

G.S.A. Dijkstra, *Wetgeving en omvang van het gebruik van rechtsbescherming*, (diss. RUG), Groningen 1991.
E. Niemeijer, *Geschillen over bouwplannen*, (diss. RUG), Groningen 1991.

P.C. Ippel, *Reacties op rechtsbescherming in twee dienstverlenende organisaties*, (diss. VU), Amsterdam 1989.

Samenvatting

Aan de hand van een bespreking van drie dissertaties wordt een beeld geschetst van juridische geschillen tussen de burger en het bestuur. Dijkstra bekijkt in zijn dissertatie in hoeverre wetgevingskenmerken van invloed zijn op het gebruik van rechtsbeschermingsprocedures. Niemeijer beschrijft het procesverloop van geschillen op het gebied van bouwen en de ruimtelijke ordening. Ippel, ten slotte, houdt zich bezig met de vraag wat er binnen een bestuursorgaan met klachten van burgers gebeurt. Met de drie dissertaties kunnen bovendien, in meer algemene termen, het voor-traject, het procesverloop en het na-traject van geschillen worden beschreven.

1. Inleiding

Juridische geschillen tussen de burger en het bestuur zijn in de democratische rechtsstaat van de jaren negentig aan de orde van de dag. De mondige burger treedt steeds vaker direct in contact met het bestuur en maakt bovendien, wanneer er tussen hen een conflict ontstaat, steeds meer gebruik van de mogelijkheid een bezwaar- of beroepsschrift in te dienen. Toch is ons inzicht in deze geschillen maar beperkt. Juridische geschillen onderscheiden zich van alle andere geschillen doordat ze vroeg of laat worden voorgelegd aan de rechter. Maar juist doordat onze aandacht vooral is gericht op hun gerechtelijke behandeling, worden we in belangrijke mate misleid. Want wie zelf inmiddels zijn of haar 'day in court' heeft gehad, weet dat het daarbij

gaat om niet meer dan een momentopname van het totale conflict. De werkelijke aanvang van een geschil tussen burger en bestuur valt maar zelden samen met de start van de juridische procedure, net zoals met het verlaten van de rechtszaal maar zelden het geschil ook echt en voorgoed uit de wereld zal zijn.

Dijkstra, Niemeijer en Ippel bekijken in hun dissertaties ieder een aantal specifieke, en onderling nogal verschillende, juridische geschillen tussen burger en bestuur. Daarbij richten ze zich niet uitsluitend op de juridische aspecten van het conflict, maar besteden ze ook uitvoerig aandacht aan de context van het geschil. Dijkstra onderzoekt enkele wetten, waaronder de Algemene Bijstandswet, en bekijkt of er een relatie bestaat tussen een aantal wetgevingskenmerken en de mate waarin een beroep wordt gedaan op rechtsbeschermingsprocedures. Niemeijer bekijkt een aantal geschillen op het gebied van het bouwen en de ruimtelijke ordening. Daarbij probeert hij aan de hand van de litigation-theorie het verloop en de uitkomsten van die geschillen te beschrijven en de variatie daarin te verklaren. Ippel, ten slotte, beschrijft het optreden van de patientenvertrouwenspersoon in twee psychiatrische inrichtingen, alsmede het functioneren van de Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting Amsterdam. Bij hem staat de vraag centraal wat er binnen een organisatie met klachten van burgers (of patiënten) gebeurt.

Elk van deze drie proefschriften geeft op die manier een completer beeld van geschillen tussen burger en bestuur dan wanneer we ons beperken tot het optreden van de rechter. Bovendien kunnen de drie studies tot op zekere hoogte van hun specifieke kenmerken worden ontdaan en in onderlinge samenhang worden bekeken. Het beeld dat dan tot stand komt geeft een algemene beschrijving van het ontstaan, het verloop en de afhandeling van geschillen tussen burger en bestuur. De drie proefschriften blijken dan bovendien elkaars bevindingen deels te ondersteunen en te versterken. We zullen hierna eerst de drie boeken afzonderlijk bespreken. Daarna proberen we in meer algemene termen de drie

studies te plaats binnen respectievelijk het *voor-traject*, het *procesverloop* en het *na-traject* van geschillen. Deze drie samen geven aldus een, met empirisch onderzoek gefundeerde, beschrijving van wat we het *totaal-traject van geschillen* zouden kunnen noemen.

