

# 16 Samenvatting

## 16.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is om meer te weten te komen over hoe burgers de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregelde bezwaarschriftprocedure ervaren.

De Awb bevat algemene regels voor in beginsel het gehele bestuursrecht. Dat betekent dat het toepassingsgebied van deze wet heel breed is. Onder de werking van de wet vallen allerlei rechtsgebieden, zoals het milieurecht, ruimtelijk ordeningsrecht (bestemmingsplannen; bouwvergunningen e.d.), sociaal zekerheidsrecht, economisch bestuursrecht (bijvoorbeeld op het terrein van telecommunicatie of de bankwereld), vreemdelingenrecht, belastingrecht en subsidiëring op het terrein van de kunst. Op al die terreinen bestaan specifieke regels, maar voor een aantal algemene kwesties geldt daarnaast de Awb. Als tegen een besluit een mogelijkheid van beroep bij de rechter bestaat, dan is de hoofdregel dat men een bezwaarschriftprocedure dient te doorlopen voordat men naar de rechter kan gaan.

Het bezwaarschrift wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat het aan te vechten besluit heeft genomen. Dat betekent, dat als bijvoorbeeld een aanvraag voor subsidie is afgewezen door een college van B & W, het bezwaarschrift wordt ingediend bij (en wordt behandeld door) datzelfde college van B & W. Het is de bedoeling dat het orgaan dat op het bezwaarschrift beslist het besluit heroverweegt. Dat wil zeggen dat het orgaan zich dient af te vragen of het nog steeds achter het besluit, zoals dat aanvankelijk werd genomen, staat.

De Awb is in 1994 in werking getreden en er is al een flink aantal evaluerende studies naar de werking van de Awb verricht. Voor zover die onderzoeken waren gericht op de ervaringen van gebruikers van de Awb, ging het doorgaans vooral om ervaringen van degenen die de wet toepassen: bestuurders en rechters. De commissie die de regering adviseerde over de verschillende in het kader van de derde evaluatie uitgevoerde onderzoeken, de Commissie Evaluatie Awb III, vond het 'belangrijk dat de veronderstellingen van de wetgever op dit punt systematischer door middel van sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan de werkelijkheid worden getoetst'.

Deze aanbeveling was aanleiding voor de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie en de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) het verzoek neer te leggen onderzoek uit te zetten dat inzicht zou kunnen verschaffen in de verwachtingen en ervaringen van burgers met betrekking tot Awb-bezwaarschriftprocedures. Dat heeft geleid tot het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan.

## 16.2 Onderzoeksdesign

Het onderzoek is in twee deelonderzoeken gesplitst. Als eerste deel is een voornamelijk kwantitatief onderzoek verricht. Het kwantitatieve onderzoek inventariseert de ervaringen van burgers voor en tijdens bezwaarschriftprocedures en brengt de factoren in kaart die hierop van invloed zijn. Voor een dieper inzicht in de onderliggende mechanismen is een beknopte kwalitatieve deelstudie gemaakt, aansluitend aan het eerste deelonderzoek. Het kwalitatieve deelonderzoek beoogt vanuit een integraal perspectief een dieper inzicht te geven in de verwachtingen en doelstellingen van bezwaarden en hun ervaringen en handelwijzen voor, tijdens en na de bezwaarschriftprocedure.

### Het kwantitatieve deelonderzoek

Voor het kwantitatieve deel van het onderzoek is de keuze gemaakt om respondenten op te sporen via de bestuursorganen die in het onderzoek worden betrokken. De gegevens over potentiële bezwaarmakers berusten bij de bestuursorganen. Bovendien maakt deze aanpak het mogelijk om potentiële bezwaarden te bevragen op een moment dat de beslissing om al dan niet een bezwaarschriftprocedure te starten voor hen actueel is en zij benaderd kunnen worden op een moment dat de eventuele hoorzitting nog niet heeft plaatsgevonden. Wat de personen betreft die na afloop van de bezwaarschriftprocedure benaderd zijn, geldt eveneens dat aanlevering van gegevens door de bestuursorganen betekent dat het mogelijk is de respondenten te bevragen op een moment waarop hun ervaringen nog vers zijn. Er is voor gekozen om te werken met telefonische enquêtes. In totaal zijn met 376 personen geslaagde telefonische interviews gehouden. Met 32 van hen is dit 2x gebeurd (1x voorafgaand aan de procedure en 1x na afloop van de procedure).

