit niet of heeft in feite een klacht over de manier waarop hij is behandeld. Het indienen van een bezwaarschrift is ook in die gevallen – althans vanuit zijn perspectief – een voor de hand liggende reactie: dat verschaft hem een ingang om zijn ontevredenheid te uiten, een ingang waarop het besluit hem ook uitdrukkelijk wijst.

Hierdoor wordt het probleem van de burger geperst in de mal van een bezwaar tegen de inhoud van het besluit. Maar daar gaat het de bezwaarmaker vaak niet om, en daarom is de reactie van het bestuur dan geen adequate. Tegen deze achtergrond is te verklaren dat de werkwijze van de informele aanpak, waarbij snel en informeel contact met de indiener van het bezwaarschrift wordt gezocht, zo effectief is. Dan hoort men wat het echte probleem is en kan men daarop inspelen. Legt men het besluit beter uit of licht men de achtergrond ervan toe, dan is dat soms voldoende. Is de indiener boos over iets dat niet de inhoud van het besluit betreft, dan kan men daarop ingaan en niet met een uitspraak op bezwaar komen die daar geheel aan voorbij gaat. Blijkt het besluit onjuist omdat er een fout is gemaakt door het bestuursorgaan of door de burger bij het invullen van een aanvraagfor-

mulier, dan kan dat vaak tijdens het eerste contact worden rechtgezet, en is een hoorzitting overbodig. Uiteraard blijven er geschillen over die niet bij een eerste contact al worden opgelost. Dan kan over de procedure worden overlegd: wil de belanghebbende voor een hoorzitting naar het gemeentehuis komen, of vindt hij telefonisch horen prettiger? Er is natuurlijk niets tegen telefonisch horen, mits duidelijk is dat hij er recht op heeft mondeling gehoord te worden indien hij dat wil. Voor lastige juridische of feitelijke geschilpunten kan een meer formele hoorzitting – eventueel met adviescommissie – de beste vormgeving zijn, maar dat lijkt voor een minderheid van de bezwaren het geval te zijn.

Welke conclusies vallen hieruit te trekken?

In de eerste plaats dat dezelfde regels totaal verschillend kunnen worden uitgevoerd. Zowel een informele aanpak van bezwaar als een formele procedure zijn – strikt juridisch bekeken – aanvaardbaar: zij zullen een rechterlijke toets doorstaan. Maar wanneer men naar het doel van de bezwaarprocedure kijkt, blijkt de benadering van het nieuwe project verre de voorkeur te verdienen: geschillen worden in veel gevallen sneller, met minder kosten en tot grotere tevredenheid opgelost.

Zoals Scheltema terecht opmerkt hebben wetgever, rechter en uitvoerder zich onvoldoende gerealiseerd dat het oplossen van een geschil dat met een bezwaarschrift wordt ingeleid heel wat anders is dan het beoordelen of het bestreden besluit juridisch en beleidsmatig houdbaar is. Zeker, soms gaat het daar wel om, en dan kan de bezwaarschriftprocedure een eenvoudige (voor)procedure zijn die de rechter overbodig maakt. Maar in veel gevallen blijkt het bezwaar een uitdrukking van iets anders: de burger is onvoldoende voorgelicht, begrijpt het besluit niet of heeft in feite een klacht over de manier waarop hij is behandeld. Het indienen van een bezwaarschrift is ook in die gevallen – althans vanuit zijn perspectief – een voor de hand liggende reactie: dat verschaft hem een ingang om zijn ontevredenheid te uiten, een ingang waarop het besluit hem ook uitdrukkelijk wijst.

Hierdoor wordt het probleem van de burger geperst in de mal van een bezwaar tegen de inhoud van het besluit. Maar daar gaat het de bezwaarmaker vaak niet om, maar gaat het hem om een oneerlijke behandeling naar aanleiding waarvan hij bezwaar gaat aantekenen. Een reactie van het bestuur gericht op de uitkomstbeslissing is dan vaak geen adequate reactie. Tegen deze achtergrond is te verklaren dat de werkwijze van het Prettig Contact project, waarbij snel en informeel contact met de indiener van het bezwaarschrift wordt gezocht, zo effectief is. Dan hoort men wat het echte probleem is, en kan men daarop inspelen. Legt men het besluit beter uit of licht men de achtergrond ervan toe, dan is dat soms voldoende. Is de indiener boos over iets dat niet de inhoud van het besluit betreft, dan kan men daarop ingaan en niet met een uitspraak op bezwaar komen die daar geheel aan voorbij gaat. Blijkt het besluit onjuist omdat er een fout is gemaakt door het bestuursorgaan of door de burger bij het invullen van een aanvraagformulier, dan kan dat vaak tijdens het eerste contact worden rechtgezet, en is een hoorzitting overbodig.

Uiteraard blijven er geschillen over die niet bij een eerste contact al worden opgelost. Dan kan over de procedure worden overlegd: wil de belanghebbende voor een hoorzitting naar het gemeentehuis komen, of vindt hij telefonisch horen prettiger? Er is natuurlijk niets tegen telefonisch horen, mits duidelijk is dat hij er recht op heeft mondeling gehoord te worden indien hij dat wil. Voor lastige juridische of feitelijke geschilpunten kan een meer formele hoorzitting – eventueel met adviescommissie – de beste vormgeving zijn, maar dat lijkt voor een minderheid van de bezwaren het geval te zijn.⁵

Deformalisering is een algemeen probleem

Het bestuursrecht heeft bij velen een slechte naam gekregen – of misschien altijd al gehad. Het zou leiden tot formalisering of juridisering waardoor overheid en burger verstrikt raken in regels die het oplossen van de echte problemen in de weg staan. Bestuursrechtjuristen stellen daar tegenover dat zonder bestuursrecht de rechtsstaat in gevaar komt. Dat laatste is stellig juist. Maar de zo gecreëerde tegenstelling is te simplistisch. Zij ziet eraan voorbij dat regels op heel verschillende manier kunnen worden opgevat en uitgevoerd. Het bekroonde project leidt tot een vorm van regeltoepassing die naar mijn mening beter in overeenstemming is met de grondslagen van de rechtsstaat dan een formele vormgeving van de bezwaarschriftprocedure. Rechtsstatelijkheid verlangt ook dat de overheid en burger effectief en doelmatig kunnen handelen in het vormgeven van hun onderlinge verhouding. Daarom behoort het bestuursrecht zich meer dan in het verleden het geval is geweest te bekommeren om een dusdanige vormgeving van regels, jurisprudentie en uitvoering dat voorkomen wordt dat procedurele regels een doel in zich zelf gaan vormen. Dat geldt niet alleen voor de bezwaarschriftprocedure. In dit nummer is het verslag van een studiemiddag van de VAR opgenomen, waarin een dergelijke benadering voor de procedure bij de rechter is opgenomen. Ook daar blijken dezelfde wettelijke regels op een geheel andere, meer op het doel van die regels gerichte manier te kunnen worden toegepast. En ook daar blijkt dat dit andere professionaliteit vergt dan alleen de juridische, en dat daarin geïnvesteerd moet worden.

⁵ Scheltema (2011).

5.3 Nadere beschouwing knelpunten reguliere Awb-procedures

5.3.1 Inleiding

Eerdere onderzoeksrapporten vermeldden al dat de informele aanpak in veel gevallen succesvol is en een belangrijke aanvulling vormt op de reguliere, doorgaans formele uitvoering van de Awb-procedures.⁶ Het huidige rapport valideert deze inzichten door aannemelijk te maken dat een belangrijke rol voor het succes van de informele aanpak besloten ligt in de procedurele rechtvaardigheid die burgers ervaren gedurende hun informele interactie met de overheid. De burger die zich met respect bejegend voelt door een competente en professionele ambtenaar en die zijn zegje mag doen tegenover een luisterende ambtenaar is een burger die de overheid vertrouwt en de besluiten van de overheid accepteert. Het huidige rapport en het project “Prettig Contact met de overheid” passen in een toenemend bewustzijn, dat een goede communicatie met burgers en het openstaan voor overleg, past bij een moderne overheid die voorkomt dat een reactie op aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaar nodeloos bureaucratisch wordt.⁷

Wij denken dat de in dit rapport gepresenteerde theoretische inzichten en empirische gegevens een belangrijke onderbouwing geven voor de vraag waarom de informele aanpak gedurende overheid-burger interacties zo succesvol is. Meer kennis en inzicht met betrekking tot de mogelijkheden en effecten van de informele aanpak is belangrijk omdat onderzoek naar ervaringen van burgers met de reguliere (formele) Awb-procedures laat zien dat bij het doorlopen van deze procedures belangrijke knelpunten optreden. Maar liefst 70% van de burgers is ontevreden over een doorlopen formele bezwaarprocedure. Zelfs wanneer de uitkomst in het voordeel van de burger is, zegt nog steeds 25% van de burgers ontevreden te zijn over de formele procedure.⁸ Brenninkmeijer, Marseille en Scheltema noemen dit een verontrustend gegeven het feit dat er in Nederland jaarlijks 2,6 miljoen bezwaarprocedures worden gevoerd.

⁶ Velden, L. van der, Koetsenruijter, C.C.J.M. & Euwema, M.C. (2010), *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag: Ministerie van BZK.

⁷ Scheltema, M. (2011). *Nederland gidsland bij bezwaar*. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*.

⁸ Waard, B.W.N. de (2011). (red.). *Ervaringen met bezwaar*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

4.3.2 Ervaringen van burgers in het kader van de formele procedure

Het succes van de informele aanpak en de rol van ervaren procedurele rechtvaardigheid roept de vraag op wat nu zo anders is aan de informele aanpak en wat zo bijzonder is aan de interventies die gedurende de informele aanpak plaats vinden. Wat kan gezegd worden over de verschillen wanneer we de ervaringen van burgers als gevolg van deze aanpak vergelijken met ervaringen van burgers met de formele Awb-procedures? Om deze vraag te kunnen beantwoorden bespreken wij in deze paragraaf allereerst de belangrijkste knelpunten op grond van ervaringen van burgers met de reguliere (formele) Awb-procedures. Vervolgens gaan wij na of deze knelpunten mogelijk besloten zou kunnen liggen in de wijze waarop bestuursorganen deze procedures in de praktijk vormgeven. Op basis van kennis en inzichten vanuit de gedragswetenschappen en de in hoofdstuk 4 opgenomen empirische resultaten doen wij een aantal aanbevelingen voor het verbeteren van deze procedures.

1. Gebrek aan informatie

Een gebrek aan informatie vormt voor burgers één van de belangrijkste knelpunten in het kader van de formele besluitvormingsprocedures van de overheid. Een gebrek aan informatie is voor burgers regelmatig de aanleiding voor het starten van een bezwaarprocedure⁹ maar speelt ook een belangrijke rol bij het doorlopen van Awb-procedures en het uiteindelijke oordeel van burgers over de procedure.

In het kader van de derde evaluatie van de Awb constateert Ilsink¹⁰ als voorzitter van de Evaluatiecommissie in 2007 al, dat er sprake is van een informatie kloof: *“De burger weet niet altijd wat hij van het bestuur mag en kan verwachten en ook niet wat dezen van hem verlangen. Dat leidt niet zelden tot teleurstellingen.* Dit knelpunt komt ook heel duidelijk naar voren in het in 2011 verschenen evaluatie onderzoek van De Waard¹¹. In het geval van zowel de derde evaluatie van de Awb als het onderzoek van De Waard gaat het om:

1. een gebrek aan informatie m.b.t een besluit of gedurende de fase voorafgaand aan de totstandkoming van een besluit
2. een gebrek aan informatie over de procedure

Voor de meeste mensen is het moeilijk om de uitkomst van een besluitvormings- of bezwaarprocedure op zijn juridische merites te beoordelen. Daarnaast ontbreekt het de meeste mensen veelal aan inzicht in de uitkomst die de overheid aan vergelijkbare gevallen toekent of aan inzicht in de afwegingen die bij de totstandkoming van het besluit door de overheid zijn gemaakt. Dit betekent dat mensen over het algemeen moeilijk in kunnen schatten of hun zienswijze, bezwaar of beroep terecht gegrond of ongegrond wordt verklaard en of zij nu eigenlijk wel of niet recht hebben op een vergunning, Wmo-voorziening, subsidie, uitkering etc. Het gevolg is dat zij hun rechtvaardigheidsoordeel moeten vormen

onder omstandigheden waarin zij eigenlijk niet beschikken over voldoende informatie om tot een afgewogen oordeel te komen. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de wijze waarop hun rechtvaardigheidsoordeel tot stand komt.¹² Mensen gaan dan op zoek naar andere aangrijpingspunten om te bepalen of wat het bestuursorgaan zegt over hun kansen op de vergunning, Wmo-voorziening, subsidie, uitkering, etc. nu wel of niet klopt en of het door hen ingediende bezwaar of beroep nu wel of niet terecht gegrond of ongegrond wordt verklaard. Zij willen kortom weten of zij erop kunnen vertrouwen dat de verkregen uitkomst eerlijk en rechtvaardig is en daarmee of het veilig is om zich coöperatief op te stellen.¹³

Ad1. Met betrekking tot de besluitvormingsfase constateert De Waard dat een onverwachte confrontatie met een negatief besluit leidt tot significant meer bezwaren dan wanneer de burger een bepaald besluit verwacht. Daarnaast worden bezwaarprocedures ook opgestart om bijvoorbeeld meer duidelijkheid te krijgen over de betekenis van een besluit, over de mogelijkheid van een terugbetalingsregeling of over de toekomstige plannen van de gemeente met een bepaalde buurt. Ook de wijze en het tijdstip waarop burgers over een besluit worden geïnformeerd kan het gebruik van de bezwaarprocedure beïnvloeden.

