

## Hoofdstuk 5

# Opzet van het empirische onderzoek

### 5.1 Inleiding

De claim dat besluitvormingsregels in het algemeen en beleidsregels in het bijzonder toegevoegde waarde hebben voor de kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingverlening, is houdbaar indien de bestuursbevoegdheden, de besluitvormingsregels en de regeltoepassing aan een aantal eisen voldoen. Over deze eisen zijn hypothesen geformuleerd die in empirisch onderzoek kunnen worden getoetst. In het empirische onderzoek wordt een antwoord gezocht op drie onderzoeksvragen: welke regels worden in de gemeentelijke praktijk gebruikt? Waarom zijn die regels vastgesteld? En ten slotte: hoe worden de regels toegepast en waarom worden de regels zo toegepast? Dit hoofdstuk bevat de beschrijving van de onderzoeksstrategie voor het empirische onderzoek waarin deze vragen worden beantwoord.

### 5.2 Onderzoeksstrategie

#### 5.2.1 Casestudy

Empirisch onderzoek kan worden verricht met behulp van intensieve en extensieve onderzoeksmethoden.<sup>1</sup> Een extensieve benadering leidt tot de bestudering van een beperkt aantal variabelen van relatief veel eenheden op één bepaald moment. Bij intensief onderzoek worden meerdere variabelen bestudeerd, van een geringer aantal eenheden, soms gedurende een langere periode.

De keuze voor de onderzoeksmethode hangt af van het object van onderzoek. In dit onderzoek worden regels en regeltoepassing in gemeenten onderzocht. Het ligt daarom voor de hand om te kiezen voor een intensieve benadering. In het theoretische model over de ontwikkeling en toepassing van regels zijn namelijk zeer veel variabelen onderscheiden. Bovendien zijn niet alle variabelen even eenvoudig zo te operationaliseren dat respondenten, oftewel: de regeluitvoerende ambtenaren en andere functionarissen in de gemeentelijke bestuurspraktijk, de definities zullen delen. Met name van beleidsregels is al eens geconstateerd dat men in de gemeentelijke praktijk soms zelf niet weet welke regels er gelden en hoe deze regels moeten worden gekwalificeerd.<sup>2</sup> Het ligt daarom voor de hand om zelf op zoek te gaan naar

---

1. Swanborn 2003, p. 13-14.

2. Valenteijn & Bröring 2001.

het bestaan van regels en de kwalificatie van die regels onderdeel uit te laten maken van de data-analyse.

Gelet op het voorgaande wordt het empirisch onderzoek vormgegeven als een casestudy. In de casestudy worden enkele bestuursbevoegdheden in een aantal gemeenten geselecteerd. De selectiecriteria voor deze cases komen in het vervolg van deze paragraaf aan de orde. Hier gaan enkele opmerkingen over de generaliseerbaarheid van de casestudy aan vooraf.

#### 5.2.1.1 *Consequenties voor de generaliseerbaarheid*

De eenheden waarover in de onderzoeksvraag een uitspraak wordt gedaan, zijn *alle* bestuursbevoegdheden van *alle* gemeentelijke bestuursorganen, van *alle* 443 gemeenten in Nederland.<sup>3</sup> De casestudy beperkt zich tot de bestudering van een aantal bevoegdheden door een aantal gemeentelijke bestuursorganen. De selectie van cases is onvoldoende om in statistische zin de conclusies op basis van de onderzochte cases als representatief te beschouwen voor alle overige eenheden.<sup>4</sup> Dit is een bekend probleem met casestudies en wordt soms aangegrepen om de uitkomsten van een casestudy te relativeren.<sup>5</sup>