2. De drie dissertaties

Dijkstra onderzoekt de relatie tussen wetgeving en het gebruik van rechtsbescherming. Preciezer geformuleerd: 'Welk verband bestaat er tussen de mate waarin de wetgeving het overheidsgedrag voorspelbaar maakt en de omvang van het gebruik van rechtsbescherming?' (Dijkstra 1991, 3). De mate van voorspelbaarheid van het overheidsoptreden wordt door Dijkstra uitgewerkt in twee categorieën. In enerzijds de omvang van de *beoordelingsruimte* die de wetgeving het bestuur laat en anderzijds de *complexiteit* van de wetgeving.

Volgens Dijkstra kan wetgeving het bestuur beoordelingsruimte verschaffen door gebruik te maken van vage rechtsnormen en door het bieden van beleidsruimte. In aansluiting hierop luidt zijn eerste centrale hypothese: 'Naarmate de wetgeving meer beoordelingsruimte biedt aan het bestuur, zal de omvang van het gebruik van rechtsbescherming door burgers groter zijn' (Dijkstra 1991, 49). Hypothese 2 stelt: 'Naarmate de wetgeving complexer is, zal de omvang van het gebruik van rechtsbescherming door burgers groter zijn' (Dijkstra 1991, 50). Dijkstra heeft drie deelonderzoeken verricht, ten aanzien van achtereenvolgens de Algemene Bijstandswet (ABW), de onroerend-goedbelasting (OGB) en specifieke voorzieningen in het kader van de Ziekenfondswet (ZFW) respectievelijk de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Het eerste deelonderzoek kijkt zowel wat betreft omvang als gehanteerde onderzoeksmethoden belangrijk af van de andere twee deelonderzoeken. Het ABW-onderzoek, dat het meest omvangrijke is van de drie, bestaat uit case-studies bij de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD) van Groningen en Leeuwarden. Daarbij is gebruik gemaakt van dossieronderzoek, observaties en interviews. De twee andere deelonderzoeken berusten, naast vraaggesprekken, voornamelijk op secundaire analyse en (voor het OGB-onderzoek) op de resultaten van een enquête.

De deelonderzoeken bevestigen 'in meer of mindere mate' hypothese 1. Zij het dat het veronderstelde verband tussen de wettelijke beoordelingsruimte en het gebruik van rechtsbescherming niet opgaat in gevallen waarbij het bestuur er voor kiest de haar geboden ruimte zelf op te vullen met eigen beleids- en wetsinterpre-

terende regels. Hypothese 2 wordt 'slechts in geringe mate' bevestigd door de onderzoeksresultaten. Een belangrijke reden hiervoor ligt volgens Dijkstra in de mate waarin de burger wordt geïnformeerd. Wordt de burger uitgebreid ingelicht over de strekking van bepaalde wetgeving, dan blokkeert dit in belangrijke mate het effect van de complexiteit van de wetgeving. 'Uit de deelonderzoeken komt naar voren dat uitgebreide, vooral mondelinge, voorlichting ertoe leidt dat geen verband tot stand komt tussen de complexiteit van de wetgeving en de omvang van het gebruik van rechtsbescherming' (Dijkstra 1991, 246).