Zo geven burgers bijvoorbeeld aan dat in het geval van gemeentelijke besluitvorming de gemeente niet zonder meer kan volstaan met een bericht in de huis-aan-huiskrant, maar direct belanghebbenden op een persoonlijker manier moeten informeren. Ook geven burgers aan dat zij als belanghebbende de gelegenheid tot consultatie of inspraak willen krijgen 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.

De ambtelijk/juridische taal waarin een besluit, beslissing op bezwaar of andere stukken die in het kader van de procedure een rol spelen zijn opgesteld kan ook tot problemen leiden. 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 leggen (en zou daarover eigenlijk tevoren geïnformeerd willen worden). Komt het vervolgens tot een hoorzitting dan worden bezwaarmakers nogal eens onverwacht geconfronteerd met een verweerder (een ambtenaar van het bestuursorgaan wiens besluit wordt betwist) die een hele pleitnota voorleest. Burgers redeneren dan dat zij die ook voor aanvang van de zitting hadden kunnen krijgen. Zij voelen zich toch al in een achterstandspositie en worden vervolgens geconfronteerd met een schriftelijk stuk waar ze vooraf geen kennis van hebben kunnen nemen en waardoor zij zich onvoldoende kunnen voorbereiden op de hoorzitting.

⁹ De Waard, WOZ onderzoek Waarderingskamer/VNG en vertrouwensonderzoek WOZ, PC2, Herweijer

¹⁰ Cie Ilsink derde evaluatie Awb

¹¹ Onderzoeken derde evaluatie Awb (2007) en De Waard (2011)

¹² Zie hierover ook Van den Bos, K. (2011) en Van den Bos, K en A.F.M. Brenninkmeijer

¹³ E.A Lind lezing

Adz. Veel bezwaarmakers geven aan dat zij zich moeilijk een beeld weten 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 hoorzitting, en wie verder bij de hoorzitting aanwezig zal zijn. Bezwaarmakers gaven 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 voorlichtingsfilmje. Zij voelen zich nogal eens op heel basale punten overvallen, bijvoorbeeld door de voor hen onverwachte aanwezigheid van de wederpartij (bijv. de vakafdeling van het betreffende bestuursorgaan) of door de omstandigheid dat ook een medisch onderzoek plaatsvond. De onderwerpen waarover bezwaarden meer informatie willen, zijn divers en bestrijken verschillende aspecten van de hoorzitting en de voorbereiding ervan. Het algemene beeld dat De Waard cs. van de informatievoorziening van de betrokken bestuursorganen op basis van de websites en uitnodigingsbrieven kregen, is dat bezwaarmakers die niet in de materie thuis zijn zich aan de hand van de beschikbare informatie 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. De Waard cs. vermoeden dat bestuursorganen de informatie die bezwaarden op prijs zouden stellen ten onrechte bekend veronderstellen.

Doordat burgers veelal niet goed weten hoe de procedure bij de hoorcommissie zal verlopen en niets weten over de samenstelling en taak van de commissie, hebben zij naar eigen zeggen moeite om te bepalen wat ze van de hoorzitting mogen verwachten. Bij gebrek aan maatstaven gaan zij in hun oordeel over de zitting op hun gevoel af. De Waard constateert dat het beeld dat de ondervraagde bezwaarmakers hebben van de zitting vooral wordt bepaald door het optreden van degenen door wie zij zijn gehoord. Het oordeel over hoe men behandeld is, blijkt vervolgens af te kunnen hangen van subtiliteiten zoals het verwelkomen, het al of geen hand geven en of als men niets te drinken kreeg aangeboden. De Waard concludeert dat bezwaarmakers op het punt van een goede ontvangst erg gevoelig zijn. Hij constateert daarbij dat burgers bij gebrek aan objectieve maatstaven een groot gewicht toekennen aan de wijze waarop zij door de bezwaarcommissie worden benaderd.

Een belemmering van geheel andere aard is de toepassing van ICT in besluitvorming. Veel regelingen worden (bijna) geheel geautomatiseerd uitgevoerd (te denken valt aan besluiten van de DUO, de Belastingdienst en de Belastingdienst/Toeslagen). Dan hangt het er erg van af of de geprogrammeerde regels corresponderen met het recht en of deze de feiten juist verwerken. De controleerbaarheid van dat al of niet corresponderen door de rechter is daarbij laag. Bewijs en een juiste geautomatiseerde verwerking van bewijs ontsnapt dan mogelijkerwijs aan een indringende controle door de rechter. Toen het Uvw in arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen overging op een ander computersysteem (van FIS naar CBBS) leidde dat tot een 'data-output' die veel moeilijker en soms niet was na te gaan. De wijze waarop de Centrale Raad van Beroep met enige principiële uitspraken in feite aanpassing van het CBBS heeft gevegd,⁴ illustreert dit spanningsveld tussen geautomatiseerde verwerking en rechterlijke toetsbaarheid.

5.4 De mens als informatiegeoriënteerd wezen

5.4.1 De burger als sense-maker & informatiegeoriënteerd wezen

Het Prettig Contact project maakt duidelijk dat een gedejuridiseerde benadering (ook wel: informele aanpak) van overheid-burger interacties een belangrijke oplossing kan bieden aan de problemen die Scheltema¹⁴ en De Waard¹⁵ constateren met de Awb. Bovendien wijst het voorliggende rapport op de belangwekkende bijdrage die procedurele rechtvaardigheid kan leveren aan het oplossen en voorkomen van conflicten tussen overheid en burgers.

Deze inzichten hebben implicaties voor hoe een eventuele kloof tussen de burger en de overheid aangepakt kan worden. In plaats van de burger als calculerend individu gericht op eigenbelang en winstmaximalisatie (klassiek economisch perspectief) of de burger als kenner van wetten (klassiek juridisch perspectief), zou er in deze moderne tijden beter uit kunnen worden gegaan van de idee van de burger als een informatiegeoriënteerd wezen. Kortom, dit rapport ziet de burger als moderne informatieverwerker die het best kan hebben als beslissingen niet in zijn voordeel uitpakken, maar die wel met respect bejegend wil worden en zijn zegje wil doen naar een competente en betrokken ambtenaar.

De burger als informatiegeoriënteerd wezen is een perspectief dat we ook terugzien in belangrijke knelpunten die De Waard constateert in reguliere (lees: formele) besluitvormingsprocessen en bezwaarprocedures, zoals ervaren door burgers.¹⁶ Graag lichten wij enkele belangrijke zaken uit dit onderzoek hier toe. Hiermee willen wij ons betoog concretiseren én relateren aan bestaande inzichten omtrent de Awb.

Waarom maakt men bezwaar?

Uit het onderzoek van De Waard blijkt dat in veel gevallen onvrede met de gang van zaken bij de primaire besluitvorming een rol heeft gespeeld bij de beslissing om bezwaar te maken. Sommige bezwaarmakers 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. Deze inzichten sluiten aan bij wat in de literatuur over protestgedrag en rechtvaardigheid bekend is.¹⁷

¹⁴ Scheltema, M. (2011). Nederland gidsland bij bezwaar. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*.

¹⁵ Waard, B.W.N. de (2011). (red.). *Ervaringen met bezwaar*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

¹⁶ Waard, B.W.N. de (2011). (red.). *Ervaringen met bezwaar*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

¹⁷ Zie b.v. Klandermans, B. (1997). *The social psychology of protest*. Oxford, UK: Blackwell.

Informatie over de besluitvorming en de procedure

Uit het onderzoek van De Waard blijkt ook dat de wijze en het tijdstip waarop burgers over een besluit worden geïnformeerd het gebruik van de bezwaarprocedure beïnvloeden. Dit sluit aan bij inzichten uit de procedurele rechtvaardigheidsliteratuur.¹⁸

Het tijdig vragen naar de mening van betrokkenen blijkt in de internationale rechtvaardigheidsliteratuur inderdaad een belangrijke factor te zijn in wat mensen eerlijk en rechtvaardig vinden en hoe zij zich vervolgens gedragen.¹⁹

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. Dit sluit aan bij inzichten uit de procedurele rechtvaardigheidsliteratuur.²⁰ In aansluiting met de gegevens die in Hoofdstuk 3 zijn gepresenteerd vond De Waard weinig klachten dat men zich persoonlijk slecht behandeld voelde. Wel gaven enkele geïnterviewden aan dat zij zich niet correct bejegend voelen door een onzorgvuldige behandeling van hun zaak (incompleet 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. Dit sluit aan bij de rechtvaardigheidsliteratuur waarin aangegevoerd is dat verwachtingen op basis van een voorgeschiedenis een belangrijke rol spelen in de rechtvaardigheidsoordelen en reacties van mensen.^{21,22}

Bij deze literatuur aansluitend is een belangrijke bevinding van De Waard 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.

¹⁸ Zie Bos, K. van den, Vermunt, R. & Wilke, H.A.M. (1997). Procedural and distributive justice: What is fair depends more on what comes first than on what comes next. *Journal of Personality and Social Psychology*, 72, 95-104.

¹⁹ Lind, E.A., Kanfer, R. & Earley, P.C. (1990). Voice, control, and procedural justice: Instrumental and noninstrumental concerns in fairness judgments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 59, 952-959.

²⁰ Leventhal, G.S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In K.J. Gergen, M.S. Greenberg & R.H. Willis (red.), *Social exchange: Advances in theory and research* (pp. 27-54). New York: Plenum.

²¹ Zie b.v. Stouffer, S.A., Suchman, E.A., DeViney, L.C., Star, S.A. & Williams, R.M. (1949). *The American soldier: Adjustment during Army life* (Vol. 1). Princeton: Princeton University Press.

²² Zie ook Bos, K. van den, Vermunt, R. & Wilke, H.A.M. (1996). The consistency rule and the voice effect: The influence of expectations on procedural fairness judgements and performance. *European Journal of Social Psychology*, 26, 411-428.

Tot zover onze bespreking van het onderzoek van De Waard. Het onderzoek van De Waard is belangrijk omdat thans nog maar ongeveer 10% van alle zaaksbehandelingen op de informele manier wordt behandeld. Het onderzoek is ook belangrijk omdat het aantoont dat ook tijdens een formele zaaksbehandeling de behoefte aan informatie een belangrijke rol speelt in hoe burgers zich voorbereiden op en hoe zij gedragen tijdens een hoorzitting waarin hun klacht of bezwaar wordt behandeld. Een bespreking van al de elementen die De Waard behandelt overstijgt de doelen van ons rapport. Voor nu volstaat de constatering dat de burger als informatiegeoriënteerd individu die een serieuze interactiepartner met de overheid wil zijn ook in het onderzoek van De Waard naar voren komt.²³

5.6 Ambtelijke en juridische praktijk

Het huidige rapport maakt duidelijk dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid een belangrijke rol kan spelen in het voorkomen en oplossen van conflicten tussen overheid en burgers. Dit rapport sluit aan bij knelpunten die zijn geconstateerd in de uitvoering van de reguliere (formele) zaaksbehandeling.^{24,25} In welke ambtelijke en juridische contexten vindt de door ons bepleitte informele zaaksbehandeling plaats?

Een belangrijke kwestie in dit verband is de vraag wat het betekent wanneer tijdens een Prettig Contact interactie een zaak wel of niet wordt opgelost. De bevindingen uit Hoofdstuk 3 tonen aan dat burgers gemiddeld genomen positiever reageren op wanneer een zaak tijdens de interactie met de ambtenaar wordt opgelost dan wanneer dit niet het geval is. Met andere woorden, in de perceptie van de betrokken burgers is het gemiddeld genomen zo dat wanneer een zaak tijdens een Prettig Contact interactie wordt opgelost dit een meer gunstige uitkomst is dan wanneer de zaak tijdens deze interactie niet wordt opgelost. Dit is onder meer een belangrijke constatering omdat dit de bevindingen uit hoofdstuk 4 doet aansluiten bij de internationale onderzoeksliteratuur waarin ook stelselmatig wordt gevonden dat (on)gunstige uitkomsten en procedurele (on)rechtvaardigheid met elkaar interacteren zoals in Figuur 9 en 10 wordt beschreven.^{26,27} Dat wil zeggen, procedurele rechtvaardigheid doet er toe wanneer uitkomsten als relatief gunstig worden ervaren, maar doet er nog veel meer toe wanneer uitkomsten als relatief ongunstig worden ervaren.