Hoewel de uitkomsten van de casestudy niet kunnen worden gegeneraliseerd in statistische zin, zijn de waarnemingen wel generaliseerbaar naar sociaal verschijnsel.<sup>6</sup> Net zoals in een experiment op basis van theoretische inzichten een proefopstelling wordt gebouwd en de uitkomsten van het experiment worden aangegrepen om de theorie al dan niet te bevestigen, kunnen waarnemingen in een case worden gegeneraliseerd naar verwachtingen in de gehele populatie.<sup>7</sup>

#### 5.2.1.2 *Invloed onderzoeker*

Zowel bij intensieve als bij extensieve methoden wordt de sociale werkelijkheid gereduceerd tot scores op geoperationaliseerde variabelen. Het verschil is echter dat de reductie bij de extensieve methode door de respondenten plaatsvindt, terwijl bij de intensieve methoden de onderzoeker zelf de complexe werkelijkheid moet vertalen in scores op de variabelen. Soms vindt de operationalisering van een variabele tijdens of na het meetmoment plaats. Ook daarin verschilt de intensieve methode van de extensieve methode, zoals een survey. Bij een survey moet de operationalisering plaatsvinden bij het ontwerpen van de vragenlijst, vóór het moment waarop wordt gemeten.

Gelet op het voorgaande vindt er bij de meting met een intensieve methode een grote beïnvloeding door de onderzoeker plaats. Het zijn de waarnemingen van de onderzoeker waarop de conclusies zijn gebaseerd. Deze waarnemingen kunnen vrij-

3. Het genoemde aantal gemeenten is het aantal op 1 januari 2007.

4. Zowel Swanborn als Yin geven de argumenten om kritiek op de geringe generaliseerbaarheid te weerleggen. Zie: Swanborn 2003, p. 66 e.v.; Yin 2003, p. 11. e.v.

5. Zie: Swanborn 2003, p. 23 e.v.; Yin 2003, p. 10; Boskma & Herweijer 1988.

6. Yin 2003, p. 31-32; Van der Veen 1990, p. 236.

7. Swanborn 2003, p. 67. Het grote verschil tussen experiment en casestudy is dat bij het experiment één of meerdere variabelen gecontroleerd kunnen worden gevarieerd en dat dan gemeten kan worden hoe de meetgroep en de nulgroep zich gedragen. Bij een casestudy ontbreekt de nulgroep en moet de causaliteit tussen variabelen uit de context worden afgeleid.

wel niet gecontroleerd of herhaald worden. Zeker bij een casestudy met meerdere cases doet zich bovendien het gevaar voor dat de metingen in de eerste case de metingen in de tweede en volgende cases beïnvloeden, omdat de onderzoeker waarnemingen in de tweede case toetst aan de waarnemingen in eerste case. Het onderzoek levert dan geen volledig beeld op van de werkelijkheid.

De enige manier om deze invloed op de waarnemingen te reduceren, is door het onderzoek van te voren zoveel mogelijk te standaardiseren en voor de waarnemingen bevestiging te zoeken in meerdere bronnen die onafhankelijk van elkaar gegevens opleveren. Het standaardiseren leidt tot vragenlijsten en kwalificatieschema's zodat de meting bij alle cases gelijk is.<sup>8</sup> Het zoeken naar bevestiging in meerdere bronnen (triangulatie) moet voorkomen dat de meting wordt vertroebeld door een minder geslaagde gegevensbron.<sup>9</sup>

### 5.2.2 Keuzes binnen de casestudy

De selectie van cases is voor dit onderzoek zo groot mogelijk gehouden. Hoe meer cases worden onderzocht, hoe meer informatie en hoe geringer de kans dat het waargenomen sociale verschijnsel op toeval berust.<sup>10</sup> De cases zijn geselecteerd aan de hand van een aantal gemeenschappelijke eigenschappen, zodat het mogelijk is om achteraf de waarnemingen in de cases met elkaar te vergelijken. De selectiecriteria hebben betrekking op de gemeenten en op de bestuursbevoegdheden. Gekozen is om vier bestuursbevoegdheden in vier gemeenten te onderzoeken.