Het onderzoek is zo opgezet dat sprake is van *diversiteit van* in het onderzoek te betrekken *respondenten*. De opzet moest er voor zorgen dat ook personen met een lagere opleiding, met een geringere taalvaardigheid en met een lager inkomen goed vertegenwoordigd zouden zijn. Diversiteit van respondenten is ook nagestreefd doordat naast natuurlijke personen ook bedrijven zijn bevestigd. Daarnaast is gestreefd naar *diversiteit* waar het de *onderliggende besluiten* betreft (bijvoorbeeld: niet alleen besluiten over vergunningen, maar ook sanctiebeslissingen). Tenslotte is een spreiding gezocht waar het de aard van de besluitvorming door bestuursorganen betreft (*diversiteit aan bestuursorganen*). Daarbij was het met name de bedoeling om niet alleen de ervaringen van burgers met sterk op het individuele geval toegespitste bestuurlijke afwegingen te onderzoeken, maar ook de ervaringen met meer massale besluitvorming (tegenstelling '*besluitentelier*' versus '*besluitenfabriek*').

### Het kwalitatieve deelonderzoek

De kwalitatieve deelstudie is als volgt opgezet. Uit de aard van het te onderzoeken verschijnsel volgt dat de bezwaarden ook in het kwalitatieve deel de waarnemingseenheden zijn. Door middel van 38 mondelinge interviews met bezwaarden is informatie verkregen over hun verwachtingen, ervaringen en handelwijzen. Daarbij is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de belevingswereld van de ondervraagde bezwaarden. Bij het

afnemen van de interviews is gewerkt met een topiclijst, die mede naar aanleiding van de resultaten van het kwantitatieve onderzoek is opgesteld. De resultaten van het kwalitatieve deel van het onderzoek komen in dit rapport aan de orde na bespreking van de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek (vanaf hfs. 10 tot en met hfs. 13).

### *Opmerkingen over de beoordeling van de gevonden resultaten*

Voordat de conclusies uit het onderzoek worden weergegeven, eerst een drietal algemene opmerkingen vooraf.

- Wij tekenden op wat mensen aangaven te hebben ervaren. Wij hebben niet onderzocht in hoeverre deze ervaringen overeenstemmen met de werkelijkheid. Het gaat er niet primair om of de opmerkingen van de respondenten 'waar' zijn, het gaat in dit onderzoek om hoe men een en ander heeft ervaren. Wel is het zo, dat als (veel) respondenten over feitelijkheden uitspraken deden die twijfel oproepen over de juistheid ervan, dit voor ons aanleiding kon zijn om bij het betreffende bestuursorgaan navraag te doen. Ook dan ging het ons er niet om te controleren wat er in het concrete individuele geval was gebeurd, maar om in zijn algemeenheid de betekenis van bepaalde scores te achterhalen. Bijvoorbeeld: als men aangaf dat er na het indienen van bezwaar door het bestuursorgaan geen contact was opgenomen, telefonisch, dan weten wij niet of dit klopt. Maar, als veel respondenten aangaven dat er geen contact was opgenomen, hebben wij het betreffende bestuursorgaan gevraagd naar het beleid op dit punt.
- Uit de door ons in dit onderzoek verzamelde gegevens mogen niet te snel conclusies worden getrokken over hoe de verschillende in het onderzoek betrokken bestuursorganen presteren, bij het uitvoeren van de bezwaarschriftprocedure. Voor een dergelijke vergelijking zou meer eenheid van onderwerp van het bezwaar nodig zijn geweest. Het was ook geen doel van het onderzoek om bestuursorganen te vergelijken, maar juist om te zien hoe bezwaarschriftprocedures in verschillende omstandigheden worden ervaren.
- Bij de beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek dient te worden bedacht dat het lang niet altijd vaststaat dat de gemelde ervaringen zijn toe te schrijven aan de bezwaarschriftprocedure, dan wel te maken hebben met andere factoren. Op verschillende punten kon worden vastgesteld dat de opmerkingen die geïnterviewden maakten in wezen betrekking hadden op hoe betrokkene de bestuurlijke besluitvorming die aan de bezwaarprocedure vooraf ging heeft ervaren. Dit kon met name worden opgemaakt uit antwoorden op open vragen en in het kwalitatieve deel van het onderzoek.