²³ Voor meer details verwijzen wij naar het rapport van De Waard (2011).

²⁴ Waard, B.W.N. de (2011). (red.). *Ervaringen met bezwaar*. Den Haag: Wetenscha.

²⁵ Scheltema, M. (2011). *Nederland gidsland bij bezwaar*. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*.

²⁶ Brockner, J. (2010). *A contemporary look at organizational justice: Multiplying insult times injury*. Routledge: New York.

²⁷ Brockner, J. & Wiesenfeld, B.M. (1996). An integrative framework for explaining reactions to decisions: Interactive effects of outcomes and procedures. *Psychological Bulletin*, 120, 189-208.

We haasten ons om hierbij aan te teken dat Marseille aantoont dat er juridisch sterk verschillende uitkomsten onderscheiden kunnen worden binnen zaken die zijn opgelost en binnen zaken die niet zijn opgelost.^{28,29} Toekomstig onderzoek naar ervaren procedurele rechtvaardigheid en naar het Prettig Contact project dient hier zorgvuldig aandacht aan te besteden. Hierbij dient in het oog te worden gehouden dat gedragswetenschappelijke analyses (waaronder de huidige analyse) zich plegen te richten op gemiddelde reacties zoals burgers die over het algemeen ervaren. Een juridische analyse, daarentegen, zal zich veelal richten op een juiste toepassing van inzichten en regels op individuele zaken. Wat gemiddeld genomen goed kan zijn behoeft dat voor een individueel geval niet te zijn. Zo vonden we in hoofdstuk 4 bijvoorbeeld dat gemiddeld genomen burgers een zaak als gunstiger en positiever beoordelen wanneer die zaak tijdens een informele behandeling wordt opgelost dan wanneer die zaak tijdens de informele behandeling niet wordt opgelost. Maar op individueel niveau hoeft het (juridisch gesproken) zeker niet zo te zijn dat een zaak die wordt opgelost tijdens een informele behandeling gunstiger is dan een zaak die dan niet wordt opgelost.

Meer in het algemeen verdient het aanbeveling om het *interface* tussen juridische en gedragswetenschappelijke inzichten nader uit te werken en waar mogelijk te versterken. Deze inzichten staan thans vaak los van elkaar en opereren als het ware onafhankelijk van elkaar. Een betere integratie van deze disciplines kan tot een beter en preciezer overheidsbeleid en uitvoering daarvan leiden.³⁰

Ook aan de organisatiecontext waarbinnen ambtenaren deelnemen aan Prettig Contact pilots en waarbinnen zij procedureel rechtvaardige interacties met burgers trachten te bewerkstelligen moet aandacht worden besteed. Het verdient aanbeveling om leidinggevers van de ambtenaren te informeren over het belang van procedurele rechtvaardigheid en een informele zaaksbehandeling. Hierbij dient de juridische context waarbinnen de organisatie-eenheid en de betrokken ambtenaar moet functioneren betrokken te worden.³¹

Ambtenaren zien zich vaak geconfronteerd met ontevreden burgers en zij willen graag (indien dit gerechtvaardigd is) wat proberen te doen aan deze ontevredenheid. De ambtenaar ziet zich daarbij vaak geconfronteerd met bureaucratische en wettelijke regels over hoe zaken behandeld moeten worden. Aan het spanningsveld die dit voor ambtenaren op kan roepen tussen de systeemwereld van een overheidsbureaucratie en juridische regelgeving enerzijds en de leefwereld van burgers anderzijds dient zorgvuldig aandacht te worden geschonken. Dit rapport probeert hier een bijdrage aan te leveren, maar we realiseren ons tegelijkertijd dat de nadruk op het burgerperspectief dat we hier ontvouwd hebben zich richt op slechts een gedeelte van de potentiële problemen waar ambtenaren in de praktijk mee kunnen worden geconfronteerd. Er ontstaat daarbij een spanning tussen de overheidsstructuren en de bureaucratisch-juridische cultuur rondom het nemen van besluiten en het behandelen van klachten en bezwaren enerzijds en de leefwereld van burgers anderzijds. Indien de training en beoordeling van de behandelend ambtenaar vooral gericht is op het volgen van de juiste procedureregels en het nemen van een besluit dat er bij de rechter niet onderuit gaat, blijft het perspectief van de burger buiten zicht. De informele aanpak vraagt van de betrokken ambtenaren een andere vorm van professionaliteit, waarbij de verbinding met het probleem van de burger wordt gelegd. Dat vraagt naast juridische kwaliteiten ook andere, communicatieve vaardigheden.

De informele aanpak leidt bij de ambtenaren ook tot nieuwe vragen, onder meer omtrent de discretionaire ruimte die daar vanuit de betrokken organisaties voor beschikbaar is. In dit verband speelt de organisatiecontext bij de overheid een belangrijke rol. Indien aansturing, opleiding en beoordeling getuigen van een meer bureaucratisch-juridische cultuur, kan dat belemmerend werken. Iedere verandering in werkwijze vergt aanpassing van de organisatie, van de cultuur die daarin aanwezig is en roept ook verzet op. De indruk bestaat dat de wijze waarop het middenmanagement de werkzaamheden van de betrokken ambtenaren aanstuurt en beoordeelt, verandering zou moeten ondergaan om de doelstellingen van de informele aanpak te realiseren. Daarnaast lijkt het management van de overheidsorganisaties vaak voorbij te gaan aan de eisen die gewijzigde taak en rolomvatting vergen. Om de belemmeringen te kunnen adresseren is het van belang om de hierboven genoemde problemen nader te onderzoeken.

²⁸ Marseille, A.T. (2011). *De uitkomsten van de informele aanpak juridisch geduid: Onttoverend en geruststellend*. Toespraak gehouden op de tweede nationale conferentie over overheid-burger interacties. Breda.

²⁹ Marseille, A.T., Tolsma, H.D. & Graaf, K.J. de (2011) *Prettig Contact met de Overheid 3; Juridische handreiking informele aanpak*, Ministerie van BZK.

³⁰ Zie ook Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

³¹ Marseille, A.T., Tolsma, H.D. & Graaf, K.J. de (2011) *Prettig Contact met de Overheid 3; Juridische handreiking informele aanpak*, Ministerie van BZK.

5.7 Toekomstig onderzoek

In het bijzonder hoe procedurele rechtvaardigheid moet worden begrepen (Hfst. 2) en wat de effecten ervan zijn (Hfst. 3) is belangwekkende informatie. Dit opgemerkt hebbende, de procedurele rechtvaardigheidsmaat die we in dit rapport moesten gebruiken bestond slechts uit 3 items. Ook het feit dat we alleen maar correlationale gegevens hebben met heel veel missende waarden (*missing values*) zijn zwakke punten van het onderzoek.

Toekomstig onderzoek is dus nodig. Dit is in dit geval zeker geen platitude, maar noodzaak. Hierbij moet gedacht worden aan:

Het goed uitwerken van het begrip procedurele rechtvaardigheid in onderzoek (meer dan 3 items betrekken in het onderzoek³²), hoe het uit te werken voor juristen (is het vanuit wetenschappelijke spaarzaamheid aan te raden om verdere nuances aan te brengen dan de *global fairness of treatment* oordelen op basis waarvan burgers reageren op overheidsbesluiten?), en hoe het te trainen voor ambtenaren die met Prettig Contact aan de slag gaan.

Zorgen dat alle vragen worden ingevuld. Er zijn nu veel vragenlijsten waarin veel vragen niet zijn ingevuld. Dat is echt een manco aan de huidige data die in de huidige onderzoeksopzet niet zou hoeven op te treden.

Het verzamelen van longitudinale gegevens. Dus burgers (en evt. ambtenaren) na verloop van tijd contacteren en vragen naar acceptatie van de uitkomst, vertrouwen in de overheid, etc. Op die manier kunnen meerdere (2 en liefst 3 of 4) meetmomenten worden gecreëerd.

Proberen gegevens uit Prettig Contact pilots te relateren aan heel goede objectieve data, zoals bv of een zaak wel of niet is opgelost of andere objectieve of intersubjectieve (door anderen gedeelde) metingen.

Gegevens die in de Prettig Contact pilots worden verkregen echt goed vergelijken met ervaringen tijdens formele/reguliere behandeling van bezwaar.

Een veldexperiment opzetten waarin ambtenaren van dezelfde afdeling (liefst dezelfde ambtenaar) de informele of formele zaaksbehandeling toepast op willekeurig (*random*) gekozen zaken.

Niettegestaande deze aanbevelingen voor toekomstig onderzoek kan naar aanleiding van de theoretische kennis en empirische inzichten die in dit rapport zijn opgeleverd worden geconcludeerd dat ervaren procedurele rechtvaardigheid een belangrijke reden is waarom informele zaaksbehandelingen goed kunnen werken. Het op een eerlijke, respectvolle en competente wijze tegemoet treden is daarmee goed voor de burger én de overheid. De theoretische en empirische kennis die in dit rapport is aangeleverd over ervaren procedurele rechtvaardigheid geeft daarom ruim voldoende of zelfs veel houvast voor beleidsvorming.

³² Zie b.v. Moorman, R.H. (1991). Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: Do fairness perceptions influence employee citizenship. *Journal of Applied Psychology*, 76, 845-855.



André Verburg is senior rechter inhoudelijk adviseur bij de sectie bestuursrecht van de rechtbank Utrecht. Hij publiceert regelmatig over bestuursprocesrechtelijke onderwerpen (m.n. bewijsrecht en het toetsingsmodel van de bestuursrechter). Verder geeft hij cursussen en PAO-onderwijs voor rechters, griffiers, ambtenaren, advocaten en gerechtelijk deskundigen. Eerder was hij rechter bij de rechtbank 's-Gravenhage. Daarvoor was hij stafjurist en adjunct-chefjurist bij de stafafdeling van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. André Verburg is afgestudeerd jurist en econoom aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.



Antoinette Schaap is raadsheer bij de Centrale Raad van Beroep. Zij is al lange tijd geïnteresseerd in de vraag hoe bij partijen de angel uit het geschil kan worden gehaald en op welke manier een voor partijen meest bevredigende oplossing van hun geschil kan worden bereikt. Daarbij zijn mediationmethodieken een belangrijke inspiratiebron. Zij geeft trainingen op het gebied van zittingsvaardigheden en colleges aan een hogeschool en universiteit over een andere aanpak door de rechter. Eerder was zij rechter bij de rechtbank Arnhem en vicepresident bij de rechtbank 's-Hertogenbosch. Zij heeft gestudeerd aan de Universiteit in Leiden.

Interview

André Verburg & Antoinette Schaap

Inleiding¹

Als de ene rechter aan de andere rechter de vraag stelt, “Hoe heb je in deze zaak beslist?” zal hij antwoorden: “Gegronnd” of “Ongegrond”. Als je partijen vraagt naar de zaak, dan blijken zij heel andere aspecten belangrijk te vinden. “Hoe is de rechter in deze zaak tot zijn beslissing gekomen? Heeft hij écht geluisterd? Is hij een gesprek aangegaan over wat het echte probleem is? Heeft hij ruimte geboden voor het inbrengen van argumenten en bewijs?” De antwoorden op deze vragen bepalen in belangrijke mate of zij de uitspraak van de rechter aanvaarden, dragen bij aan hun vertrouwen in de rechter en vormen daarmee een belangrijke voorwaarde voor de legitimiteit van de rechter. In dit interview lichten André Verburg en Antoinette Schaap toe hoe zij als bestuursrechter in de praktijk vorm geven aan de inzet op procedurele rechtvaardigheid.

¹ Bij het opstellen van deze inleiding is gebruik gemaakt van de lezing “Het imago van de bestuursrechter” van Peter Nihot, sectorvoorzitter bestuursrecht bij de rechtbank Utrecht en landelijk projectleider Nieuwe Zaaksbehandeling, Zomerconferentie Montesquieu Instituut, 5 september 2012.