De dissertatie van Niemeijer richt zich voornamelijk op het verloop van een (juridisch) geschil, het procesverloop. Hij formuleert de volgende probleemstelling: 'Op welke wijze is variatie in het verloop en de uitkomsten van geschillen op het gebied van het bouwen en de ruimtelijke ordening te beschrijven en hoe kan deze variatie worden verklaard?' (Niemeijer 1991, 2). Niemeijer onderscheidt twee typen procesverloop: *verzoening* en *strijd*. Als indicatoren voor de typering van het procesverloop worden achtereenvolgens onderscheiden: het geschilgedrag van actoren, het al dan niet optreden van 'transformatie' gedurende het procesverloop en de uitkomst van het geschil. Bij verzoening is het gedrag van partijen gericht op het zoeken van een wederzijds bevredigende oplossing voor het geschil. Conflicten worden vermeden, interacties hebben het karakter van een onderhandeling en er is sprake van bemiddeling in plaats van rechtspraak. Er is weinig of geen sprake van conflicttransformatie, de aard van het geschil blijft gedurende het proces redelijk stabiel. De uitkomst van een geschil dat zich langs de lijn van verzoening heeft ontwikkeld, heeft veelal een compromis-karakter en vormt een relatief duurzame en definitieve oplossing. Wanneer er daarentegen sprake is van strijd, dan zijn partijen uitsluitend gericht op eigen voordeel. Het ontbreken van onderlinge relaties, het confronterende karakter van interacties en de tussenkomst van een rechter zijn allemaal indicatoren die duiden op een dergelijk type procesverloop. Het geschil neemt bovendien gedurende het procesverloop vaak een andere gedaante aan en de uitkomst van het geschil heeft veelal een 'alles-of-niets'-karakter: één partij wint.

Om de verschillen in het procesverloop te verklaren bouwt Niemeijer voort op de *litigation-theorie* (Griffiths 1983). De variatie in geschilprocessen kan volgens deze theorie verklaard worden uit de meer duurzame kenmerken van het 'sociaal veld' waarin het proces zich afspeelt zoals regels, instituties en kenmerken van actoren en hun relaties. Niemeijer gaat nader in op de

invloed van drie typen regels op het procesverloop (materiële regels, procedurele regels en regels die rechten, bevoegdheden en verplichtingen verdelen). De in de litigation-theorie veronderstelde relatie tussen kenmerken van actoren en van hun relaties enerzijds en het verloop van een geschilproces anderzijds nuanceert hij op twee manieren. Ten eerste, door de afhankelijkheid van actoren van 'hulpbronnen' te introduceren als een 'modererende' factor. Ten tweede, door het toepassingsbereik van de theorie uit te breiden tot organisaties als geschilpartij.

Niemeijer heeft in zijn onderzoek gebruik gemaakt van de gevalstudie. Hij bekijkt allereerst, aan de hand van de behandeling van aanvragen voor bouwvergunningen door het Bouwtoezicht van de gemeente Groningen, een aantal geschillen over kleinschalige bouwplannen. Vervolgens onderzoekt hij ook drie gevallen van besluitvorming over grootschalige bouwplannen. Daarbij doen zich zes geschillen voor. De empirische bevindingen ondersteunen voor een groot deel de theoretische veronderstellingen. Niemeijer maakt aannemelijk dat regels van invloed zijn op het verloop van een geschilprocedure, waarbij verschillende typen regels op een verschillende manier invloed uitoefenen. De afhankelijkheid van actoren van hulpbronnen als verklarende factor voor het procesverloop wordt aan de hand van de resultaten van de verschillende case-studies empirisch onderbouwd. Een evenwichtige afhankelijkheidsbalans zal, zo blijkt, verzoening in de hand werken, terwijl een onevenwichtige afhankelijkheidsbalans eerder zal resulteren in strijd.

Het onderzoek van Ippel houdt zich bezig met wat volgens hem kan worden aangeduid als een vraag die iedereen zich wel eens stelt. Wat gebeurt er nu eigenlijk met onze klachten en beroepschriften in 'bureaucratische bastions'? 'Welke effecten zijn er in dienstverlenende organisaties merkbaar als gevolg van de toegenomen mogelijkheid voor cliënten om klachten in te dienen over – of anderszins juridisch verweer te voeren tegen – beslissingen en handelingen van vertegenwoordigers van die organisaties?' (Ippel 1989, 32) Aan de hand van een aantal korte stages, dossieronderzoek en zo'n veertig interviews onderzoekt Ippel de organisatorische gevolgen van juridificatie allereerst bij twee psychiatrische inrichtingen. Daarnaast heeft hij zich beziggehouden met (de eventuele gevolgen van) de bezwaar- en beroepsprocedures in het kader van de wet Arob binnen de Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting Amsterdam.