#### 5.2.2.1 Selectie van bestuursbevoegdheden

De selectie van de bestuursbevoegdheden moet het mogelijk maken om de wijze waarop bestuursbevoegdheden in verschillende gemeenten worden uitgeoefend, te vergelijken. Het moet gaan om bestuursbevoegdheden die binnen elke gemeente worden uitgeoefend.

Voor de selectie van de bestuursbevoegdheden is bovendien van belang dat deze bevoegdheden variëren op de kenmerken waarvan te verwachten is dat deze van invloed zijn op de aanwezigheid van besluitvormingsregels.<sup>11</sup> Variatie op deze eigenschappen biedt de mogelijkheid om na te gaan in hoeverre inderdaad bij bestuursbevoegdheden die deze eigenschappen hebben, besluitvormingsregels worden aangetroffen. De relevante eigenschappen van de bestuursbevoegdheid zijn eerder weergegeven in tabel 4.1.

Gelet op deze kenmerken zijn de volgende vier bestuursbevoegdheden geselecteerd:

- De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om vrijstelling van het bestemmingsplan te verlenen, op grond van artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

---

8. Met name Swanborn heeft oog voor dit probleem. Hij stelt voor om de waarnemingen in een casestudy laten te toetsen door deskundigen. Zie: Swanborn 2003, p. 107.

9. Swanborn 2003, p. 105.

10. Swanborn 2003, p. 56.

11. De cases worden geselecteerd op inhoudelijke gronden, in plaats van bijvoorbeeld at random. Zie: Swanborn 2003, p. 59.

- De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om de regelgeving op het terrein van de bouw en ruimtelijke ordening te handhaven, gebaseerd op artikel 125 Gemeentewet.
- De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om bijzondere bijstand te verlenen, op grond van artikel 35 Wet werk en bijstand (WWB).
- De bevoegdheid van de burgemeester om een evenementenvergunning te verlenen, gebaseerd op de Algemene plaatselijke verordening en artikel 174 Gemeentewet.<sup>12</sup>

In de volgende tabel is de variatie van de vier bestuursbevoegdheden op de in tabel 4.1 genoemde criteria weergegeven.

**Tabel 5.1 Geselecteerde bestuursbevoegdheden**

De bestuursbevoegdheid...	19 WRO	handhaving	bijzondere bijstand	evenementen
biedt het bestuursorgaan beleids- of beoordelingsvrijheid	ja	enigszins	enigszins	ja
wordt op een bepaald moment op een andere manier uitgeoefend (beleidswijziging)	nee	ja	nee	nee
vergt afstemming binnen of buiten het bestuursorgaan	nee	ja	ja	ja
leidt tot een groot aantal beschikkingen	ja	nee	ja	enigszins
leidt ertoe dat het bestuursorgaan (regelmatig) politieke verantwoording moet afleggen	nee	ja	nee	nee
is onderworpen is aan toezicht	ja	ja	ja	nee
leidt tot een belangenconflict tussen direct-belanghebbenden en derden (al dan niet t.g.v. verdelen van schaarse goederen)	ja	ja	nee	ja
leidt tot het opleggen van (punitieve) sancties	nee	ja	nee	nee

In de hoofdstukken waarin de uitoefening van de bestuursbevoegdheden in de geselecteerde gemeenten wordt beschreven, worden de karakteristieken van de bestuursbevoegdheden uitgebreider toegelicht. Bij de rechtvaardiging van de selectie wordt op deze plaats volstaan met het belichten van enkele verschillen tussen de bestuursbevoegdheden.