De bestuursrechter van nu rekent het ook tot zijn taak om geschillen te dejuridiseren, samen met partijen (alternatieve) oplossingsrichtingen te verkennen en om actief te streven naar procedurele rechtvaardigheid. Zijn zitting is er op gericht om zoveel mogelijk in één keer tot praktische, maatschappelijk relevante en juridisch verantwoorde oplossingen van een geschil te komen. Het gaat dus om beduidend meer dan het enkel doorhakken van de juridische knoop. Bij een bouwzaak met een verscholen burenruzie of een sociale zekerheidszaak waarin de bejegening door het bestuursorgaan de belangrijkste drijfveer is om beroep in te stellen, gaat het vaak om een besluit dat juridisch correct is. Met de Nieuwe Zaaksbehandeling zet de bestuursrechter in op het oplossen van een eventueel onderliggend conflict opdat meer echte conflictoplossing wordt bereikt, ook in geval van een ongegrond beroep. De derde evaluatie van de Awb² en de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie³ hebben namelijk geleid tot een heroriëntatie op de rol en taak van de bestuursrechter en een geheel nieuwe inrichting van de bestuursrechtelijke procedure. Snelheid, transparantie, maatwerk en oplossingsgerichtheid gelden daarbij als belangrijke maatschappelijke randvoorwaarden en vereisen een andere houding en additionele vaardigheden van de bestuursrechter. Het gaat bij de Nieuwe Zaaksbehandeling om een actieve bestuursrechter wiens attitude en gedrag gericht is op het finaal beslechten van een geschil. In dit interview bespreken wij met twee bestuursrechters op welke wijze zij procedurele rechtvaardigheid nastreven, waarom zij dit doen en hoe deze nieuwe werkwijze in de praktijk uitpakt.

Hoe ziet de Nieuwe Zaaksbehandeling er in de praktijk uit?

André Verburg De Nieuwe Zaaksbehandeling staat voor het behandelen van bestuursrechtelijke zaken op zitting waarbij het juridische geschil vanuit meer dan alleen de strikt juridische invalshoek kan worden belicht.⁴ Een zaak wordt na binnenkomst binnen een gering aantal weken op zitting geagendeerd, bij voorkeur al in de derde maand na het instellen van beroep. Daarmee wordt, waar mogelijk, voorkomen dat partijen zich ingraven en het conflict verder juridiseren. Die zitting zal in de meeste gevallen ook de enige zitting zijn. De rechter benut de zitting om helder te krijgen wat partijen (werkelijk) verdeeld houdt, zowel in juridisch opzicht als op het punt van de onderliggende belangen. De rechter bespreekt op zitting met partijen wat de meest adequate behandeling van de zaak zou kunnen zijn en dus ook wat nodig is om het geschil of beter nog het conflict echt te beslechten. Finaliteit is dus een belangrijk doel. Het ter zitting nastreven van procedurele rechtvaardigheid en gebruik maken van het instrument van conflict-diagnose geeft een geheel andere dynamiek tijdens de zitting dan in het verleden. De zitting is er voor om zoveel mogelijk in één keer tot praktische, maatschappelijk relevante en juridisch verantwoorde, oplossingen van het geschil te komen. Dit kan trouwens ook betekenen dat de rechter op de juridisch relevante aspecten voor partijen direct (tussen)uitspraak doet.

² Commissie Evaluatie Awb III (2007)

³ Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie. (2006). *Rechtspraak is kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

⁴ Zie verder ook: <http://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/Sector-Bestuursrecht/Pages/Zitting-nieuwe-stijl-in-het-bestuursrecht.aspx> Marseille, A.T. (2011). *Voor- en nazorg door de bestuursrechter, ten einde de noodzaak hem te benaderen te beperken*. Oratie. Tilburg University. Allewijn, D. (2011). *Tussen partijen is in geschil... De bestuursrechter als geschilbeslechter* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu uitgevers.

Antoinette Schaap Na de verkenning van de belangen van partijen kan bijvoorbeeld ook een schikking worden beproefd of kan worden bekeken of mediation een oplossing zou kunnen vormen. Er kunnen afspraken worden gemaakt over de bewijslevering (de rechter geeft dan bewijsvoorlichting aan partijen door een voorlopig oordeel te geven en hun de 'bewijs-tussenstand' te vertellen) of het benoemen van een deskundige. De bestuursrechter kan het bestuursorgaan voorstellen het besluit te wijzigen of aan te scherpen in de gewenste richting. Het wettelijk kader staat zelden in de weg aan het maken van afspraken met partijen over de meest toegesneden behandelwijze. De instrumenten die ter beschikking staan voor de Nieuwe Zaaksbehandeling zijn al bestaande instrumenten in het bestuursprocesrecht, maar er wordt nu vaker en creatiever gebruik van gemaakt.

Op welke wijze maakt het nastreven van procedurele rechtvaardigheid deel van uit van de Nieuwe Zaaksbehandeling?

André Verburg Of mensen kunnen leven met de uitkomst van een juridisch geschil met een bestuursorgaan hangt niet alleen af van de materiële uitkomst maar ook van de door hem ervaren procedurele rechtvaardigheid. Het gaat dan om de mate waarin de burger zich rechtvaardig behandeld acht: is het beslisproces volgens hem eerlijk en rechtvaardig verlopen? Belangrijke factoren daarbij zijn onder andere: (a) of partijen hun deel van het verhaal kunnen vertellen en of naar hen geluisterd wordt (b) of zij met respect worden behandeld, en (c) of zij een stem hebben in het bepalen van de wijze waarop in hun zaak wordt beslist.

Antoinette Schaap Voor het nastreven van procedurele rechtvaardigheid dient de bestuursrechter actief en met respect te luisteren naar beide partijen. De bestuursrechter moet bij het nastreven van procedurele rechtvaardigheid ook oog hebben voor de belangen van het bestuursorgaan (dus niet alleen gericht zijn op de burger).

Je moet dan bijvoorbeeld denken aan een consistente wetstoepassing, het voorkomen van onwerkbare precedentes en de zorg voor gelijke behandeling. De bestuursrechter is bij het zoeken naar alternatieve oplossingen vaak ook afhankelijk van enige bewegingsbereidheid aan de zijde van het bestuursorgaan. Daarvoor moet het bestuursorgaan er op kunnen vertrouwen dat de rechter in beginsel een ruime mate van respect kan opbrengen voor de belangen van dat bestuursorgaan. Bewerkstelligt de rechter dat niet, dan zal het bestuursorgaan veelal terugvallen op een koude, formele positie: 'Wij zijn best bereid nog eens ons besluit uit te leggen.' Dan wordt het conflict na de zitting in feite voortgezet.

André Verburg Een eenvoudige vuistregel (en die geldt ook voor bestuursorganen) is dat je pas kunt luisteren naar de ander als je zelf ook écht gehoord wordt. Naast een respectvolle bejegening en het ruimte bieden aan partijen om hun verhaal te vertellen, kan de bestuursrechter procedurele rechtvaardigheid nastreven door uitleg te geven over de procedure en inzicht te bieden in de proces- of bewijspositie van partijen. De bewijsvoorlichting door de bestuursrechter binnen de Nieuwe Zaaksbehandeling levert potentieel ook een belangrijke bijdrage aan de door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid. De bestuursrechter kan een partij bijvoorbeeld voorhouden: 'Op u rust voor dit feit de bewijslast en ik zie wel dat u al x en y aan bewijs heeft bijgedragen, maar naar voorlopig oordeel weet ik nog niet zo zeker of dat wel voldoende is'. of 'Uw tegenpartij heeft al u, v en w aan bewijs ingebracht en aan uw zijde zie ik nog onvoldoende bewijsmateriaal om daarbij twijfel te zaaien.' Aan deze bewijsvoorlichting kunnen partijen een paar belangrijke dingen ontleen: (a) inzicht in de procedure, (b) invloed op de wijze waarop in hun zaak zal worden beslist en (c) vertouwen dat zij een eerlijke kans krijgen hun recht te halen.⁵

Wanneer u als bestuursrechter streeft naar procedurele rechtvaardigheid en de burger dus de ruimte geeft om zijn verhaal te vertellen en laat merken dat u hem hebt gehoord, hoe voorkomt u dan dat de burger teleurgesteld raakt, omdat u (gezien uw rol en taak) doorgaans toch alleen maar iets kan met een deel van zijn verhaal?

Antoinette Schaap Je kunt teleurstellingen voorkomen door heel duidelijk te zijn over wat de mogelijkheden en de beperkingen zijn. Je kunt het kader schetsen en mensen een draaiboek meegeven zodat ze snappen waar ze staan. Je kunt (wanneer relevant) daarbij ook duidelijk aangeven wat zij met hun beroepsprocedure niet kunnen bereiken.

André Verburg Het gaat dus om verwachtingenmanagement. Als de burger eenmaal teleurgesteld is, is het te laat. Je moet dat vóór zijn door tevoren te zeggen wat de grenzen zijn van wat je als bestuursrechter kunt. Soms zit dat in heel kleine woordjes. Als je heel begripvol het verhaal van de burger samenvat en dan het woordje "maar..." gebruikt (om hem mee te nemen aan de andere kant van het verhaal), weet de burger al hoe laat het is. Je zet dan eigenlijk een streep door alles wat je voor de "maar" hebt gezegd. Met al je goeie bedoelingen loop je vervolgens het risico dat iemand de zaal uit loopt met het gevoel: 'Hij had de pik op me!' Gebruik het woord 'maar' dus liever niet. Gebruik in plaats daarvan bijvoorbeeld een vraag: "Mag ik u ook meenemen naar de andere kant van het verhaal?" of "Mag ik met u bespreken welke obstakels er nog op de weg liggen voordat ik op dit punt met u mee kan gaan?"

⁵ Schuurmans, Y.E. en Verburg, D.A. (2012). Bestuursrechtelijk bewijsrecht in de jaren '10: opklaringen in het hele land. *JBplus*. pag. 117-138.

Kost uw zitting hierdoor niet veel meer tijd?

André Verburg Je kunt partijen vertellen hoeveel tijd er voor de zitting is, dat je de gelegenheid aan partijen wilt bieden om hun verhaal te vertellen, hoeveel tijd daarvoor beschikbaar is en wat je aan overige onderdelen tijdens de zitting wilt behandelen en hoeveel tijd daarvoor is. Dit alles doet niet af aan de uiteindelijk door partijen ervaren procedurele rechtvaardigheid⁶. Daarnaast wil ik beklemtonen dat wanneer je op zitting emoties probeert af te stoppen – een bekende valkuil- dat veel meer tijd gaat kosten dan wanneer emoties er mogen zijn. “Ik zie dat u het heel moeilijk hebt gehad”, een adempauze nemen en het verhaal in ontvangst nemen, helpt. Wanneer mensen zichzelf gaan herhalen zijn ze meestal bang dat je een voor hen belangrijk punt niet goed hebt gehoord. Je kunt daar actief op ingaan: “Ik hoor dat erg belangrijk voor u is”. Dan kan die partij het ook loslaten.⁷

Antoinette Schaap Je boekt met de Nieuwe Zaaksbehandeling tijdwinst door minder pleitnota's, maar de denkprocessen over oplossingen kosten meer tijd. Is dat erg? Wij zijn niet gewend om macro te denken. Bijvoorbeeld wat levert dit over de hele linie en ook maatschappelijk op of wat levert dit de hele rechtspraakketen op? In plaats daarvan wordt gekeken naar dit gerecht, deze sector en dit team. Dat doet af aan de winst die de Nieuwe Zaaksbehandeling in veel bredere zin heeft gebracht.

Hoe vaak gaat het in uw dagelijks werk om zaken waarbij partijen een antwoord op een zuiver juridische vraag willen?

Antoinette Schaap Soms is inderdaad de gedachte wanneer je komt te werken bij de rechtbank of de Centrale Raad van Beroep, dat die instituties er vooral zijn om mooie zuiver juridische vragen te behandelen. In de praktijk is dat niet zo. Het gaat zelden om een puur juridische vraag. Wanneer dat wel het geval is, betreft het meestal een bestuursorgaan dat bijvoorbeeld helderheid wil over hoe een wettelijke bepaling uitgelegd moet worden. De burger denkt niet in de vorm van juridische vragen maar roept bijvoorbeeld: “Hé, waarom mag mijn buurman wel een uitbouw aan zijn huis plaatsen en ik niet? Dat is niet eerlijk!” Vervolgens gaat hij advies inwinnen (bijvoorbeeld bij een advocaat) en dan wordt zijn probleem of conflict in een juridische jas gegoten. Het kan dan later in het proces weer behoorlijk lastig zijn om die jas er af te halen en uit te komen bij wat er nu echt speelt. Op een zitting loopt dit allemaal door elkaar – het persoonlijke verhaal, de emoties, het conflict en de juridische vragen.

André Verburg Wat het streven naar procedurele rechtvaardigheid betreft maakt dat trouwens ook helemaal niet uit. Zelfs wanneer het om formeel juridische vragen gaat is procedurele rechtvaardigheid van belang. In alle gevallen hechten partijen er bijvoorbeeld sterk aan dat zij hun verhaal kunnen vertellen, dat zij kunnen toelichten wat voor wereld er voor hen achter zit en wat het voor hen betekent wanneer ik als rechter tot een bepaalde uitspraak kom. Dat speelt ook bij zuiver juridische vragen.

⁶ Lind, A. E. (1995). *Social Conflict and Social Justice: Lessons from the social psychology of justice judgments*. Oratie Universiteit Leiden.

⁷ Zie hierover ook het interview met Allan Lind op pagina(..).

Hoe gaat u als bestuursrechter om met geschillen waarvan u zelf denkt, ik had geen oordeel hoeven geven als de communicatie tussen partijen in het voortraject anders was verlopen. Probeert u daar als rechter alsnog een oplossing voor te vinden?