In het vierde hoofdstuk maakt Ippel de balans op van zijn onderzoek en beschrijft hij een aantal algeme-

ne effecten van juridificatie (of: 'reacties op rechtsbescherming'). Achtereenvolgens worden genoemd: positieve effecten; regelverfijning; en ongewenste effecten (Ippel 1989, 201 e.v.). Vanuit het standpunt van de burger beoordeelt hij het als een positief effect dat er voor hem meer mogelijkheden zijn gekomen om (overheids)beslissingen aan te vechten. Vanuit het perspectief van de organisatie zou analytisch gezien een positief effect kunnen zijn dat de organisatie door middel van klachtenprocedures over haar eigen functioneren kan leren. Maar in de praktijk vindt hij daar weinig van terug. Regelverfijning als effect van juridificatie slaat met name op het verschijnsel dat als gevolg van een meer frequent extern ingrijpen het aantal interne regels is toegenomen. Een ongewenst effect is volgens Ippel dat bestuurders met behulp van 'defensieve mechanismen' hun werkomgeving zoveel mogelijk proberen af te schermen en dat men veelal geneigd is zich overdreven terughoudend op te stellen. 'Men wil zich niet branden, niet met juridische stappen worden geconfronteerd' (Ippel 1989, 86).

Ippel besluit zijn studie met het opsommen van een vijftal algemene lessen die volgens hem uit het onderzoek zijn af te leiden. De eerste les is dat er niet meer dan gematigde verwachtingen op zijn plaats zijn ten aanzien van (de opbrengst van) klachtprocedures. Ten tweede zal er pas sprake kunnen zijn van een leereffect van deze procedures wanneer er in de organisatie uitdrukkelijk aandacht wordt geschonken aan 'het interpreteren en analyseren van het klachtenarsenaal en het zonodig vertalen in voorstellen voor ander beleid of serviceverlening' (Ippel 1989, 214). De derde algemene les heeft betrekking op het verschijnsel dat klachtenprocedures vaak een buffer- of alibifunctie kunnen vervullen binnen een organisatie. De vierde les verwijst nog maar eens naar de grenzen van juridische toetsing. De laatste les, ten slotte, wijst op de waarde van informele klachtenprocedures.

3. Het voor-traject

Datgene wat zich omtrent een geschil afspeelt voordat het de vorm aanneemt van een juridische procedure, noemen we het *voor-traject* van het geschil. Datgene wat er met de uitkomst van het geschil gebeurt – na afloop van de juridische procedure – noemen we het *na-traject*. De fase van de juridische procedure zelf, ten slotte, wordt hier het *procesverloop* genoemd. Deze drie deeltrajecten samen geven een beeld van het ontstaan, het verloop en de afloop van een juridisch geschil. Dat kunnen we ook het *totaal-traject* van geschillen noemen.

In het voor-traject is sprake van een groot aantal uiteenlopende factoren die de burger er uiteindelijk toe kunnen brengen een beroep te doen op de rechter. Dijkstra en Niemeijer bekijken in dit verband bij voorbeeld een aantal kenmerken van wetgeving en de houding van het bestuur.

