

Hilke Grootelaar & Kees van den Bos*

54 | De Awb vanuit een procedurele rechtvaardigheids- perspectief: hulpmiddel, hinderpaal of handvat?

@H_Grootelaar/K_vandenBos – In hun bijdrage kijken Hilke Grootelaar en Kees van den Bos met een sociaalpsychologische bril naar de Awb en onderzoeken zij of deze in termen van ervaren procedurele rechtvaardigheid nu een hulpmiddel of hinderpaal is #procedurele-rechtvaardigheid#hulpmiddel#hinderpaal

1. Inleiding

In deze bijdrage kijken wij met een sociaalpsychologische bril naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Nadat we kort ingaan op de vraag wat sociaalpsychologen verstaan onder het begrip ‘ervaren procedurele rechtvaardigheid’ en waarom het zo belangrijk is dat burgers Awb-procedures als eerlijk en rechtvaardig ervaren, bekijken wij of de Awb in termen van ervaren procedurele rechtvaardigheid nu een hulpmiddel of hinderpaal is. Dit doen we enerzijds door na te gaan in hoeverre hetgeen in de Awb staat kan bijdragen aan een gevoel van ervaren procedurele rechtvaardigheid en anderzijds door te kijken naar hetgeen er in de Awb ontbreekt maar wat wel belangrijk is voor een als eerlijker en rechtvaardiger ervaren procedure in het bestuursrecht. Wij merken op dat wij niet alle aspecten van het geschreven en ongeschreven bestuursrecht kunnen behandelen, maar ons in deze relatief korte bijdrage richten op elementen uit de Awb en het bestuursrecht die wij voor dit onderwerp het belangrijkste achten.

2. Het belang van ervaren procedurele rechtvaardigheid in het bestuursrecht

Als sociaalpsychologen spreken over ‘ervaren procedurele rechtvaardigheid’ dan bedoelen zij de subjectieve indruk die mensen zich vormen van de eerlijkheid en rechtvaardigheid van de besluitvormingsprocedure en van hoe ze behandeld worden tijdens die procedure. De rechtvaardigheidsperceptie of -beleving staat centraal. Het gaat om rechtvaardigheid *in the eye of the beholder*.¹

* Mr. dr. H.A.M. Grootelaar is universitair docent aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO). Prof. dr. K. van den Bos is hoogleraar Sociale Psychologie en Empirische Rechtswetenschap. Beiden zijn verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging en de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht & Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht.

¹ E.A. Lind, R. Kanfer, R., & Earley, P. C., ‘Voice, control, and procedural justice: Instrumental and noninstrumental concerns in fairness judgments’, *Journal of Personality and Social Psychology*, 59, 1990, p. 952-959.

De vraag wat mensen precies rechtvaardig vinden, heeft onderzoekers naar procedurele rechtvaardigheid lange tijd bezig gehouden.² Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat onder meer je mening kunnen geven (*voice*),³ dat autoriteiten ook echt naar die mening luisteren (*due consideration*),⁴ dat procedures door de tijd heen constant en voor alle deelnemers hetzelfde zijn (*consistency*), dat procedures vrij zijn van vooroordelen en persoonlijke denkbeelden van diegene die de beslissing neemt (*neutrality*),⁵ een open en gepaste communicatie (*respect*) en het geven van voldoende motivering voor beslissingen (*explanation*)⁶ criteria zijn die individuen gebruiken om te beoordelen of zij de doorlopen procedure en de behandeling door de besluitvormer eerlijk vinden. Welke criteria rechtzoekenden het belangrijkste vinden, verschilt per context en rechtsgebied.⁷ Zo blijkt uit het onderzoek van De Waard e.a. onder bezwaarmakers bij verschillende bestuursorganen dat het van groter belang is dat mensen niet twifelen aan de (on)partijdigheid van de hoorcommissie en dat zij zich respectvol bejegend voelen, dan dat er in de ogen van de bezwaarmaker voldoende tijd was en dat er goed geluisterd werd op de hoorzitting.⁸