André Verburg In de beroepsfase heb je een onafhankelijke derde (de bestuursrechter) die met een frisse blik naar de zaak kijkt. Dat kan helpen. Daarnaast is het zo dat beroep en hoger beroep een nieuwe dynamiek met zich brengen. Die dynamiek kan ook helpen om ervoor te zorgen dat er een reëel gesprek plaats vindt over waar de pijn nu precies zit. Ik wil daarbij onderscheid maken tussen zaken waarbij gedurende het voortraject geen sprake is geweest van de informele aanpak en zaken waarbij dat wel het geval was. Als bestuursorganen de informele aanpak in de bezwaarfase inzetten en er niet uitkomen, komt dat vaak omdat er bij de burger onzekerheid bestaat over de betrouwbaarheid van het bestuursorgaan. Onzekerheid over de betrouwbaarheid van het bestuur⁸ heeft vaak te maken met onduidelijkheid of men nu eigenlijk wel of niet recht heeft op een vergunning, subsidie, uitkering, etc. Omdat dat inhoudelijke punt (de materiële of verdelende rechtvaardigheid) zo onduidelijk is, zoekt de burger naar andere aangrijppingspunten om te bepalen of wat het bestuursorgaan zegt over zijn kansen op de vergunning, subsidie, uitkering, etc. nu wel of niet klopt. Hij kijkt naar bejegening, naar openheid, naar respect waarmee hij wordt behandeld (de procedurele rechtvaardigheid). Als op dat punt een kink in de kabel komt en de burger de zaak daarom voorlegt aan de bestuursrechter, kan die in het kader van de Nieuwe Zaaksbehandeling op beide soorten van rechtvaardigheid ingaan. Hij kan duidelijk zicht bieden op het materiële punt (door een voorlopig oordeel te geven in de trant van “De jurisprudentie is op dit punt behoorlijk duidelijk en het wordt moeilijk voor u om gelijk te krijgen”). Daarnaast kan hij procedurele rechtvaardigheid versterken (bijvoorbeeld door alsnog een bewijsmogelijkheid aan de burger te bieden).

De onafhankelijke positie van de rechter kan er dan aan bijdragen dat de burger alsnog vertrouwen kan krijgen in het bestuursorgaan: “Wat die ambtenaar zei, was niet alleen omdat ze dat zo graag wilde; het was kennelijk toch zo gek nog niet” of “Ik heb een faire kans gekregen mijn kant van het verhaal te laten zien, maar blijbaar zit het er niet in”. Ik heb de indruk dat juist in het geval waarin al in de bezwaarfase de informele aanpak is gebruikt, je als bestuursrechter nog gemakkelijker de draad kunt oppakken: beide partijen staan al in een “oplossingsstand” in plaats van een “conflictstand”. Als in de bezwaarfase geen informele aanpak is gehanteerd, kun je als rechter ook zinvol in de beroepsfase er mee beginnen. Misschien was het wel beter geweest als het al eerder was gebeurd, maar je moet het doen met wat je op je rechterstafel krijgt.

⁸ Zie ook hoofdstuk 2 van deze publicatie en Van den Bos, K. (2011) *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van BZK.

Antoinette Schaap En datzelfde geldt voor hoger beroep ten opzichte van de rechtbank: misschien jammer dat het daar niet is geprobeerd, maar dan beginnen we er mee in hoger beroep. Je moet er voor waken om ‘de informele aanpak’ en ‘de Nieuwe Zaaksbehandeling’ als een soort stempel of keurmerk te zien. Je doet dan net alsof deze nieuwe werkwijzen er voor zorgen dat alles vervolgens goed verloopt. De informele aanpak en de Nieuwe Zaaksbehandeling zijn geen wasmiddel waarmee het proces vervolgens automatisch vlekkeloos verloopt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat één van de partijen gedurende een deel van het proces (bijvoorbeeld de bezwaarfase) de hakken in het zand heeft staan, er vervolgens in beroep genoeg van heeft en dan pas bereid is tot een reëel gesprek. Ook is er soms een klik en soms niet. Het is maatwerk en mensenwerk.

Herkent u in uw werk het beeld van de burger die zich steeds mondiger opstelt en zich na jaren van New Public Management door de overheid steeds meer als ‘klant van de overheid’ gedraagt. Is de burger een ‘rupsje nooit genoeg’? Is de moderne burger veeleisender geworden? Hoe gaat u daarmee om in zittingen?

Antoinette Schaap Dat de burger veeleisender is, is niet negatief. Soms wordt ook wel de term ‘querulant’ gebruikt. Ik vind dat een verkeerde en negatieve kwalificatie. Het is niet alleen arrogant maar je diskwalificeert mensen daar ook mee.

André Verburg Dat de burger steeds mondiger wordt is prachtig! Maar ik vind wel dat in mondelinge communicatie veel te weinig weerwoord wordt gegeven. De burger wordt gestimuleerd in zijn mondigheid, omdat hij nooit weerwoord heeft gekregen. Tijdens een zitting riep een burger tegen mij: ‘U moet mijn algemeen belang dienen!’. Het is een buitengewoon gezond signaal van de burger. Het wil niet zeggen dat hij lastig is, maar dat hij kritisch is. Het zijn over het algemeen geen zeurders maar mensen die zeurende kwesties aan de orde stellen.⁹ Een rupsje nooit genoeg? Tja, wanneer je geen signaal geeft over waar zich de randen van het slablad bevinden eet hij door. Tegenover rechten staan ook plichten, rechten van anderen en begrenzingen van de rechten, daar wordt te weinig aandacht voor gevraagd. En daar moeten ambtenaren in bezwaar en rechters in de (hoger)beroepsfase robuuster laten zien voor welke belangen zij staan en wat dus de grenzen zijn van wat de burger kan bereiken. Het is belangrijk om daar weliswaar vriendelijk en beleefd, maar heel duidelijk in te zijn. De kritische burger is veelal op zoek naar vertrouwen in de overheid. Ik geef een voorbeeld. In een WAO-zaak was een burger medisch gekeurd. Die keuring is in de beleving van de betreffende burger niet goed verlopen. Hij zei dat hij achteraf niet eens wist of die persoon wel een arts was (“Ja, hij had wel een witte jas aan”). Het vertrouwen was weg. Je moet dat soort gevallen bloedserius nemen. Niet zozeer op de woorden maar op de achterliggende beleving, de angst, de zorg en het zoeken naar vertrouwen. Je kunt daar op ingaan door te vragen: “Zou het u helpen wanneer u opnieuw onderzocht wordt door een andere arts?”, direct gekoppeld aan “Kunt u er dan ook mee leven wanneer dit resulteert in hetzelfde besluit?” en het bestuursorgaan dan te vragen “Ziet u ruimte om een andere arts opnieuw een onderzoek te laten uitvoeren? Wat kunt u deze meneer of mevrouw bieden?”

⁹ Zie ook Allewijn, D. (2007). *Met de overheid om tafel*. SDU: Den Haag.

Weet u als bestuursrechter bij de voorbereiding van een zaak al dat er ‘meer in zit’ dan alleen de formeel-juridische oplossing of wordt dat pas op de zitting duidelijk? Welke rol speelt ervaring daarbij?

André Verburg Soms voel je het meteen aan je water. Je ziet partijen in het dossier wel eens als Stan Laurel en Oliver Hardy de escalatieladder¹⁰ afdalen. Je kunt het dus wel eens aanvoelen, maar de zitting is hoe dan ook ontzettend belangrijk. Je bent als rechter geen rekenmachine. Je hebt als professional het gesprek met partijen (inclusief de spanning, de ademhaling, de emoties etc.) zelf ook nodig om een goede analyse te kunnen maken en aan te kunnen voelen waar de pijn zit en waar eventueel bewegingsruimte aanwezig is. Als rechters net beginnen zijn ze vaak vooral gefixeerd op het juridische geschil. Ik was dat vroeger ook en bereidde de zitting daar helemaal op voor, als houvast. Voor ons werk moet de juridische context niet leiden tot een blikvernauwing. Na verloop van tijd durven rechters meer het gesprek met partijen aan te gaan. Levenservaring en werkervaring helpen om echt goed aan te voelen waar de pijn zit en hoe je daar tijdens de zitting in gesprek met partijen mee om kan gaan.

Antoinette Schaap Helemaal eens, maar ik zie ook jonge raio’s het nog wel eens erg snel oppakken en het gesprek met partijen echt goed aangaan. Ik merk dat rechters daar in hun opleiding nu beter op getraind worden. De bestuursrechter als sfinx is passé.

Confronteert u partijen wel eens met de vraag of een beroepsprocedure hun eigenlijk wel iets op levert?

Antoinette Schaap Het gaat tegen de beroepsethiek van de rechter in om te adviseren niet in (hoger) beroep te gaan. Dat doen we dus ook niet. Ik wil tijdens de zitting boven tafel krijgen wat mensen beweegt. Dat zit niet in het ontraden van procedures.

André Verburg Wanneer de richtingwijzers van (één van de) partijen gericht zijn op strijdtal of escalatie van het geschil, dan wil het nog wel eens heel zinvol zijn om bijvoorbeeld te vragen: “Bent u ermee geholpen wanneer ik hierover nu uitspraak doe? Is uw probleem dan opgelost?”. Ook wanneer een partij wel gelijk krijgt op zijn standpunten (aangevoerde beroepsgronden) maar niet op zijn belangen (wat hij werkelijk wil bereiken, wat zijn probleem oplost) is het relevant om hem of haar daarmee te confronteren door bijvoorbeeld de vraag te stellen: “Als ik u nu gelijk geef op uw beroep, hoe ziet het er dan voor u uit?”. En vervolgens ook te vragen: “Stel u krijgt geen gelijk, hoe ziet het er dan voor u uit?”. Met dergelijke vragen kan je mogelijk voorkomen dat mensen zich mee laten slepen door hun conflict en daarbij vergeten zich af te vragen of zij daar ook mee gediend zijn.

¹⁰ Glasl, F. (1980) *Konfliktmanagement*. 1st. Edition. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag und Verlag Freies Geistesleben.

Komt u met de Nieuwe Zaaksbehandeling niet in toenemende mate klem te zitten tussen het bestuur en de burger? De machtenscheiding verlangt dat de rechter niet op de stoel van het bestuur gaat zitten. Tegelijkertijd wordt van de bestuursrechter verwacht dat hij snel en definitief een einde maakt aan een geschil. Hoe gaat u daar in de praktijk mee om en wat is er in dit opzicht nu veranderd en/of verbeterd sinds de invoering van de Nieuwe Zaaksbehandeling?

Antoinette Schaap De aanname in deze vraagstelling klopt niet. Je faciliteert partijen om na te denken over oplossingen. Je gaat natuurlijk niet contra legem. Je kijkt naar wat nodig is en wat werkt in de praktijk. Er is zoveel meer mogelijk, je loopt niet zo snel tegen de grenzen aan. Ik geef een voorbeeld uit mijn praktijk. Een geschil tussen het CIZ en een moeder van een kind met een ernstige allergie. De discussie gaat over het aantal uren zorg. Het kind is zo ernstig allergisch dat een verpleegkundige mee moet wanneer het kind met leerlingenvervoer naar school wordt gebracht. Dit brengt meer uren zorg met zich dan de uren waar het CIZ akkoord mee gaat. Uiteindelijk blijkt ter zitting dat het probleem voor een groot deel opgelost zou kunnen worden door aanpassing van de rijroute, die echter door de gemeente wordt bepaald. De gemeente is dus een belangrijke partij in het geheel maar geen deel van het geschil en niet aanwezig op de zitting. Wanneer de rijroute zou worden aangepast is het aantal uren voldoende. De moeder was het niet gelukt om dat met de gemeente te regelen. Het CIZ geeft tijdens de zitting aan bereid te zijn om hierover contact op te nemen met de gemeente. CIZ koppelt later terug dat het overleg met de gemeente heeft geleid tot een aanpassing van de route en de uren zorg worden overeenkomstig de praktijk aangepast. Zo wordt het probleem uiteindelijk opgelost. Je gaat niet op de stoel van het bestuur zitten. Je kijkt naar de vraag *of en op welke manier* het probleem in de praktijk het beste opgelost kan worden, vaak uiteindelijk door partijen zelf.