Drie van de vier bestuursbevoegdheden bieden het bestuursorgaan beleidsvrijheid. Bij de verlening van vrijstelling van het bestemmingsplan is er sprake van een typische beleidsvrijheid, waarbij het college de keuze heeft om al dan niet vrijstelling te verlenen. Ook het verlenen van een evenementenvergunning biedt de burgemeester beleidsvrijheid. Het uitoefenen van de handhavingbevoegdheid bevat weliswaar beleidsvrijheid, maar deze keuze is in de jurisprudentie, onder invloed

12. In de model-APV van de VNG is deze bestuursbevoegdheid neergelegd in art. 2.2.2.

van de plicht om ‘in de regel’ handhavend op te treden, beperkt.<sup>13</sup> En strikt genomen heeft het college ten aanzien van het verlenen van bijzondere bijstand geen beleidsvrijheid, omdat het recht op bijzondere bijstand rechtstreeks uit de wet voortvloeit.<sup>14</sup> Toch leidt de uitoefening van deze bestuursbevoegdheid tot een aantal keuzen waarbij wel degelijk keuzeruimte bestaat, zoals de keuze of al dan niet een drempelbedrag wordt gehanteerd en welk bedrag wordt uitgekeerd.

Beleidswijzigingen kunnen zich bij alle vier de bestuursbevoegdheden voordoen. Desalniettemin zijn, gelet op de politieke aandacht in de laatste jaren voor gemeentelijke handhaving, met name voor die bestuursbevoegdheid beleidswijzigingen te verwachten.<sup>15</sup> Dit is ook de reden dat juist over deze bestuursbevoegdheid het college een relatief hoog risico loopt politiek ter verantwoording te worden geroepen.

Inhoudelijke afstemming over de uitoefening van bestuursbevoegdheden is met name gewenst bij het verlenen van evenementenvergunningen, omdat voor een evenement vaak meerdere besluiten noodzakelijk zijn. Zo zal behalve een evenementenvergunning soms ook een gebruiksvergunning of een vrijstelling van het bestemmingsplan moeten worden aangevraagd. Bovendien zijn soms verkeersbesluiten noodzakelijk. Ook bij de uitoefening van handhavingbevoegdheden kunnen zich afstemmingsvraagstukken voordoen, wanneer een toezichthouder overtredingen constateert die door een andere afdeling worden gehandhaafd.

Ten aanzien van de aantallen beschikkingen geldt dat het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan, in ieder geval voor de kleine bouwwerken die via artikel 19, derde lid, WRO worden toegestaan, regelmatig voor zal komen. Ook het verlenen van bijzondere bijstand kan, afhankelijk van de gemeentegrootte, tot relatief veel beschikkingen leiden. Evenementenvergunningen voor de kleine evenementen komen eveneens veelvuldig voor, terwijl de vergunningen voor de ‘grote’ evenementen relatief schaars zijn. Het aantal handavingsbeschikkingen is over het algemeen relatief gering.

Het gemeentebestuur heeft bij de uitoefening van de vrijstellingsbevoegdheid en de bevoegdheid handhavend op te treden, te maken met de VROM-inspectie. Op de uitoefening van de bevoegdheid om bijzondere bijstand te verlenen, wordt toezicht gehouden door de gemeentelijke accountant en door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI).<sup>16</sup>

Ten slotte is er variatie ten aanzien van de aanwezigheid belangenconflicten. Bij drie van de vier bestuursbevoegdheden is er sprake van een belangenconflict tussen direct-belanghebbende en eventuele derden. Bij het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan en het verlenen van een evenementenvergunning conflicteert het belang van de aanvrager met het belang van omwonenden. Bij de handhaving conflicteert het belang van de overtreder met dat van de derden die hinder ondervinden van het voortbestaan van de overtreding. Alleen bij het verlenen van bijzondere bijstand doet zich geen concreet belangenconflict voor en worden derden niet in hun belang geschaad.

13. ABRvS 11 augustus 2004, *AB* 2004, 444 (m.nt. Vermeer), *Gst.* 2004, 201 (m.nt. Rogier). Zie ook: ABRvS 30 juni 2004, *JB* 2004/293 (m.nt. Albers).