Eén van de meest gerepliceerde en belangwekkende bevindingen in de sociale psychologie is het *fair process effect*, dat laat zien dat een als rechtvaardig ervaren behandeling sterke effecten heeft op de reacties van mensen.⁹ Zo heeft ervaren procedurele rechtvaardigheid bijvoorbeeld een positieve invloed op

² Zie bijv. G.S. Leventhal, 'What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships' in: K. Gergen, M. Greenberg & R. Willis (red.), *Social exchange: Advances in theory and research*, New York: Plenum Press 1980, p. 27-55; E.A. Lind, & T.R. Tyler, *The social psychology of procedural justice*, New York: Plenum Press 1988, p. 61; J. Thibaut & L. Walker, *Procedural justice. A psychological analysis*, Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates 1975.

³ R. Folger, D. Rosenfield, J. Grove & L. Corkran, 'Effects of "voice" and peer opinions on responses to inequity', *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, 1979, p. 2253-2261.

⁴ T.R. Tyler, 'Conditions leading to value-expressive effects in judgments of procedural justice. A test of four modes', *Journal of Personality and Social Psychology*, 52, 1986, p. 333-344.

⁵ Leventhal 1980.

⁶ R.J. Bies & J.S. Moag, 'Interactional justice: Communication criteria of fairness' in: R. Lewicki, B. H. Sheppard & M. H. Bazerman (Red.), *Research on negotiation in organizations*. Greenwich, CT: JAI Press 1986, p. 43-55.

⁷ H.A.M. Grootelaar, *Interacting with Procedural Justice in Courts*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2018.

⁸ B.W.N. de Waard, (red.). *Ervaringen met bezwaar: Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 144.

⁹ Voor overzichten, zie Lind & Tyler 1988 en K. van den Bos, E.A. Lind, R. Vermunt & H.A.M. Wilke, '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, 1997, p. 1034-1046.

iemands bereidheid om beslissingen te accepteren,¹⁰ gehoorzaamheid aan de wet¹¹ en het vertrouwen in de rechter en rechtspraak.¹² Meer specifiek in de context van de Awb hebben onderzoeken naar de bezwaarschriftprocedure en het beroep bij de bestuursrechter aangetoond dat naarmate burgers meer procedurele rechtvaardigheid ervoeren, zij meer tevreden waren met hun uitkomst (ook als dit een ongegrond bezwaar of beroep betrof),¹³ zij meer vertrouwen hadden in het naleven van die uitkomst,¹⁴ meer vertrouwen hadden in het contact met de ambtenaren of overheid,¹⁵ en meer vertrouwen hadden in de bestuursrechter die de zaak behandelde.¹⁶

Hoewel ervaren procedurele rechtvaardigheid onzes inziens zeker geen panacee voor alle problemen in het bestuursrecht is,¹⁷ denken wij dat het waardevol is om eens met de sociaalpsychologische rechtvaardigheidsbril naar de Awb te kijken. Dat wij ons in deze bijdrage hoofdzakelijk beperken tot de rechtzoekende burger, wil niet zeggen dat wij het belang van ervaren procedurele rechtvaardigheid voor (gemachtigden van) bestuursorganen niet onderkennen. Ook voor hen is het van groot belang dat de bestuursrechtelijke procedure als eerlijk en rechtvaardig wordt ervaren, en dat zij vertrouwen houden in de bestuursrechter en het bestuursprocesrecht.

3. De Awb als hulpmiddel... of hinderpaal?

In deze paragraaf gaan wij in op de vraag welke aspecten van de Awb respectievelijk bijdragen en afdoen aan een gevoel van ervaren procedurele rechtvaardigheid. Dit doen wij door te kijken naar zowel de wetsartikelen zoals opgenomen in de Awb, de rechtsbeginselen die in het bestuursrecht een belangrijke rol spelen en door te kijken naar de verhouding tussen burger en overheid als zodanig.

¹⁰ E.A. Lind, C.T. Kulik, M. Ambrose & M.V. de Vera Park, 'Individual and corporate dispute resolution. Using procedural fairness as a decision heuristic', *Administrative Science Quarterly*, 38, 1993, p. 224-251.