Zowel in het onderzoek van Dijkstra als dat van Niemeijer wordt aandacht besteed aan het verband tussen enerzijds de mate waarin de ambtelijke uitvoering van een wet door die wet zelf wordt gereguleerd (de beoordelingsruimte), en anderzijds de mate waarin burgers gebruik maken van rechtsbeschermingsprocedures. Opvallend echter is dat beiden in hun onderzoek tot tegengestelde conclusies lijken te komen. Niemeijer (1991, 211, nt. 12) verwijst in zijn dissertatie naar de tegengestelde bevindingen van Dijkstra, en ook Schuiling (1991, 375) wijst op deze kennelijke tegenstelling. Volgens Dijkstra namelijk leidt een *grotere* beoordelingsruimte tot een groter beroep op rechtsbeschermingsprocedures, terwijl volgens Niemeijer juist een *geringe* beoordelingsruimte 'strijd' bevordert. Wanneer we echter beide studies aan een nadere beschouwing onderwerpen en ze in onderlinge samenhang bekijken, begint deze kennelijke tegenstelling steeds meer de vorm aan te nemen van een schijnbare tegenstelling.

Niemeijer veronderstelt dat de vraag of een burger gebruik zal maken van een rechtsbeschermingsprocedure, samenhangt met de afhankelijkheidsverhouding tussen actoren en hun onderlinge belangentegenstellingen. Laat de wet het bestuur weinig beoordelingsruimte, dan kan dat nieuwe belangentegenstellingen creëren en bestaande tegenstellingen verscherpen. Beide partijen zien zich dan in hun positie gesteund door 'harde' regels en zijn er weinig mogelijkheden om de belangentegenstellingen te overbruggen (Niemeijer 1991, 208). Dijkstra daarentegen redeneert dat een burger eerder zijn toevlucht zal nemen tot een rechtsbeschermingsprocedure naarmate het overheidsoptreden minder geprogrammeerd (en dus minder voorspelbaar) is. Niemeijer en Dijkstra lijken elkaar op deze manier inderdaad tegen te spreken. Leidt een grote beoordelingsvrijheid nu wel of niet tot een omvangrijker gebruik van rechtsbeschermingsmogelijkheden door burgers?

Dijkstra nuanceert zijn theoretische uitgangspunten door een aantal voorwaarden te formuleren voor de gelding van zijn hypothesen. De eerste hypothese gaat volgens Dijkstra (1991, 327) alleen op, wanneer er geen sprake is van 'een situatie waarin het bestuur zodanig tegemoet komt aan de wensen van de belanghebbende burgers, dat deze burgers geen belang meer heb-

ben [...] bij het starten van een rechtsbeschermingsprocedure.' *A contrario* zouden we de stellingname van Dijkstra dus ook zó kunnen lezen dat wanneer de beoordelingsruimte door uitvoerende ambtenaren (wél) wordt aangewend om de burger tegemoet te treden, meer beoordelingsruimte niet leidt tot een groter beroep op de rechter (zoals was gesteld in Hypothese 1). Belangrijk in de visie van Niemeijer is dat de toepasselijke wettelijke regels niet zozeer worden beschouwd als vaststaand gegeven, maar meer als onderhandelingsmateriaal. Dat wil zeggen dat beoordelingsruimte door de uitvoerende ambtenaren kan worden aangewend om belangentegenstellingen te overbruggen. Beoordelingsruimte kan zo, in combinatie met overeenstemmende belangen tussen actoren, ruimte voor verzoening scheppen (Niemeijer 1991, 222).

De door ons opnieuw geformuleerde stellingname van Dijkstra staat betrekkelijk dicht bij de opvatting van Niemeijer, dat een relatief grote beoordelingsruimte leidt tot verzoening (of dat een geringe beoordelingsruimte strijd bevordert). Zowel Dijkstra als Niemeijer tonen aldus aan dat een relatief grote beoordelingsruimte kan leiden tot een betrekkelijk kleine hoeveelheid rechtsbeschermingsprocedures. Mits die beoordelingsruimte wordt aangewend om belangentegenstellingen te overbruggen, of de burger anderszins tegemoet te treden. In die gevallen zal het traject van een geschil tussen burger en bestuur hier ophouden. In de gevallen waarin op een andere manier met een beoordelingsruimte wordt omgesprongen zal de burger wellicht wél een rechtsbeschermingsprocedure aanhangig willen maken. In die gevallen wordt het voor-traject gevolgd door een rechtszaak.