## **16.3 Opvallendste conclusies uit het kwantitatieve deelonderzoek**

Welke uitkomsten van het kwantitatieve deelonderzoek zijn het meest in het oog springend?

### *Negatief eindoordeel*

Opvallend is in de eerste plaats het overwegend negatieve eindoordeel. Gemiddeld genomen heeft bijna driekwart van de respondenten een (heel) negatief

eendoordeel. Bij de SVB-respondenten is het aandeel negatieve eindoordelen weliswaar duidelijk lager, maar deze respondenten kregen ook veel vaker een voor hen positieve beslissing op het bezwaar. Overigens kwam uit het onderzoek een verband naar voren tussen eendoordeel en uitkomst van de procedure. Zoals in paragraaf 7.3.1 is aangegeven hebben de respondenten met een positieve uitkomst significant vaker een positief eendoordeel over de procedure dan degenen met een negatieve uitslag.<sup>222</sup>

### *Ontevredenheid over de duur van de procedure*

Meer dan de helft van de respondenten vindt dat de procedure te lang heeft geduurd. De mening over de tijdsduur is een bepalende factor voor het eendoordeel over de procedure. Bij de open vragen is de duur van de procedure het verbeterpunt dat het vaakst wordt genoemd.

Veel respondenten (70%) vinden dat de beslissing snel is genomen als deze binnen twee maanden valt, ook al vindt ongeveer een vijfde van de respondenten dat het dan al te lang heeft geduurd. Als de procedure binnen drie maanden is afgerond houden de oordelen elkaar ongeveer in evenwicht. Duurt het langer dan drie maanden dan vindt men dat overwegend te lang. Toch kan de kwalificatie van wat men lang vindt duren niet helemaal in een vaste tijdseenheid worden uitgedrukt. Zo werd op de bezwaarschriften in de SVB-groep in 61% van de gevallen binnen 2 maanden beslist. Dat is veel gunstiger dan bij de andere respondentgroepen. Desondanks vond nog 44% van de SVB-respondenten dat de beslissing te lang uitbleef.

### *Behoeftte aan tussentijds contact / informele afdoening*

In het licht van het streven van de meeste<sup>223</sup> bestuursorganen om bezwaarschriften zoveel mogelijk informeel af te doen is opvallend, dat een betrekkelijk gering aantal respondenten aangaf dat door het bestuursorgaan contact was opgenomen, na het indienen van het bezwaarschrift. Uit het onderzoek komt naar voren dat veel van de respondenten wel behoefte hadden aan overleg en een voorkeur uitspraken voor een informele afdoening. Dat gold zelfs voor de respondenten die niet zelf bezwaar maakten, maar aan de procedure deelnamen ter 'verdediging' van de bouwvergunning die zij hadden verkregen.<sup>224</sup>

### *Kernelementen procedurele rechtvaardigheid en eendoordeel*

De antwoorden op de vraag of men vond dat er op de hoorzitting goed was geluisterd luidden overwegend positief. Hetzelfde geldt voor de vraag of er voldoende tijd was voor de hoorzitting. Wij leidden daaruit af dat men overwegend een positief oordeel had waar het de elementen '*betrouwbaarheid*' en '*voice*' betrof. Deze elementen hebben geen significante invloed op het eendoordeel over de procedure. De positieve oordelen op deze elementen hebben niet kunnen voorkomen dat het eendoordeel overwegend negatief uitpakte.

<sup>222</sup> Zie Tabel 7.9, en zie Tabel 9.2 in par. 9.3.5.

<sup>223</sup> Dit geldt niet voor de Arbeidsinspectie, waar men vanwege het sanctie-karakter van de onderzochte besluiten het standpunt huldigt dat een informele afdoening snel kan leiden tot rechtsongelijkheid.

<sup>224</sup> Zie par. 9.3.2 en het slot van par. 9.4.3.

Op het punt van de ‘neutraliteit’ worden veel negatieve beoordelingen gegeven. Er is een verband met de uitkomst. Driekwart van degenen die een negatieve uitkomst kregen oordeelde negatief over de neutraliteit. Toch gaf van degenen die in het gelijk waren gesteld nog meer dan een derde een negatief oordeel op dit punt. Het element neutraliteit is belangrijk voor het eindoordeel over de bezwaarprocedure.