¹¹ T.R. Tyler, *Why people obey the law*, New Haven, CT: Yale 1990.

¹² H.A.M. Grootelaar & K. van den Bos. 'How Litigants in Dutch Courtrooms Come to Trust Judges: The Role of Perceived Procedural Justice, Outcome Favorability, and Other Sociolegal Moderators', *Law & Society Review*, 52, 2018, p. 234-268

¹³ K. van den Bos & L. van der Velden, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van BZK, p. 74-75.

¹⁴ Van den Bos & Van der Velden 2013, p. 75.

¹⁵ Van den Bos & Van der Velden 2013, p. 75.

¹⁶ Grootelaar 2018.

¹⁷ Zie voor een meer kritische reflectie hierop N. Doornbos, 'Voorbij procedurele rechtvaardigheid. De betrekkelijkheid van de beleving van respondenten', *Recht der Werkelijkheid*, 38, 2017, p. 99-119.

De regels

De invoering van de Awb had indertijd niet alleen als doel om bestuursrechtspraak te codificeren, maar beoogde ook het reeds geldende recht eenvoudiger en beter toegankelijk te maken.¹⁸ Door het aantal regels te verminderen en een uniform begrippenkader en uniforme procedures te hanteren, werd bijvoorbeeld beoogd dat bestuursorganen minder fouten zouden maken bij het toepassen van de regels en dat er door beter inzicht in het geldende recht minder vaak bezwaar en beroep zou worden ingesteld.¹⁹ Ook was de hoop dat door het deregulerend en codificerend karakter van de Awb relaties tussen burgers en het bestuur aanmerkelijk doorzichtiger zouden worden, waardoor bovendien de onderlinge communicatie zou vergemakkelijken. Misverstanden en conflicten als gevolg van onduidelijkheid over de regels zouden verminderd kunnen worden, terwijl de uitleg die de rechter aan de regels zou geven een breder effect zou kunnen sorteren.²⁰ En als het dan toch tot conflicten tussen burger en overheid zou komen, werd het van belang geacht dat de burger ook zonder advocaat zou moeten kunnen procederen.

Dat de Awb uniforme regels hanteert voor besluitvorming (hoofdstuk 3 en 4) en het procesrecht (hoofdstuk 6, 7 en 8) helpt burgers het verloop van procedures beter te voorspellen dan wanneer er voor ieder bestuursrechtelijk deel terrein verschillende procedures zouden worden ontworpen.²¹ Consistentie in het bestuursrecht dient niet alleen waarden als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid,²² maar is ook van groot belang voor de door de burger beleefde rechtvaardigheid. Zoals hierboven genoemd, is consistentie in tijd (deze procedure is dezelfde als die ik een jaar geleden bij dit bestuursorgaan heb doorlopen) en tussen personen (mijn buurman krijgt te maken met precies dezelfde procedures als ik) een belangrijk criterium op basis waarvan burgers de rechtvaardigheid van procedures beoordelen.²³

De bestuursrechtelijke wetgeving wordt echter naar de ervaring van velen steeds complexer en minder begrijpelijk.²⁴ Alleen al de hoeveelheid complexe materiële regels die bepalen of iemand recht heeft op een uitkering, toeslag, subsidie of vergunning maken dat burgers – in het bijzonder die zonder rechtsbijstand – verward raken in een kluwen van regels.²⁵ Dit alles hoeft niet zonder

¹⁸ *PG Awb I*, p. 11.

¹⁹ *PG Awb I*, p. 26.

²⁰ *PG Awb I*, p. 25.

²¹ B.J. Schueler, 'De verschuivende functies van de Awb', *RegelMaat*, 6, 2015, p. 430.

²² M. Scheltema, 'Rechtseenheid of rechtsstaat als doelstelling van de Awb?', *NJB* 2015/814, p. 1151.

²³ Leventhal 1980.