4. Het procesverloop

Het voor-traject eindigt op het moment dat door één of beide partijen wordt besloten het geschil voor te leggen aan een onafhankelijke rechter. Met name de dissertatie van Niemeijer verschaft een aantal inzichten met betrekking tot het 'procesverloop' van geschillen. Geschillen spelen zich veelal af tussen organisaties, dat wil zeggen 'complexe gedifferentieerde sociale systemen met een eigen dynamiek en interne structuur' (vgl. Galanter 1974). Een complexe organisatie die bij geschillen over bouwplannen een belangrijke rol speelt, is de gemeente. Hoe machtig de positie van de gemeente als geschilpartij is, geeft Niemeijer weer aan de hand van twee karakteristieken: de omstandigheid dat organisaties veelal 'repeat-players' zijn (vgl. Galanter 1974, 34) en het heterogene karakter van organisaties.

Een repeat-player beschikt, in termen van Nie-

meijer, over een aantal belangrijke 'hulpbronnen', zoals de mogelijkheid van dossiervorming, specialisatie, deskundigheid, de mogelijkheid om een lange-termijnstrategie te voeren, onderhandelingsvaardigheden, strategisch inzicht en politieke en planningstechnische vaardigheden (Niemeijer 1991, 34). Het heterogene karakter van complexe organisaties kan de positie van de organisatie in een geschil zowel aantasten als versterken. Interne verdeeldheid en interne geschillen kunnen immers een negatieve uitwerking hebben wanneer organisatie-onderdelen tegen elkaar worden uitgespeeld. Maar, aan de andere kant, het semi-autonome karakter van verschillende organisatie-onderdelen kan ook een interne beslechting van geschillen tussen de organisatie en buitenstaanders mogelijk maken: 'een onderdeel van de organisatie kan optreden als semi-onafhankelijke derde in geschillen waar een ander onderdeel van de organisatie bij betrokken is' (Niemeijer 1991, 41). Niemeijer noemt dit het 'conflict-absorptievermogen' van een organisatie.

Bij het opmaken van de afhankelijkheidsbalans bij geschillen tussen burger en bestuur valt een tweetal zaken op. Ten eerste neemt de gemeente veelal een dominante positie in ten opzichte van individuen. Ten tweede bekleedt de gemeente ten opzichte van andere 'repeat-players' (organisaties) een min of meer gelijke positie. Maar de afhankelijkheidsbalans vormt maar een deel van de verklaring. Het procesverloop van een geschil (als strijd of als verzoening) blijkt daarnaast afhankelijk te zijn van de mate waarin er sprake is van tegengestelde en/of gemeenschappelijke belangen. Een onevenwichtige afhankelijkheidsbalans hoeft zo niet noodzakelijkerwijs uit te lopen op strijd. Wanneer de partijen gelijke belangen nastreven, zal het procesverloop eerder gekenmerkt worden door verzoening.

5. Het (bestuurlijk) na-traject

Voor de rechter komt door het wijzen van zijn vonnis een einde aan het geschil. Voor partijen echter begint daarmee het na-traject. Hierin wordt een rechterlijke uitspraak al of niet nageleefd en wordt duidelijk wat de gevolgen van een uitspraak zijn voor de burger en het bestuur. Ippel en Dijkstra bekijken een aantal van die mogelijke gevolgen met betrekking tot de houding en het gedrag van de leden van een organisatie.

Wanneer Ippel aan de hand van zijn observaties de organisatorische reacties op *juristen* (of externe juridische procedures) wil beschrijven, dan beschrijft hij noodgedwongen op een aantal punten in feite de reacties op inmenging van *buitenstaanders* (en externe procedures) in het algemeen. Dit is het beeld dat de res-

pondenten hem aanreiken. Ten aanzien van de situatie bij de psychiatrische ziekenhuizen stelt hij dan ook: 'Het gaat kennelijk om veel meer dan alleen onvrede met "juridisering". De artsen en andere professionele behandelaars voelen zich door democratisering, concurrentie met anderen en interventies van buitenaf onder druk staan. Sommigen [...] gaan vervolgens over tot een symbolisch te noemen "schuldtoeschrijving" [aan juristen, MH/MV]' (Ippel 1989, 96). Ook bij de Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting Amsterdam signaleert hij een soortgelijk 'zondebokmechanisme' (Ippel 1989, 188).