De negatieve en positieve antwoorden op de vraag of men tevreden was over de manier waarop men op de hoorzitting was behandeld (*‘respectvolle bejegening’*) hielden elkaar ongeveer in evenwicht. De antwoorden hadden significante invloed op het eindoordeel. Ook bij de open vragen kwamen vrij veel kritische opmerkingen voor over de manier waarop men was bejegend: méér dan over het element ‘neutraliteit’.

#### 16.4 Opvallendste conclusies uit het kwalitatieve deelonderzoek

Welke uitkomsten van het kwalitatieve deelonderzoek zijn het meest in het oog springend?

##### *Positief over de wijze waarop men gehoord is*

De geïnterviewde personen zijn in het algemeen positief over de wijze waarop men gehoord is. Dit geldt het element voice: men zegt voldoende gelegenheid te hebben gekregen om het hunne naar voren te brengen. Ook vindt men dat er goed is geluisterd (*‘betrouwbaarheid’*). Men voelt zich correct bejegend, serieus genomen. Op dit punt geeft het kwalitatieve onderzoek een enigszins gunstiger beeld dan het kwantitatieve deelonderzoek. Over het aspect van de neutraliteit zijn de geïnterviewden wel minder positief dan ten aanzien van de andere aspecten van procedurele rechtvaardigheid, maar het beeld is toch minder uitgesproken negatief dan in het kwantitatieve deelonderzoek naar voren kwam.

De meest kritische geluiden die wij optekenden over de hoorzitting betroffen de houding van de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan, in zaken die werden behandeld door een onafhankelijke commissie. Die houding vond men vaak star en men stoorde zich er aan als er (*‘weer’*) een andere ambtenaar optrad dan de gene(n) waar men eerder contact mee had gehad.

##### *Andere aanpak; alternatief traject*

Wat betreft de ‘Andere Aanpak’, die kan leiden tot een alternatief traject, vallen vooral twee zaken op. In de eerste plaats geven veel ondervraagden aan dat een dergelijke aanpak in hun zaak niet heeft plaatsgevonden. In de tweede plaats, in gevallen waarin wel een poging tot informele afhandeling heeft plaatsgevonden, zijn de ervaringen van degenen die wij ondervroegen zeker niet altijd positief en soms zelfs uitgesproken negatief.

##### *Grote behoefte aan informatie*

In de gesprekken kwam naar voren dat men van tevoren meer had willen weten over de gang van zaken tijdens de bezwaarschriftprocedure. Een aantal geïnterviewden gaf aan zich op heel basale punten overvallen gevoeld te hebben,

bijvoorbeeld door de voor hen onverwachte aanwezigheid van de wederpartij, of door de omstandigheid dat een medisch onderzoek plaatsvond.

### *Een goede ambiance is erg belangrijk*

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

## **16.5 Verhouding van de uitkomsten van het kwalitatieve deelonderzoek tot die van het kwantitatieve deelonderzoek**

Het kwalitatieve deelonderzoek bevestigt in grote lijnen de resultaten van het kwantitatieve deelonderzoek. Daarnaast levert het op een aantal punten extra inzicht op.

### *Kernelementen procedurele rechtvaardigheid*

De interviews in het kader van het kwalitatieve onderzoek bevestigen dat men in het algemeen van oordeel is dat men voldoende gelegenheid heeft gehad het standpunt naar voren te brengen, en ook, dat er goed is geluisterd (met name waar men is gehoord door een onafhankelijke commissie). De gesprekken geven meer informatie over hoe men tot het oordeel komt dat er goed is geluisterd dan het kwantitatieve onderzoek verschafte. Actief luisteren is belangrijk, en als degenen die horen er blijk van geven een goede dossierkennis te bezitten, werkt dat positief. Hetzelfde geldt voor het geval een onafhankelijke commissie de vertegenwoordiger(s) van het bestuursorgaan – waar nodig – stevig aan de tand voelt.