André Verburg Het komt zeker voor dat de bestuursrechter zelf in een zaak voorziet, maar dat is ook op grond van de wet. Het bestuursorgaan en de bestuursrechter houden zich intensief bezig met hetzelfde terrein, maar dan wel op basis van hun eigen verantwoordelijkheden. Misschien is het beter om te spreken van een ‘machtsevenwicht’ en niet van een ‘machtenscheiding’. In veel gevallen neem je als bestuursrechter geen nieuw besluit maar kijk je naar een oplossing voor een geschil. De bestuursrechter mag zich niet alleen met het achterliggende conflict bezighouden, maar *moet* dat ook. Verwachtingenmanagement rondom de mogelijkheden en beperkingen die je als bestuursrechter hebt, is natuurlijk heel belangrijk. Daar besteed je uitdrukkelijk aandacht aan. Je zegt tevoren dat als deze zaak tot een uitspraak moet komen, je je dan beperkt tot een juridisch oordeel over het besluit. In lijn met Brenninkmeijer¹¹, Wallage¹² en recent ook Winsemius¹³, constateer ik overigens wel, dat de democratische legitimering als basis voor de bestuurlijke besluitvorming in deze tijd een punt van aandacht en zorg vormt, maar dat is geen reden om als bestuursrechter meer te gaan “besturen”. Door als bestuursrechter met de Nieuwe Zaaksbehandeling actief te streven naar procedurele rechtvaardigheid versterk je de legitimiteit van het overheidshandelen, als het overheidsoptreden dat in jouw ogen rechtvaardigt tenminste. In de huidige tijd van afnemende democratische toetsing lijkt me dat zeker nodig.

¹¹ Brenninkmeijer, A.F.M. (2012). *Unitas Politica*. Nederlands Juristenblad 2012/03 & Nationale ombudsman (2012). *De vertrouwde overheid*. Jaarverslag over 2011.

¹² Raad voor het Openbaar Bestuur (2010) *Vertrouwen op de democratie*.

¹³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Vertrouwen in burgers*.

Vindt u dat de Algemene wet bestuursrecht moet worden aangepast of zien te realiseren verbeteringen volgens u juist op de praktijk?

Antoinette Schaap Een denkfout is vaak dat als het in de wet staat het allemaal wel gebeurt. Het belangrijkste is een verandering in attitude. De Awb hoeft daarvoor in principe niet aangepast te worden, maar een verandering in de wet kan wel ondersteunend werken.

André Verburg De Awb staat niet in de weg aan de informele aanpak en de Nieuwe Zaaksbehandeling, maar vormt ook geen uitnodiging of stimulans. Het is vaak puzzelen om een manier te vinden waarop de informele aanpak kan worden ingezet. In hoofdstuk 7 van de Awb zouden de richtingwijzers wat meer de kant van een andere attitude op mogen wijzen. Ik zie dat binnen bestuursorganen nog wel veel discussie is over de vraag of het informele nu wel of niet mag van de Awb. Het kan helpen wanneer de Awb die richting aangeeft, zoals voor de bestuursrechter het nieuwe art. 8:41a Awb, of een nieuwe bepaling in lijn met wat Dick Allewijn tijdens zijn lezing “Ruzie met de burger”¹⁴ op 21 juni 2012 voorstelde:

- “Alvorens op een bezwaar of klacht te beslissen onderzoekt het bestuursorgaan of op basis van de wederzijdse belangen een rechtmatige minnelijke oplossing mogelijk is”; en
- “Alvorens over het geschil te beslissen onderzoekt de bestuursrechter met partijen of op basis van de wederzijdse belangen een rechtmatige minnelijke oplossing mogelijk is”.

Inmiddels zijn alle bestuursrechters getraind. U was beiden betrokken bij het verzorgen van trainingen van rechters, advocaten en ambtenaren. Bent u van mening dat het nu goed komt met de Nieuwe Zaaksbehandeling?

Antoinette Schaap Een training is het begin, de eerste stap. Je hebt daarnaast oefening in de praktijk nodig en intervisie. Je komt er niet wanneer je de vaardigheden beschouwt als ‘trucjes’ en dat het dan wel loopt. De trainingen zijn gericht op vaardigheden, maar je moet het zelf toepassen en ervaren om echt door te hebben hoe het werkt. Wanneer rechters wat onzeker zijn vallen ze vrij snel terug op hun automatische piloot en oude werkwijze. Het gaat om een heel andere manier van denken. Met behulp van intervisie en het uitwisselen van ervaringen kun je elkaar ondersteunen en aanscherpen. Bij rechtbanken wordt daar verschillend mee omgegaan. Ik denk dat intervisie en ondersteuning te weinig aandacht krijgen.

¹⁴ Koersen op vertrouwen en rechtvaardigheid. Landelijke conferentie Prettig contact met de overheid. 21 juni 2012 te Amsterdam.
<http://nieuws.prettigcontactmetdeoverheid.nl/de-burger-serieus-nemen-is-geen-hype/>

André Verburg Wanneer rechters het nog niet in de vingers hebben ligt de cesuur vaak na het inventariseren van de belangen. Ze gaan daarna weer oude stijl verder. Aan het einde van de belangeninventarisatie moet je met partijen bespreken ‘Hoe nu verder?’. Of het zin heeft om te zoeken naar oplossing of partijen alleen een uitspraak verwachten. Bestuursrechters zijn dan nogal eens geneigd om deze keuze zelf te maken zonder partijen daar deel van te maken. Dit vraagt om veel meer transparantie en metacommunicatie dan zij op dat moment toepassen. Het gaat dus juist om het echt *met* partijen bespreken: “hoe ziet u het voor u dat we met deze zaak verder gaan?” Het taalgebruik van de bestuursrechter is ook relevant. Het is beter om geen ‘wolventaal’, maar ‘giraffentaal’ te gebruiken. Met wolventaal bedoel ik strijdttaal, bijvoorbeeld: “Dat is een onhoudbaar standpunt” of zoals rechters nog wel eens tegen advocaten willen zeggen “Mr. X, u weet toch wel beter?” en met giraffentaal bedoel ik samenwerkingstaal dat je ook in je taalgebruik kijkt naar de betekenis en gevolgen voor partijen en die samen met partijen bespreekt: ‘Om u op dit punt tegemoet te komen, moet ik nog wel over een paar hobbels. Mag ik die eens met u verkennen?’.

Verder vind ik dat je, om een goede bestuursrechter te kunnen zijn, niet van dossiers, maar van mensen moet houden. Ik bedoel daarmee dat je oprecht geïnteresseerd en nieuwsgierig moet zijn. Het heeft geen zin om zinnetjes als ‘verplichte interventies’ te gebruiken. Iemand vertelt een verdrietig levensverhaal en de bestuursrechter wil laten weten dat hij gehoord heeft wat deze persoon heeft gezegd en zegt dan bijvoorbeeld ‘Wat vervelend’. Dat heeft helemaal geen effect. Je moet authentiek zijn in je interesse en in je nieuwsgierigheid naar mensen en hun verhalen. Dat reflecteer je in wat je doet en in hoe je reageert op wat zij inbrengen. Het moet dus iets worden in de trant van “Dat begrijp ik. Het heeft allemaal ontzettend rot voor u uitgepakt.” Als je dat meent tenminste... Het zit ‘m niet in standaardwoorden of -zinnetjes, maar vereist oefening in de praktijk en reflectie. Intervisie onder rechters is dus erg belangrijk. Af en toe in groepjes bijeenkomen, met elkaar meelopen en elkaar feedback geven. In Utrecht zijn we daar behoorlijk ver en vasthoudend in, maar het is ook bij ons nog lang niet “af”.

Wat is nodig voor het goed verankeren van de Nieuwe Zaaksbehandeling?

André Verburg De bestuursrechters moet de ruimte en veiligheid worden geboden om zich deze nieuwe werkwijze en cultuurverandering eigen te maken. “Training gevolgd? - vinkje – klaar!” is niet voldoende. Ondersteuning en empowerment vanuit het management is voor de komende jaren essentieel. Je moet fouten mogen maken en het kost ook tijd. Het is verder belangrijk om de successen te delen en te vieren. De tevredenheid bij de burger is toegenomen, het intrekkingpercentage op of na zitting ligt nu een stuk hoger (in Utrecht een verdubbeling - nu 8%), het aantal mondelinge uitspraken is toegenomen (van 0% naar bijna 20% in Utrecht) en het appelpercentage is afgenomen. Dat zijn heel mooie resultaten. Belangrijk is ten slotte dat het bij de Nieuwe Zaaksbehandeling niet iedere keer gaat om dezelfde mensen. De trekkers moeten de fakkel overdragen. Verdere verbreding is echt nodig.

Antoinette Schaap Een goede borging heeft ook te maken met de wijze waarop door het management op resultaten wordt gestuurd. De weegschaal moet niet doorslaan naar aantallen zaken en de kwalificatie die we er in het oude systeem aan toekenden. Door de Nieuwe Zaaksbehandeling worden bijvoorbeeld veel meer zaken aangehouden. Dat is een goed teken want dat betekent dat er inderdaad tijdens zo’n zitting geregisseerd wordt en afgesproken wordt wat er nog nodig is. Dat kan tijd zijn voor partijen om nader te overleggen of dingen uit te zoeken. Ook kan gedacht worden aan de mogelijkheid tot het leveren van bewijs of eventueel deskundigenonderzoek. Maar het management moet dit soort effecten wel in het licht van de nieuwe aanpak interpreteren. Bijvoorbeeld, de ideeën die nu leven om aan schikkingen een ander (lager) prijskaartje te hangen dan aan een uitspraak, zijn niet conform de realiteit. De aannames is kennelijk dat schikken bijna geen tijd kost. Dat is natuurlijk pertinent onjuist. Het vergt vaak veel denkwerk, inzet van vaardigheden en tijd om een voor beide partijen bevredigende schikking te krijgen. Je organiseert op deze manier perverse prikkels in het systeem. Het wordt immers nadelig om met inzet van vaardigheden te streven naar mooie oplossingen buiten uitspraken om. Hoe dan ook gaan de rechters op de werkvloer daar dan ook last van krijgen, dat leert de ervaring inmiddels wel. Je kunt niet een nieuwe werkwijze en een cultuurverandering introduceren en tegelijkertijd afrekenen op ‘productiedraaien’. Bovendien is het verstandig om de effecten te beschouwen op macroniveau, de rechtspraak en niet op het niveau van de gerechten of, nog erger, de afdelingen binnen de gerechten. Verder moet vooral niet vergeten worden dat deze beschouwing zich uitstrekt tot de maatschappelijke effecten en het vertrouwen van de burger in de rechtspraak en de overheid. De betekenis en de maatschappelijke winst van de Nieuwe Zaaksbehandeling is daarmee heel groot.

6

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

1. De legitimiteit van de overheid en de acceptatie van haar besluiten door burgers wordt vergroot door systematisch aandacht te besteden aan door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid van overheidsbeleid, uitvoering van dat beleid, en in het bijzonder hoe de burgers door overheidsfunctionarissen worden bejegend in interacties met deze functionarissen.
2. Ervaren procedurele rechtvaardigheid heeft niet betrekking op formele procedures, maar behelst de ervaring van burgers dat zij op een eerlijke en respectvolle wijze worden behandeld door een overheidsambtenaar, bijvoorbeeld tijdens de behandeling van hun bezwaar.
3. Ervaren procedurele rechtvaardigheid leidt tot verschillende positieve reacties bij burgers. Zo kennen burgers een hoger rapportcijfer toe aan hun interactie met ambtenaren wanneer de ervaren procedurele rechtvaardigheid als zeer goed ervaren wordt. Ook verhoogt het de kans dat zaken tijdens een interactie met burger opgelost worden. Niet alleen percepties en tevredenheidsoordelen, maar ook concreet gedrag en concrete resultaten worden dus op een positieve wijze beïnvloed door ervaren procedurele rechtvaardigheid.

4. Naast ervaren procedurele rechtvaardigheid spelen ook andere zaken een rol. Zoals in Hoofdstuk 3 wordt aangetoond behelst dit onder meer het feit of uitkomsten van bezwaarprocedures als gunstig of ongunstig worden ervaren. Deze uitkomstenreacties (en reacties op andere zaken) kunnen met precisie voorspeld worden door een zorgvuldige gedragswetenschappelijke analyse.¹
5. Een gedragswetenschappelijke analyse toont aan dat burgers niet alleen gedreven worden door ervaren procedurele rechtvaardigheid. Ook als gunstig ervaren uitkomsten doen ertoe. Bovendien is het zo dat in het bijzonder de combinatie van ervaren procedurele rechtvaardigheid en gunstigheid van uitkomsten de reacties van burgers beïnvloeden. Dit opgemerkt hebbende, zoals op basis van de wetenschappelijke literatuur op dit gebied verwacht mocht worden, ervaren procedurele rechtvaardigheid doet er gemiddeld genomen meer toe dan de gunstigheid van de uitkomsten en doet er in het bijzonder toe wanneer uitkomsten als ongunstig worden ervaren.
6. Veel procedures die in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden gevoerd hebben in de praktijk een erg formeel karakter gekregen. Dan staat het belang voorop dat de bezwaarschriftprocedure precies volgens de regels wordt afgewikkeld en wordt minder gelet op het uiteindelijke doel: het oplossen van het conflict. Het 'Prettig contact met de overheid' project toont aan dat wanneer een ambtenaar gedurende de besluitvorming of bij de behandeling van klachten en bezwaren een gesprek of andere informele interactie met de burger aangaat dit positieve effecten heeft op voorkomen en oplossen van conflicten tussen overheid en burger.
7. Uit het 'Prettig contact' project blijkt dat burgers behoefte hebben aan duidelijke, toegankelijke, en voor hun geval toepasbare informatie. De overheid doet er goed aan om in een persoonlijk, informeel contact deze informatie te verschaffen dan wel op een andere manier op goede en toegankelijke wijze beschikbaar te stellen.
8. Modern overheidsbeleid omvat een gedragswetenschappelijke analyse hoe het beleid en uitvoering van het beleid door burgers ervaren wordt. De burger als informatiegeoriënteerd wezen kan hierbij van groot nut zijn.
9. Ervaren procedurele rechtvaardigheid draagt bij aan toenemend vertrouwen in de overheid. Ervaren procedurele rechtvaardigheid verdient daarmee de belangstelling van elke moderne overheid.
10. De theoretische en empirische kennis die in dit rapport is aangeleverd over ervaren procedurele rechtvaardigheid geeft ruim voldoende of zelfs veel houvast voor beleidsvorming.