²⁴ Schueler 2015, p. 428; M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-Van Leeuwen & R.Freriks, *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger* (Derde Evaluatie van de Algemene Wet Bestuursrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. XIII.

²⁵ D.A. Verburg, 'Zelf je boontjes doppen bij de bestuursrechter – hoe reëel is dat?', *Tijdschrift voor klachtrecht* 2016/12, p. 5.

meer te leiden tot gevoelens van ervaren onrechtvaardigheid. Uit procedurele rechtvaardigheidsonderzoeken blijkt immers dat de wijze waarop complexe beslissingen en regels worden uitgelegd, een belangrijke rol speelt voor de ervaren rechtvaardigheid. Veel onderzoek is gedaan in arbeidsorganisaties, waar ontslagbeslissingen of ingewikkelde loonheffingsregelingen op een adequate manier door managers aan het personeel werden uitgelegd.²⁶ Uit deze onderzoeken blijkt dat het van belang is wat voor soort uitleg er gegeven wordt. Mondeling gegeven uitleg zorgt er bijvoorbeeld voor dat diegene die uitleg geeft als gevoeliger en specifiek en de uitleg als adequater wordt ervaren dan wanneer de uitleg schriftelijk wordt gedaan.²⁷ Bovendien lukt het rechtzoekenden beter om een inschatting van de ervaren oprechtheid van diegene die uitleg over de regels geeft als zij mondeling en *face-to-face* uitleg krijgen.²⁸ Wij betogen hier dan ook dat deze onderzoeksresultaten belangrijke implicaties kunnen hebben voor de manier waarop met burgers in het bestuursrecht wordt omgegaan. Juist de complexe materiële regels van de Awb, die op burgers soms volstrekt willekeurig en onlogisch overkomen, zijn gebaat bij een eenduidige en simpele uitleg door bestuursorganen en bestuursrechters.

De beginselen

Belangrijk voor het huidige bestuursrecht is verder de grote betekenis die aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt toegekend. Deze beginselen weerspiegelen een andere benadering van de verhouding tussen bestuur en burger dan in de opvatting van het bestuursrecht aanvankelijk gebruikelijk was. Niet langer presenteert het bestuur zich in een verticale verhouding 'boven' de burger met weinig tot geen inbreng van zijn zienswijzen. Hoewel het bestuur nog steeds gebonden is aan de regels van de wetgever en aan de resultaten van politieke besluitvorming, houdt het tegenwoordig meer rekening met de belangen van de besluitvorming betrokken burger zoals die burger deze zelf ziet. Daarvoor is een andere benadering van de burger met betere communicatie noodzakelijk.²⁹

Een grondbeginsel voor het overheidsoptreden is dat besluiten worden genomen zonder aanzien des persoons.³⁰ Steeds meer onderzoeken in het veld van procedurele rechtvaardigheid laten zien dat de ervaren neutraliteit van autoriteiten zoals bezwaarschriftcommissies of bestuursrechters, van groot belang is voor rechtzoekenden. Dat de zaak behandeld is door een onpartijdige

²⁶ Zie bijv. R. Magner, M. Rahman & R.B. Welker, 'The interactive effect of outcome favorability and procedural justice in work resource allocation on work performance', *Journal of Applied Social Psychology*, 26, 1996, p. 825-842.

²⁷ D.L. Shapiro, E.H. Buttner & B. Barry, 'Explanations: What factors enhance their perceived adequacy?', *Organizational behavior and human decision processes*, 58, 1994, p. 346-368.

²⁸ Shapiro, Buttner & Barry 1994, p. 359.

²⁹ *PG Awb I*, p. 11-12.