Deze negatieve houding ten aanzien van externe inmenging in het algemeen, en juridische inmenging in het bijzonder, kan zijn neerslag vinden in het feitelijk gedrag van de leden van een organisatie. Zo signaleert Ippel (1989, 204/205) het effect van regelverfijning en regelexplicitering. Het toegenomen gebruik van rechtsbeschermingsprocedures zorgt er volgens hem voor dat 'het vliegwiel van regulering' wordt aangejaagd. De toename van het aantal regels wordt aanvankelijk binnen de organisatie betrekkelijk lijdelijk ondergaan als iets verwerpelijks. Geleidelijk echter wordt deze toename in het aantal regels ten faveure aangewend, als defensief mechanisme. 'Toegenomen regelproductie kan er per saldo in resulteren dat de organisatie voor de klanten juist ondoorzichtiger, ingewikkelder en daarmee ontoegankelijker wordt, met name vanwege het feit dat functionarissen zich achter regels kunnen verschuilen en zo een weinig flexibele houding innemen' (Ippel 1989, 205). Maar werkt dit ook zo? Met andere woorden, is het creëren van meer interne regels een geschikt middel om zo de burgers (en daarmee uiteindelijk ook de rechter) op afstand te houden?

Die vraag slaat rechtstreeks op de relatie tussen het bestuurlijk na-traject en het voor-traject van geschillen. Of een defensief mechanisme goed z'n werk doet, kunnen we beoordelen aan de hand van elementen die een belangrijke rol spelen binnen het voor-traject. Ten aanzien daarvan hebben we gezien dat de mate waarin rechtsbeschermingsprocedures worden gebruikt onder meer afhangt van de mate waarin de wet de bestuurlijke uitvoering programmeert. In de redeneertrant van Dijkstra: hoe kleiner de beoordelingsruimte, hoe groter de mate van programmering, hoe kleiner weer de mate waarin de burger een beroep doet op rechtsbeschermingsprocedures. Wanneer de wet zelf de uitvoering al programmeert zal, onder de door Dijkstra aangegeven voorwaarden, de burger in beperkte mate een beroep doen op de rechter. Laat de wet echter het bestuur wél de nodige beoordelingsruimte in de uitvoering, dan zal het bestuur zélf regels in het leven roepen om de uit-

voering te programmeren. Deze onderzoeksresultaten van Dijkstra ondersteunen de stellingname van Ippel. Door een groei van het aantal interne regels immers zal de mate van programmering van de uitvoering toenemen. Daardoor zal de burger waarschijnlijk minder snel een beroep doen op rechtsbeschermingsprocedures. Het aanwenden van meer interne regels fungeert zo inderdaad succesvol als defensief mechanisme.

6. Slot

De drie onderzoekers hebben ervoor gekozen om in de praktijk, bij verschillende organisaties, verschillende aspecten van (juridische) geschillen tussen burger en bestuur te bestuderen. Ippel gaat hierbij het minst 'theoretisch bevangen' het veld in, hetgeen heeft geresulteerd in een aantal boeiende en goed leesbare praktijkverslagen. De lezer zoekt echter tevergeefs naar een overzicht van zijn theoretische uitgangspunten aan de hand waarvan die bevindingen uit de praktijk kunnen worden geïnterpreteerd. Dijkstra, daarentegen, heeft gekozen voor een zeer theoretisch gestructureerde aanpak. Gewapend met een gedetailleerd theoretisch model doet hij verslag van de door hem aangetroffen gebeurtenissen in de praktijk. De theoretische reconstructie van gebeurtenissen doet hierdoor soms wat kunstmatig aan. Dit komt de leesbaarheid van zijn proefschrift niet altijd ten goede: ruim een derde van zijn onderzoeksverslag wordt ingenomen door het opzetten van zijn onderzoeksmodel. Bovendien is de uiteindelijk oogst van zijn hypothese-toetsend onderzoek in zoverre teleurstellend, dat het leidt tot niet meer dan het formuleren van enkele voorwaarden voor de gelding van de hypothesen. Niemeijer, ten slotte, onderscheidt een aantal indicatoren om het karakter van het verloop van een proces ('verzoening' of 'strijd') te kunnen bepalen en wijst een aantal factoren aan die verschillen in het procesverloop kunnen verklaren. Aan de hand van deze inzichten geeft hij een boeiende beschrijving van de praktijk. Vergeleken bij de andere twee dissertaties lijkt de studie van Niemeijer het meest uitgebalanceerd.