¹ Zie bijvoorbeeld Brockner (2010).

6.2 Aanbevelingen

1. Toekomstig onderzoek dient gebruik te maken van een uitgebreidere meting van ervaren procedurele rechtvaardigheid zodat genuanceerdere inzichten kunnen worden verkregen in hoe overheidsbeleid en interacties met overheidsfunctionarissen ervaren worden.

Concreet wordt voorgesteld om de volgende items op te nemen in vragenlijsten:

- Ik ben op een beleefde manier behandeld
 - Ik ben met respect behandeld
 - Ik kon mijn mening geven
 - Er werd oprecht naar mijn mening geluisterd
 - Ik ben eerlijk behandeld
 - Ik ben rechtvaardig bejegend
 - De ambtenaren waarmee ik interacteerde vond ik competent
 - Ik vond de ambtenaren waarmee ik te maken had professioneel
2. Het is belangrijk om in de toekomst meer respondenten aan het onderzoek te laten deelnemen. Hierbij is het van belang om zoveel mogelijk respondenten alle vragen in de vragenlijst te laten beantwoorden. Dit komt de robuustheid (statistische *power*) van het onderzoek ten goede.
 3. Het verdient aanbeveling om de effecten van ervaren procedurele rechtvaardigheid in de 'Prettig contact met de overheid' interacties (de informele aanpak) uitgebreider en grondiger te vergelijken met andere overheid-burger interacties, zoals bijvoorbeeld formeel-juridische interacties tussen overheid en burger. Op deze wijze zou het succes van de 'Prettig contact'-projecten beter begrepen kunnen worden.
 4. De causale invloed van ervaren procedurele rechtvaardigheid op acceptatie en aanvaarding van overheidsbesluiten dient zorgvuldig te worden bestudeerd. Een experimentele of veld-experimentele opzet verdient hierbij de voorkeur.
 5. De trainingen in mediationvaardigheden verdienen aandacht en dienen waarschijnlijk te worden bijgesteld. Het zorgvuldig trainen van ambtenaren in zaken die bij burgers tot de ervaring van procedurele rechtvaardigheid leiden dient hierbij te worden gebruikt en zorgvuldig te worden uitgewerkt.
 6. Door burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid moet goed in juridische en bestuurlijke contexten worden geïmplementeerd. Hierbij moet rekening worden gehouden met de organisatiecultuur waarin de betrokken ambtenaar werkzaam is. Ambtenaren dienen in de uitvoering van hun informele (niet-juridische) interacties met burgers door hun dienst en leidinggevenden actief gesteund te worden.

7. Wat burgers ervaren hoeft niet overeen te komen met wat in besluitvormingsprocedures juridisch relevant is. Nader onderzoek en nadere beleidsuitwerking van de spanning (of *interface*) tussen deze twee perspectieven (een ervaringsperspectief en een juridisch perspectief) is gewenst.
8. Informatie die de overheid ter beschikking stelt moet in overeenstemming zijn met het informele contact dat tussen de burger en overheid heeft plaatsgevonden. En daar waar maar informatie ontbreekt, of niet begrijpelijk of toegankelijk is, moet die worden aangevuld en eenvoudig verkrijgbaar worden gemaakt. Dit betreft niet alleen folders, websites, en dergelijke, maar ook informatieverwerking van voorlichtingscampagnes.²
9. Nader onderzoek dient na te gaan of het zinvol is om bij ervaren procedurele rechtvaardigheid een onderscheid te maken tussen verschillende componenten die deze ervaring bewerkstelligen, of dat het veeleer zo is dat de burger bij ervaren procedurele rechtvaardigheid zich een globale indruk vormt van een eerlijke dan wel oneerlijke behandeling. Het eerste perspectief (het componentenperspectief) sluit aan bij bepaalde stromingen in de onderzoeksliteratuur³ terwijl het tweede perspectief (het impressieperspectief) ondersteund wordt door andere opvattingen in de literatuur.⁴
10. Toekomstig onderzoek doet er goed aan om expliciet en uitgebreider te meten het vertrouwen dat burgers in de overheid stellen en de legimiteit die zij aan de overheid toekennen. Procedurele rechtvaardigheidsonderzoek leent zich daar goed voor en ervaren procedurele rechtvaardigheid heeft waarschijnlijk robuuste effecten op deze voor de overheid én burgers belangrijke variabelen.

² Zie bijvoorbeeld Bos, K. van den & Griffioen, O. (2010, september). *Geremd gedrag na SIRE videoclips*. Paper gepresenteerd bij de Stichting Ideële Reclame, Amstelveen.

³ Zie bijvoorbeeld Colquitt (2001).

⁴ Zie bijvoorbeeld Lind, E.A. (1992, maart). *The fairness heuristic: Rationality and 'relationality' in procedural evaluations*. Paper gepresenteerd op The Fourth International Conference of the Society for the Advancement of Socio-Economics, Irvine, USA.

Literatuurlijst

- Adams, J.S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Red.) *Advances in experimental social psychology* (Vol. 2, pp. 267-299). New York: Academic Press.
- Allewijn, D. (2011). *Tussen partijen is in geschil... De bestuursrechter als geschilbeslechter*. Den Haag: SDU.
- Beauchamp, T.L. (2001). *Philosophical ethics: An introduction to moral philosophy* (3e druk). Boston: McGraw-Hill.
- Bobocel, D.R., Agar, S.E., Meyer, J.P. & Irving, P.G. (1998). Managerial accounts and fairness perceptions in conflict resolution: Differentiating the effects of minimizing responsibility and providing justification. *Basic and Applied Social Psychology*, 20, 133-143.
- Bos, K. van den (1999). What are we talking about when we talk about no-voice procedures? On the psychology of the fair outcome effect. *Journal of Experimental Social Psychology*, 35, 560-577.
- Bos, K. van den (2002). *De sociale drie-eenheid: Sociale wetenschappen, sociale psychologie, sociale rechtvaardigheid*. Inaugurele rede, Universiteit Utrecht.
- Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Bos, K. van den (2007). Procedurele rechtvaardigheid: Beleving bij burgers en implicaties voor het openbaar bestuur. In A.F.M. Brenninkmeijer, M. van Dam & Y. van der Vlugt (red.), *Werken aan behoorlijkheid: De Nationale ombudsman in zijn context* (pp. 183-198). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bos, K. van den (2009a). Rechtvaardigheid en onzekerheid. In W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser: Over de psychologie van keuze en gedrag* (pp. 89-114). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bos, K. van den (2009b). Making sense of life: The existential self trying to deal with personal uncertainty. *Psychological Inquiry*, 20, 197-217.
- Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid: Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bos, K. van den, Bruins, J., Wilke, H.A.M. & Dronkert, E. (1999). Sometimes unfair procedures have nice aspects: On the psychology of the fair process effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 77, 324-336.
- Bos, K. van den & Griffioen, O. (2010, september). *Geremd gedrag na SIRE videoclips*. Paper gepresenteerd bij de Stichting Ideële Reclame, Amstelveen.
- Bos, K. van den, Lange, P.A.M. van, Lind, E.A., Venhoeven, L.A., Beudeker, D.A., Cramwinckel, F.M., Smulders, L. & Laan, J. van der (2011). On the benign qualities of behavioral disinhibition: Because of the prosocial nature of people, behavioral disinhibition can weaken pleasure with getting more than you deserve. *Journal of Personality and Social Psychology*, 101, 791-811.
- Bos, K. van den & Lind, E.A. (2001). The psychology of own versus others' treatment: Self-oriented and other-oriented effects on perceptions of procedural justice. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 27, 1324-1333.
- Bos, K. van den & Lind, E.A. (2002). Uncertainty management by means of fairness judgments. In M.P. Zanna (red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 34, pp. 1-60). San Diego, CA: Academic Press.
- Bos, K. van den, Lind, E.A., Vermunt, R. & Wilke, H.A.M. (1997). How do I judge my outcome when I do not know the outcome of others? The psychology of the fair process effect. *Journal of Personality and Social Psychology*, 72, 1034-1046.
- Bos, K. van den, Loseman, A. & Doosje, B. (2009). *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme: Onrechtvaardigheid, onzekerheid en bedreigde groepen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie.
- Bos, K. van den, Peters, S.L., Bobocel, D.R. & Ybema, J.F. (2006). On preferences and doing the right thing: Satisfaction with advantageous inequity when cognitive processing is limited. *Journal of Experimental Social Psychology*, 42, 273-289.
- Bos, K. van den, Schie, E.C.M. van & Colenberg, S.E. (2002). Parents' reactions to child day care organizations: The influence of perceptions of procedures and the role of organizations' trustworthiness. *Social Justice Research*, 15, 53-62.
- Bos, K. van den, Vermunt, R. & Wilke, H.A.M. (1996). The consistency rule and the voice effect: The influence of expectations on procedural fairness judgements and performance. *European Journal of Social Psychology*, 26, 411-428.
- Bos, K. van den, Vermunt, R. & Wilke, H.A.M. (1997). Procedural and distributive justice: What is fair depends more on what comes first than on what comes next. *Journal of Personality and Social Psychology*, 72, 95-104.
- Bos, K. van den, Wilke, H.A.M. & Lind, E.A. (1998). When do we need procedural fairness? The role of trust in authority. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75, 1449-1458.