³⁰ *PG Awb I*, 53.

geschilbeslechter, lijkt vooral in het bestuursrecht van groot belang zijn.³¹ Immers, juist in zaken waar de overheid zowel de geschilbeslechter als wederpartij is, is het voor rechtzoekenden van groot belang dat deze onpartijdigheid en neutraliteit gewaarborgd wordt. Over de neutraliteit van geschilbeslechters wordt in de Awb relatief weinig gerept. Hoewel uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het een grondbeginsel voor het overheidsoptreden is dat besluiten worden genomen zonder aanzien des persoons,³² heeft dat alleen gestalte gekregen in artikel 2:4 lid 1 Awb (Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid). Inderdaad, het beginsel van onpartijdigheid speelt in andere rechtssystemen een belangrijker rol dan in ons bestuursrecht.³³

Zoals al eerder door Wever en Marseille geconstateerd,³⁴ stelt artikel 7:5 van de Awb eisen aan diegenen die belanghebbenden horen, maar blijkt uit de parlementaire geschiedenis hoe belangrijk de wetgever het acht dat belanghebbenden door een onpartijdige en onafhankelijke commissie worden gehoord. Het is gewenst dat diegene die bij het bestreden besluit betrokken is geweest, niet ook de gang van zaken bij het horen bepaalt. Echter dient men zich er vanuit procedurele rechtvaardigheidspectief bewust van te zijn hoe de neutraliteit van de commissie die de hoorzitting doet wordt gepercipieerd op het moment dat de betrokken ambtenaar wél aanwezig is.

Natuurlijk kan dit de gedachtewisseling ook ten goede komen. De wetgever neemt echter met dit artikel wel aan dat neutraliteit niet met zich meebrengt dat het horen altijd geschiedt door een externe commissie. Verschillende empirische studies op dit vlak laten een paradoxaal beeld zien: hoewel blijkt dat bezwaarmakers neutraliteit en onpartijdigheid erg belangrijk achten, zijn zij zelden bewust van de precieze status van een bezwaarschriftprocedure³⁵ en worden er geen significante verschillen in ervaren rechtvaardigheid gevonden tussen het gehoord worden door een externe of interne bezwaarschriftcommissie.³⁶ Daarnaast kunnen hoorzittingen in bezwaar soms extra juridiserend werken door de ‘rechtbank-opstelling’ die met name met een externe commissie wordt gehanteerd, met aan de ene kant van de tafel de bezwaarmaker en aan de andere kant het bestuursorgaan.

Verder neemt het zorgvuldigheidsbeginsel een belangrijke plaats in het bestuursrecht in, wat zowel betrekking heeft op de voorbereiding van besluiten als op de besluitvorming zelf.³⁷ Zo gaat artikel 3:2 lid 1 Awb over de vergaring van kennis omtrent relevante feiten en omstandigheden en omtrent de af te

³¹ Grootelaar 2018, p. 128.

³² *PG Awb I*, 53.

³³ *PG Awb I*, 54.

³⁴ M. Wever & A.T. Marseille, ‘Neutrality and the Dutch Objection Procedure’, *International Public Administration Review*, 15, 107-128.

³⁵ De Waard e.a. 2011, p. 76.

³⁶ De Waard e.a. 2011, p. 123; A.T.M. Marseille, ‘Hoe de bezwaarprocedure bij de overheid kan profiteren van inzichten uit empirisch onderzoek’, *Justitiële Verkenningen* 2016, p. 91.

³⁷ *PG Awb I*, p. 62.

wegen belangen. Een goede voorbereiding van de zaak door een deskundige rechter speelt ook in procedurele rechtvaardigheidsonderzoeken een belangrijke rol.³⁸ Ook in ons eigen onderzoek vroegen wij aan zowel eisers welke van de elf door ons gebruikte procedurele rechtvaardigheidscomponenten zij het belangrijkste achtten. Dertien procent van de ondervraagde eisers gaf aan dat het belangrijkste was dat de rechter hun zaak zorgvuldig had voorbereid.³⁹ Dat dit door de ondervraagde bestuursrechters zelf niet als belangrijkste element werd geduid, was opvallend. Zij dachten dat het voor rechtzoekenden vooral van belang zou zijn dat zij hun verhaal konden doen en dat de rechter hier goed naar luisterde.⁴⁰