De bevindingen in de drie proefschriften ten aanzien van de actieve rol die het bestuur speelt in het totale traject van geschillen worden gekenmerkt door een betrekkelijk sombere toonzetting. Ter voorkoming van een overmatig aantal rechtsbeschermingsprocedures lijkt het aantal aanknopingspunten voor een defensieve organisatorische houding (zoals een terughoudende voorlichting en interne regelverdichting) het aantal responsieve reacties te overtreffen. Maar daarnaast zou

ook een meer responsieve houding het gebruik van rechtsbescherming kunnen verminderen. De redenering van Niemeijer en Dijkstra volgend, ontstaan er minder conflicten als het bestuur gebruik maakt van haar beoordelingsvrijheid ten bate van de burger. Een verregaande klantgerichtheid, waarbij zoveel mogelijk (dat wil zeggen waar dat kan) tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de burger, zou een positievere manier kunnen zijn om te komen tot een inperking van de toenemende stroom van rechtsbeschermingsprocedures. Bovendien, wanneer het bestuur de moeite neemt om systematisch aandacht te besteden aan de klachten van de burger en zijn functioneren op die punten aanpast die aanleiding geven tot veel klagen, dan zal op de wat langere termijn uiteindelijk ook het aantal klachten afnemen.

Wie in de eerste plaats geïnteresseerd is een wetenschappelijke bijdrage aan het vraagstuk met betrekking tot geschillen tussen burger en bestuur, zal het meeste van zijn gading vinden in de studie van Niemeijer en in wat mindere mate in die van Dijkstra. Wiens interesse daarentegen meer ligt in een levendige beschrijving van hoe het bestuur in de praktijk omgaat met een groeiende hoeveelheid klachten, en minder in een theoretische onderbouwing van deze bevindingen, zal meer aan Ippel hebben en misschien in wat mindere mate aan Niemeijer. Voor alle drie de boeken geldt overigens dat ze blijf geven van een creatieve manier van omgaan met geschillen tussen burger en bestuur. De bestuurder, ten slotte, kan – gezien de sleutelpositie die hij inneemt in geschillen met de burger – misschien maar beter alle drie de proefschriften aandachtig lezen. Wellicht verschaffen deze een handreiking voor het formuleren van andere dan overwegend defensieve antwoorden op de almaar toenemende klachtenstroom.

Literatuur

- Dijkstra, G.S.A., 1991, *Wetgeving en omvang van het gebruik van rechtsbescherming*, (diss. RUG), Deventer.
- Galanter, M., 1974, 'Why the "haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change'. *Law and Society Review* 9: 95.
- Griffiths, J., 1983, 'The general theory of litigation – a first step'. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 5: 145-201.
- Ippel, P.C., 1989, *Reacties op rechtsbescherming in twee dienstverlenende organisaties: een rechtssociologische studie*, (diss. VU), Zwolle.
- Niemeijer, E., 1991, *Geschillen over bouwplannen*, (diss. RUG), Deventer.
- Schuiling, K.F. (red.), 1991, 'Staats- en bestuursrechtelijke kroniek'. *Bestuurswetenschappen* 5: m.n. 373-375.