- Bovens, M. & Wille, A. (2010). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus.
- Brenninkmeijer, A.F.M. (2006). *Fair governance: A question of lawfulness and proper conduct*, Van Slingelandt/lezing.
- Brenninkmeijer, A.F.M. (2009). Een eerlijk proces. *Nederlands Juristenblad*, 32, 2050-2056.
- Brenninkmeijer, A.F.M. (2010). *Een empathische overheid*. Paper gepresenteerd op het RINO congres Frans de Waal terug in Burgers' Zoo: Actuele reflecties op zijn werk te Arnhem.
- Brenninkmeijer, A.F.M. (2011). Dejuridisering. *NJBblog* 06/01/2011. <http://njblog.nl/2011/01/06/dejuridisering/>
- Brenninkmeijer, A.F.M. & Marseille, A.T. (2011). Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften. *Nederlands Juristenblad*, 30, 2010-2016.
- Brockner, J. (2010). *A contemporary look at organizational justice: Multiplying insult times injury*. Routledge: New York.
- Brockner, J. & Wiesenfeld, B.M. (1996). An integrative framework for explaining reactions to decisions: Interactive effects of outcomes and procedures. *Psychological Bulletin*, 120, 189-208.
- Colquitt, J. A. (2001). On the dimensionality of organizational justice: A construct validation of a measure. *Journal of Applied Psychology*, 86, 386-400.
- Commissie Evaluatie Awb III. (2007). *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht: Toepassing en effecten van de Awb 2002-2006*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Dijk, E. van, Cremer, D. de & Handgraaf, M. (2004). Social value orientation and the strategic use of fairness in ultimatum bargaining. *Journal of Experimental Social Psychology*, 40, 697-707.
- Düwell, M. (1999). *Ästhetische Erfahrung und Moral: Zur bedeutung des Ästhetischen für die Handlungsspielräume des Menschen*. Freiburg: Alber Thesen.
- Finkel, N.J. (2001). *Not fair! The typology of commonsense unfairness*. Washington, DC: American Psychological Association.
- Folger, R. & Konovsky, M. (1989). Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decisions. *Academy of Management Journal*, 32, 115-130.
- Folger, R., Rosenfield, D., Grove, J. & Corkran, L. (1979). Effects of "voice" and peer opinions on responses to inequity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, 2253-2261.
- Greenberg, J. (1990). Looking fair vs. being fair: Managing impressions of organizational justice. In L.L. Cummings en B.M. Staw (red.), *Research in organizational behaviour*, 12, (pp. 111-157). Greenwich: JAI Press.
- Greenberg, J. (1993). Stealing in the name of justice: Informational and interpersonal moderators of theft reactions to underpayment inequity. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 54, 81-103.
- Greenberg, J. (1997). A social influence model of employee theft: Beyond the fraud triangle. In R.J. Lewicki, R.J. Bies & B.H. Sheppard (red.), *Research on negotiation in organizations* (Vol. 6, pp. 29-52). Greenwich, CT: JAI Press.
- Greenberg, J. & Lind, E.A. (2000). The pursuit of organizational justice: From conceptualization to implication to application. In C.L. Cooper & E.A. Locke (red.), *I/O psychology: What we know about theory and practice* (pp. 72-105). Oxford, England: Blackwell.
- Gruijter, M. de, Smits van Waesberghe, E. & Boutellier, H. (2010). *Een vreemde in eigen land: Ontevreden autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*. Amsterdam: Aksant.
- Haidt, J. (2001). The emotional dog and its rational tail: A social intuitionist approach to moral judgment. *Psychological Review*, 108, 814-834.
- Hayden, R.M. & Andersen, J.K. (1979). On the evaluation of procedural systems in laboratory experiments: A critique of Thibaut and Walker. *Law and Human Behavior*, 3, 21-38.
- Hendriks, F., Ostaaijen, J. van & Boogers, M. (2011). *Legitimitetsmonitor democratisch bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Herweijer, M. & Lunsing, J. R. (2011). *Beleving door burgers van bezwaar: Meta-evaluatie beleving burgers van bezwaarprocedures*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Huo, Y.J., Smith, H.J., Tyler, T.R. & Lind, E.A. (1996). Superordinate identification, subgroup identification, and justice concerns: Is separatism the problem; is assimilation the answer? *Psychological Science*, 7, 40-45.
- Jones, E.E. & Harris, V.A. (1967). The attribution of attitudes. *Journal of Experimental Social Psychology*, 3, 1-24.
- Kabinetsreactie derde evaluatie Awb. Kamerstukken II 29 279, nr. 111 van 28 mei 2010.
- Kabinetsreactie Vertrouwen op de democratie. Kamerstukken II 33 000 VII nr. 3 van 23 september 2011.
- Kamerstukken II 29 279, nr. 123 van 7 juli 2011.
- Klandermans, B. (1997). *The social psychology of protest*. Oxford, UK: Blackwell.
- Korsgaard, M.A., Schweiger, D.M. & Sapienza, H.J. (1995). Building commitment, attachment, and trust in strategic decision-making teams: The role of procedural justice. *Academy of Management Journal*, 38, 60-84.
- Laemers, M.T.A.B., Groot-van Leeuwen, L.E. de & Fredriks, R. (2007). *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger: Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Boom Juridische Uitgevers.
- Lange, P.A.M. van, Otten, W., Bruin, E.M.N. de & Joireman, J.A. (1997). Development of prosocial, individualistic, and competitive orientations: Theory and preliminary evidence. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73, 733-746.
- Layendecker, L. (1981). *Orde, verandering, ongelijkheid: Een inleiding tot de geschiedenis van de sociologie*. Meppel: Boom.
- Leventhal, G.S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In K.J. Gergen, M.S. Greenberg & R.H. Willis (red.), *Social exchange: Advances in theory and research* (pp. 27-54). New York: Plenum.
- Lind, E.A. (1990). *Arbitrating high-stakes cases: An evaluation of court-annexed arbitration in a United States district court*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Lind, E.A. (1992, maart). *The fairness heuristic: Rationality and 'relationality' in procedural evaluations*. Paper gepresenteerd op The Fourth International Conference of the Society for the Advancement of Socio-Economics, Irvine, USA.
- Lind, E.A. (1995). *Social conflict and social justice: Lessons from the social psychology of justice judgments*. Inaugurele rede, Universiteit Leiden.

- Lind, E.A. (2001). Fairness heuristic theory: Justice judgments as pivotal cognitions in organizational relations. In J. Greenberg & R. Cropanzano (red.), *Advances in organizational behavior* (pp. 56-88). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lind, E.A. & Bos, K. van den (2002). When fairness works: Toward a general theory of uncertainty management. In B.M. Staw & R.M. Kramer (red.), *Research in organizational behavior* (Vol. 24, pp. 181-223). Greenwich, CT: JAI Press.
- Lind, E.A., Greenberg, J., Scott, K.S. & Welchans, T.D. (2000). The winding road from employee to complainant: Situational and psychological determinants of wrongful termination claims. *Administrative Science Quarterly*, 45, 557-590.
- Lind, E.A., Kulik, C.T., Ambrose, M. & De Vera Park, M.V. (1993). Individual and corporate dispute resolution: Using procedural fairness as a decision heuristic. *Administrative Science Quarterly*, 38, 224-251.
- Lind, E.A., Kurtz, S., Musante, L., Walker, L. & Thibaut, J. (1980). Procedure and outcome effects on reactions to adjudicated resolution of conflicts of interest. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39, 643-653.
- Lind, E.A., Kanfer, R. & Earley, P.C. (1990). Voice, control, and procedural justice: Instrumental and noninstrumental concerns in fairness judgments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 59, 952-959.
- Lind, E.A., Kray, L. & Thompson, L. (1998). The social construction of injustice: Fairness judgments in response to own and others' unfair treatment by authorities. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 75, 1-22.
- Lind, E.A., Kulik, C.T., Ambrose, M. & De Vera Park, M.V. (1993). Individual and corporate dispute resolution: Using procedural fairness as a decision heuristic. *Administrative Science Quarterly*, 38, 224-251.
- Lind, E.A., Kurtz, S., Musante, L., Walker L. & Thibaut, J. (1980). Procedure and outcome effects on reactions to adjudicated resolution of conflicts of interest. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39, 643-653.
- Lind, E.A., Maccoun, R.J., Ebener, P.A., Felstiner, W.L.F., Hensler, D.R., Resnik, J. & Tyler, T.R. (1990). In the eye of the beholder: Tort litigants' evaluations of their experiences in the civil justice system. *Law and Society Review*, 24, 953-996.
- Lind, E.A. & Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.
- Marseille, A. T. (2011a). 7 *Eyeopeners en 3 open vragen*. Toespraak gehouden op het symposium "de informele aanpak in de bezwaarprocedure" van de Vereniging JuristenRijk. Den Haag.
- Marseille, A. T. (2011b). *De uitkomsten van de informele aanpak juridisch geduid: Onttoverend en geruststellend*. Toespraak gehouden op de tweede nationale conferentie over overheid-burger interacties. Breda.
- Marseille, A.T., Tolsma, H.D. & Graaf, K.J. de (2011). *Prettig contact met de overheid 3: Juridische handreiking informele aanpak*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- McFarlin, D.B. & Sweeney, P.D. (1992). Distributive and procedural justice as predictors of satisfaction with personal and organizational outcomes. *Academy of Management Journal*, 35, 626-637.
- Miller, D.T. (1999). The norm of self-interest. *American Psychologist*, 54, 1053-1060.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Investeren in legitimiteit: Strategische Kennisagenda 2010-2015*.
- Moorman, R.H. (1991). Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: Do fairness perceptions influence employee citizenship. *Journal of Applied Psychology*, 76, 845-855.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2010). *Vertrouwen op de democratie*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2011). *Horizontaal met verticaal verbinden*.
- Ross, L. (1977). The intuitive psychologist and his shortcomings: Distortions in the attribution process. In L. Berkowitz (red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 10, pp.173-220). New York: Academic Press.
- Scheltema, M. (2011). Nederland gidsland bij bezwaar. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*.
- Schuurmans, Y.E. & Verburg, D.A. (2012). Bestuursrechtelijk bewijsrecht in de jaren '10: opklaringen in het hele land. *Jubileumnummer JBplus*, 2, 66-77.
- Schwartz, A. (2010). *De adviescommissie in bezwaar: Inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Stouffer, S.A., Suchman, E.A., DeVinney, L.C., Star, S.A. & Williams, R.M. (1949). *The American soldier: Adjustment during Army life* (Vol. 1). Princeton: Princeton University Press.
- Thibaut, J. & Walker, L. (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Thibaut, J. & Walker, L. (1978). A theory of procedure. *California Law Review*, 66, 541-566.
- TNS NIPO. (2009). *Onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening. 1-meting*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Tyler, T.R. (1984). The role of perceived injustice in defendants' evaluations of their courtroom experience. *Law and Society Review*, 18, 51-74.
- Tyler, T.R. (1987). Conditions leading to value-expressive effects in judgments of procedural justice: A test of four models. *Journal of Personality and Social Psychology*, 52, 333-344.
- Tyler, T.R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tyler, T.R. & Blader, S.L. (2005). Can businesses effectively regulate employee conduct? The antecedents of rule following in work settings. *Academy of Management Journal*, 48, 1143-1158.
- Tyler, T.R. & Caine, A. (1981). The influence of outcomes and procedures on satisfaction with formal leaders. *Journal of Personality and Social Psychology*, 41, 642-655.
- Tyler, T.R. & DeGoey, P. (1995). Collective restraint in social dilemmas: Procedural justice and social identification effects on support for authorities. *Journal of Personality and Social Psychology*, 69, 482-497.
- Tyler, T.R. & Folger, R. (1980). Distributional and procedural aspects of satisfaction with citizen-police encounters. *Basic and Applied Social Psychology*, 1, 281-292.
- Tyler, T.R. & Huo, Y.J. (2002). *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tyler, T.R., Rasinski, K.A. & McGraw, K.M. (1985). The influence of perceived injustice on the endorsement of political leaders. *Journal of Applied Social Psychology*, 15, 700-725.

- Velden, L. van der, Koetsenruijter, C. & Euwema, M.C. (2010). *Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden—resultaten, analyses & aanbevelingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Velthoven, B.C.J. van (2011). Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: Procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 10, 7-16.
- Vermey, P. (Red.) (2011). *De Nederlandse Wetenschapsagenda*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Waard, B. W. N. de (2011). (red.). *Ervaringen met bezwaar: Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Walker, L., LaTour, S., Lind, E.A. & Thibaut, J. (1974). Reactions of participants and observers to modes of adjudication. *Journal of Applied Social Psychology*, 4, 295-310.
- Walker, L., Lind, E.A. & Thibaut, J. (1979). The relation between procedural and distributive justice. *Virginia Law Review*, 65, 1401-1420.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2010). *Werkprogramma 2011-2012*. Winter, H.B., Middelkamp A. & Herweijer M. (2007). *Klagen bij bestuursorganen, Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

De auteurs

Kees van den Bos

Kees van den Bos is hoogleraar Sociale Psychologie aan de Faculteit Sociale en Gedragswetenschappen van de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek is er onder andere op gericht inzichten in de sociale psychologie te verdiepen, om zo de psychologie van het oordelen over eerlijkheid en van hoe mensen reageren op bepaalde gebeurtenissen die zij als eerlijk of oneerlijk beschouwen, beter te kunnen begrijpen. Om deze interessegebieden te verkennen ontwikkelde hij het uncertainty management-model en bestudeerde hij het effect van een eerlijk proces tot in detail. Één van de aannames die zijn onderzoek drijven is dat conflicten alomtegenwoordig zijn en dat methoden van conflictoplossing daarom onze aandacht verdienen. Een belangrijke manier om conflicten te voorkomen of op te lossen, is het gebruiken van eerlijke procedures in het proces van conflictoplossing. Van den Bos zijn onderzoeksprogramma richt zich in het bijzonder op de vraag wanneer en waarom een eerlijke procedure belangrijk is voor mensen en in welke gevallen andere belangen (zoals uitkomst en eigenbelang) belangrijker zijn. Andere onderzoeksinteresses omvatten moraliteit, culturele normen en waarden, en radicaal gedrag en terrorisme.

Van den Bos heeft meer dan 130 publicaties op zijn naam, waarvan verschillende in toonaangevende media. In 1996 promoveerde hij op het onderwerp procedural justice and conflict (cum laude), ontving hij voor zijn proefschrift een prijs van de Associatie van Sociaal-Psychologische Onderzoekers en verwierf hij een subsidie als Akademie-onderzoeker van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Sindsdien zijn hem prestigieuze onderzoeksbeurzen uitgereikt, waaronder in 2003 een VICI-subsidie, bestemd voor excellente, zeer ervaren onderzoekers die met succes een vernieuwende onderzoekslijn hebben ontwikkeld, van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Lynn van der Velden

Lynn van der Velden is werkzaam als senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Als projectleider van het programma Prettig Contact met de Overheid houdt zij zich bezig met onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van de informele aanpak in besluitvormingsprocessen van de overheid en bij de behandeling van klachten en bezwaren in de verschillende overheidsdomeinen. Daarnaast zet zij zich in voor de facilitering en ondersteuning van een landelijke uitrol van de informele aanpak in de publieke dienstverlening. Lynn heeft verschillende publicaties op haar naam staan en won met het project Prettig Contact met de Overheid 3 internationale prijzen (most excellent innovation in public service delivery bij de European Public Service Awards en de United Nations Public Service Awards en best applied science paper bij de International Association for Conflict Management (IACM)).