De rechtsbetrekking

De veranderende rechtsbetrekking tussen burger en bestuur valt vanuit een ervaren procedurele rechtvaardigheidsperspectief in beginsel toe te juichen. Immers, dat overheid en burger in een meer wederkerige relatie tot elkaar staan, betekent voor de burger dat hij meer ruimte krijgt zijn eigen inzichten en belangen naar voren te brengen.⁴¹ Het gevoel dat rechtzoekenden hun mening kunnen geven, waarmee zij in zekere mate controle kunnen uitoefenen over de procedure, en daarmee indirect de uitkomst, is één van de belangrijkste inzichten uit procedurele rechtvaardigheidsonderzoek.⁴²

Deze wederkerige relatie wordt echter ook bekritiseerd.⁴³ Een veelgehoord kritiekpunt is dat het gelijkwaardigheid impliceert, terwijl het nog steeds het door het bestuur eenzijdig opgelegde besluit is dat het uitgangspunt van een bestuursrechtelijke procedure vormt. In die zin is de invloed die partijen hiermee op de uitkomst kunnen uitoefenen een schijnwerkelijkheid. Gewaarshuwd wordt ook wel voor wat wij noemen het 'dooie mus-effect': partijen op zitting het gevoel geven dat hun mening ertoe doet en mee wordt genomen in de beslissing, maar vervolgens een beroep volledig ongegrond verklaren op louter juridische gronden kan juist een negatief effect sorteren voor de door partijen beleefde rechtvaardigheid en hun vertrouwen in het recht.⁴⁴ Uit onderzoek van Boekema blijkt bovendien dat burgers die verrast worden door de uitspraak vaker hoger beroep instellen.⁴⁵ Procedurele rechtvaardigheid heeft juist een

³⁸ Zie bijv. A.T.M. Marseille, B.W.N. de Waard, A. Tollenaar, P. Laskewitz & C. Boxum, *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*, Den Haag: Ministerie van BZK 2015, p. 107 en 176.

³⁹ Grootelaar 2018, p. 109.

⁴⁰ Grootelaar 2018, p. 111.

⁴¹ Laemers e.a. 2007, p. 8.

⁴² Thibaut & Walker 1975.

⁴³ Bijv. bij de vraag of een burger misbruik maakt van het bestuursrecht. Zie ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4135.

⁴⁴ Grootelaar 2018, p. 141.

⁴⁵ M.I. Boekema, *De stap naar hoger beroep: Een onderzoek naar appelgedrag van burgers in bestuursrechtelijke zaken*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 147.

negatieve relatie met het instellen van appel: naarmate de procedure bij de rechtbank als rechtvaardig wordt ervaren, wordt minder vaak geappelleerd.⁴⁶ Zo stelt een respondent uit dit onderzoek: *Ik was verrast door de uitspraak. [...] De gemeente kwam ter zitting niet opdagen, en de rechter had ter zitting begrip voor mijn situatie. Maar in de uitspraak werd de onderbouwing van de gemeente voor juist aangezien, terwijl deze op vele punten niet juist was.*⁴⁷

De Awb biedt de bestuursrechter inderdaad weinig aanknopingspunten om verwachtingsmanagement ter zitting te plegen: de wet kent geen bewijsrecht, geen bewijsopdrachten, geen voorlopig oordeel en geen stimulans voor schikken zoals het civiele recht dit wel kent. Sinds 2016 zijn er in het bestuursrecht echter professionele standaarden ingevoerd, waarin dit verwachtingsmanagement wordt gepromoot. Zo zet de bestuursrechter zich ervoor in dat partijen niet met onjuiste verwachtingen de zitting verlaten.⁴⁸ Uit het onderzoek dat Marseille en collega's onder bestuursrechters uitvoerden, blijkt echter dat bestuursrechters het lastig vinden op zitting de juiste verwachtingen wekken.⁴⁹

4. Procedurele rechtvaardigheid als handvat

In de vorige paragraaf bestudeerden we de bestuursrechtelijke regels, beginselen en rechtsbetrekking vanuit onze procedurele rechtvaardigheidsbril om de vraag te beantwoorden of de Awb moet worden gezien als een hulpmiddel of hinderpaal. Hoe moet het antwoord op deze vraag nu luiden?