Als het gaat om het aspect neutraliteit leveren de interviews een minder uitgesproken negatief beeld op dan het kwantitatief onderzoek. Bij het interpreteren van de uitkomsten van het kwantitatieve deelonderzoek bestond enige onzekerheid over hoe de sterk negatieve score met betrekking tot neutraliteit geduid moest worden. Naar aanleiding van het kwantitatief onderzoek vermoedden de onderzoekers dat de respondenten een negatieve kwalificatie hebben willen geven. Dit is in zoverre bevestigd in de gesprekken in het kader van het kwalitatief deel, dat er inderdaad duidelijke geluiden van twijfel aan de onpartijdigheid zijn geuit. Echter, die richtten zich vooral tegen de (vertegenwoordigers van de) bestuursorganen en niet tegen een onafhankelijke commissie. Bovendien maakten de gesprekken duidelijk dat de opmerkingen niet specifiek betrekking hadden op de bezwaarprocedure, maar een bredere strekking hadden. Dat gebrek aan vertrouwen gaat terug tot vóór het begin van de bezwaarschriftprocedure. Het ziet ernaar uit dat de uitgesproken negatieve kwalificaties die in het kwantitatief deel van het onderzoek werden geregistreerd op het aspect neutraliteit in belangrijke mate toe te schrijven zijn aan de rol van het bestuursorgaan, en wel vanaf het begin van de besluitvormingsprocedure, en slechts ten dele aan de bezwaarschriftprocedure; zeker niet in het geval het horen geschiedt door een onafhankelijke commissie.

*Belang van een goede ambiance*

Ook waar het gaat om de vraag of men zich correct behandeld voelt levert het kwalitatieve deelonderzoek een positiever beeld op dan het kwantitatieve deelonderzoek. Waar in de gesprekken kritische geluiden naar voren kwamen, betrof dat veelal aspecten die in de vorige paragraaf werden gerekend tot de ambiance. Hoe belangrijk de details zijn van hoe de bezwaarmakers ter gelegenheid van de hoorzitting worden ontvangen en tegemoet getreden kwam in het kwantitatieve deelonderzoek nog niet naar voren.

Bij de vaststelling dat op deze punten het tweede deelonderzoek een positiever beeld schetst dan het eerste, past de kanttekening dat het oordeel van de geïnterviewden is gevraagd vlak na de mondelinge behandeling, dus voordat zij op de hoogte waren van de uitkomst van de bezwaarprocedure.

*De factor tijd*

Een opvallende conclusie uit het kwantitatieve deel van het onderzoek was de ontevredenheid over de lange duur van de procedure. In de gesprekken ten behoeve van het tweede deel van het onderzoek is ook de tijdsduur aan de orde gekomen. Het kwalitatieve onderzoek voegt aan de in het eerste deelonderzoek verkregen informatie toe, dat de bezwaarmakers de duur van de procedure mede als lang ervaren doordat men een onevenwichtigheid voelt: in de ogen van de bezwaarmakers lijken de bestuursorganen alle tijd te hebben, terwijl de bezwaarmaker zich onder sterke tijdsdruk voelt staan.

*Informatieverstrekking*

Bij de opvallendste resultaten van het kwalitatieve onderzoek is aangegeven dat de bezwaarmakers behoefte bleken te hebben aan meer informatie, en dat zij bij gebrek aan informatie soms juist op basale punten onaangenaam verrast werden door de gang van zaken. Dit is een door de onderzoekers niet verwachte opbrengst van het onderzoek, die waarschijnlijk alleen door het tamelijk open karakter van de gesprekken naar boven is gekomen.

*Behoeftte aan een informele aanpak*

De informele, 'andere' aanpak, mogelijk leidend tot een informele oplossing van het geschil, wordt, afgaande op de in het kwalitatief deel van het onderzoek gevoerde gesprekken, door de geïnterviewden zeker niet altijd positief ontvangen. De geïnterviewden geven vaak wel aan dat zij op zich voorstander zijn van een informele oplossing (conform de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek). Toch laten veel geïnterviewden zich negatief uit over hoe dit in hun geval is gelopen. Allereerst omdat een aantal van hen zegt niet te zijn uitgenodigd voor een informeel gesprek. Maar bovendien, in de gevallen waarin een informele aanpak wel is gehanteerd of mediation is geprobeerd, omdat dit volgens een aantal geïnterviewden geen positieve effecten heeft gehad.

## 16.6 Hoe verder?

De onderzoekers constateerden dat de bezwaarschriftprocedure door bezwaarmakers soms gebruikt lijkt te worden als een alternatief voor een klachtprocedure, of voor gemiste inspraak, of als alternatief voor informatie-uitwisseling die voorafgaand aan het bestreden besluit gemist werd, of voor het verkrijgen van een toelichting die in het besluit zelf ontbrak.

Wij zien dit niet bij voorbaat als ongewenst. Natuurlijk is het beter dat kwesties die door burgers als een tekortkoming in de besluitvorming worden gezien worden opgelost voordat het tot een bezwaarschrift komt. Maar als dat niet is gebeurd kan de bezwaarschriftprocedure daar in voorzien. Soms past dan de mogelijkheid van een informele aanpak buiten het bezwaar om nog beter.