In onze beantwoording van deze vraag, wijzen wij graag op het mooie artikel van Michiel Scheltema gepubliceerd in het *NJB* in 2015.⁵⁰ Volgens hem is het verwezenlijken van de rechtsstaat voor de burger de kerntaak van het bestuursrecht. Het gaat er dan niet om of het systeem op papier klopt, maar of de rechtsstaat werkelijkheid wordt voor de burger. Het is daarom belangrijk dat de Awb niet alleen wordt beoordeeld in termen van wetgeving, maar ook breder als grondslag voor het vormgeven van de verhouding tussen bestuur en burger overeenkomstig de uitgangspunten van de rechtsstaat, aldus Scheltema.⁵¹ Zoals recent in het nummer van het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* met als thema 'responsief bestuursrecht' werd geconstateerd, stellen individuen zich ten aanzien van de overheid niet langer alleen op als onderdaan of burger, maar in toenemende mate ook als klant of coproductent van beleid. Deze horizontali-

⁴⁶ Boekema 2015, p. 169.

⁴⁷ Boekema 2015, p. 180.

⁴⁸ Professionele standaard 2.1 onder 6, te vinden via <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Professionele-standaarden-van-de-bestuursrechter-bij-de-rechtbanken.pdf>.

⁴⁹ Marseille e.a. 2015, p. 58.

⁵⁰ Scheltema 2015.

⁵¹ Scheltema 2015, p. 1153.

serende ontwikkelingen nopen ertoe om het Nederlandse bestuursrecht vanuit een andere dan zijn klassieke logica te herzien.⁵² De sociaalpsychologische analyse van ervaren procedurele rechtvaardigheid kan hier een belangrijk handvat bieden.

Het afgelopen decennium is daarnaast het besef gegroeid dat de kwaliteit van het overheidshandelen voor een aanzienlijk deel wordt bepaald door de manier waarop met de burger wordt gecommuniceerd. Maar zoals in de parlementaire geschiedenis van de Awb reeds werd opgemerkt, zijn de doctrine en de jurisprudentie voor wat betreft de voorschriften over de wijze waarop bestuur en burger zich ten opzichte van elkaar dienen te gedragen beduidend minder uitgekristalliseerd dan voor andere onderwerpen die een plek hebben gevonden in de Awb.⁵³

Dit alles brengt ons tot de conclusie dat we ons niet zozeer de vraag moeten stellen of de Awb in procedurele rechtvaardigheidstermen als hulpmiddel of hinderpaal kan worden zien. Liever draaien wij het om: procedurele rechtvaardigheid kan als nuttig handvat dienen voor diegenen die uitvoering geven aan het bestuursrecht en dagelijks werken met de Awb, dus voor bestuursorganen en bestuursrechters die uitleg moeten geven aan de complexe wet- en regelgeving, die hun professionele standaarden in de praktijk brengen en die beginselen als onpartijdigheid en zorgvuldigheid zo goed mogelijk in acht trachten te nemen. Dit alles dient op een voor de burger zo begrijpelijk mogelijke wijze te gebeuren, waarbij niet alleen de regels en procedures op zichzelf, maar vooral de manier waarop de regels worden uitgelegd en de procedures worden uitgevoerd door de actoren binnen het bestuursrecht als eerlijk en rechtvaardig worden ervaren.

5. Conclusie

De Awb bestaat 25 jaar en is daarmee een product van het verleden.⁵⁴ Wij willen onze bijdrage afsluiten met de stelling dat het procedurele rechtvaardigheidsperspectief en de inzichten die we tot dusver in dit wetenschapsveld hebben opgedaan, kunnen helpen om de Awb bij de tijd te houden en aansluiting te laten vinden bij de huidige ontwikkelingen in onze samenleving.

⁵² J. Goossens & L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht in de veranderende publieke ruimte', *NTB* 2018/28, p. 179.

⁵³ *PG Awb I*, p. 45.

⁵⁴ Scheltema 2015, p. 1154.