Wat de verschillende situaties betreft: wij maakten onderscheid tussen zaken die zich om verschillende redenen lenen voor een informele aanpak, een alternatief traject. De conclusie is, dat de agenda van die aanpak en de rollen van de deelnemers op die verschillen zouden moeten zijn afgestemd. Het verdient aanbeveling om, in situaties waarin geen onderhandelingsruimte bestaat, vooraf duidelijk te maken wat het doel is van het contact. In een dergelijk geval zal dat niet veel meer kunnen zijn dan informatie-uitwisseling: berust het besluit op de juiste feitelijke vooronderstellingen en hoe kan het nader worden toegelicht? In een aantal gevallen waarin bezwaarmakers zich teleurgesteld toonden over een informele aanpak lijkt gebrek aan duidelijkheid daar debet aan. De indiener van een bezwaarschrift verwacht, als termen als (pre-) mediation vallen, dat er iets onderhandeld kan worden. Het bieden van de bedoelde duidelijkheid is ook in de bezwaarschriftprocedure zelf van groot belang. Uit het onderzoek blijkt een grote behoefte aan informatie en duidelijkheid over wat men van de procedure mag verwachten. Dat geldt niet alleen de procedure, maar ook de materieelrechtelijke juridische kaders.

Soms kunnen bezwaarmakers alsnog invloed hebben op de uitkomst van de besluitvorming en soms is de primaire functie van bezwaar informatie-uitwisseling. Ook dat laatste is functioneel, als 'verlengde besluitvorming'. In dat geval is dat dan niet primair omdat er een beleidskeuze moet worden heroverwogen, maar omdat feitelikheden moeten worden rechtgezet of een wettelijk kader moet worden toegelicht. Met name bij besluiten afkomstig uit zogenaamde beschikkingfabrieken kan de bezwaarprocedure een belangrijke functie vervullen als compensatie voor een gebrek aan maatwerk in de primaire fase.

Als een informeel alternatief traject, een 'Andere Aanpak', overwegend succesvol is gebleken, betekent dit dan dat ook verdere behandeling van de bezwaarschriften informeler moet worden? Dat is zeker niet in alle opzichten het geval. Niet altijd is een informele aanpak succesvol. Sommige bezwaarden vinden het een verademing om ('eindelijk') een min of meer onafhankelijk gehoor te vinden ten overstaan van een commissie. Een zeker formeel karakter van de setting kan daar aan tegemoetkomen.

Moet het dan nog formeler worden: een procedure die erg op rechtspraak lijkt? Ook dat lijkt ons niet gewenst. In ieder geval is het niet gewenst als, in gevallen die behandeld worden door een onafhankelijke commissie, de vertegenwoordigers

van het bestuursorgaan zich opstellen alsof het een generale repetitie voor de fase van de rechtspraak betrof.

Hier raken we het wezen van de bezwaarprocedure. Uit een aantal van onze interviews in het kwalitatieve deel van het onderzoek ontstaat het beeld van ambtenaren die als terriërs een genomen besluit verdedigen, vaak door met een beroep op juridische regels de argumentatie van de bezwaarmakers onderuit te halen. De luisterende functie, de gespreksfunctie, laat men dan geheel in handen van de commissie. In een aantal gevallen leest de ambtenaar tijdens de zitting een pleitnota voor. Dit heeft sommige geïnterviewden ernstig gestoord. Zij voelen zich toch al in een achterstandspositie en worden dan geconfronteerd met een schriftelijk stuk waarvan zij denken dat zij dat (dus) ook voor aanvang van de zitting hadden kunnen krijgen. Nu hebben de bezwaarmakers er vooraf geen kennis van kunnen nemen. Zij hebben zich zodoende onvoldoende kunnen voorbereiden op de hoorzitting. Dat klemmt met name daar waar het gaat om de standpunten en argumenten van het bestuursorgaan in de juridisch-technische sfeer. Als ambtenaren zich zo opstellen, ontstaat gemakkelijk het gevoel van een rechtszitting waarbij het de rol van de commissie is om te beslissen wie gelijk krijgt. De heroverwegingsfunctie vereist naar onze mening dat ook de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan er aan meewerken dat de luisterende, gespreksfunctie van bezwaar tot zijn recht komt.