14. CRvB 23 september 2003, *RSV* 2003/285.

15. Tollenaar 2007.

16. Zie art. 77 lid 1 WWB.

### 5.2.2.2 *Selectie van gemeenten*

De bestuursbevoegdheden worden in een aantal gemeenten onderzocht. De gemeenten waar onderzoek wordt gedaan, variëren voor wat betreft grootte en geografische ligging. De grootte, gemeten naar inwonertal, is van belang omdat de grootte van de gemeente iets zegt over de aantallen beschikkingen, de omvang en de inrichting van het ambtelijk apparaat. Deze factoren kunnen van belang zijn voor de aanwezigheid en het gebruik van besluitvormingsregels. Bij de selectie kan rekening worden gehouden met een evenredige vertegenwoordiging van gemeenten van verschillende groottes.

De geografische spreiding is van belang om de invloed van toezichthouders inzichtelijk te maken. Toezichthouders, zoals de VROM-inspectie, kennen vaak een regionale indeling. Bovendien kan door geografische spreiding de invloed van het toezicht door de provincie worden bestudeerd.

In de onderstaande tabel is weergegeven welke gemeenten zijn geselecteerd en hoe deze selectie zich verhoudt tot de gemeenten die niet zijn onderzocht.

**Tabel 5.2<sup>17</sup> Geselecteerde gemeenten**

Gemeentegrootte	Percentage gemeenten van deze klasse in Nederland	Aantal cases in de caseselectie	Geselecteerde gemeente
> 200.000	1,4%	1	Utrecht
150.000 - 200.000	1,4%	1	Groningen
100.000 - 150.000	2,9%	1	Haarlemmermeer
50.000 - 100.000	9,3%	2	Kerkrade, Smallingerland
20.000 - 50.000	42,4%	2	Harderwijk, Oldenzaal
< 20.000	42,7%	1	De Marne

## 5.3 Gegevensverzameling

### 5.3.1 Face-to-face interviews

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen moeten besluitvormingsregels worden achterhaald. Deze regels kunnen worden gevonden door de geëigende publicatiemiddelen te doorzoeken, waarbij met name raadsverslagen en (overzichten van) collegebesluiten een belangrijke rol spelen. Het beeld van de uitvoeringspraktijk wordt gecompleteerd door face-to-face interviews met ambtenaren die in de dagelijkse praktijk zijn belast met het uitvoeren van de betreffende bestuursbevoegdheid en inzicht hebben in alle regels die worden toegepast. In het interview wordt ook nagegaan waarom de regel is ontstaan en hoe deze wordt toegepast.

De interviews zijn min of meer gestructureerd in een vragenlijst. In een aantal gevallen is één respondent voor twee bestuursbevoegdheden geïnterviewd: namelijk

17. De verdeling van gemeenten in de onderscheiden klassen in Nederland is gebaseerd op cijfers van het CBS van 1 januari 2007.

voor de uitoefening van de bevoegdheid op grond van artikel 19 WRO om vrijstelling van het bestemmingsplan te verlenen en de bevoegdheid om de bouw- en ruimtelijke ordeningsregelgeving te handhaven. In veel (kleinere) gemeenten zijn beide bestuursbevoegdheden organisatorisch ondergebracht in hetzelfde organisatieonderdeel en is dezelfde medewerker bij de uitoefening van beide bestuursbevoegdheden betrokken. Soms zijn juist meerdere respondenten per bestuursbevoegdheid geïnterviewd, wanneer daarmee een meer volledig beeld van de uitoefening van de bestuursbevoegdheid kon worden verkregen. Dit deed zich veelal voor bij de uitoefening van de vrijstellingsbevoegdheid op grond van artikel 19 WRO in de grotere gemeenten, waar de afdeling stedenbouw en de afdeling bouw- en woningtoezicht organisatorisch zijn gesplitst. In totaal zijn 48 interviews gehouden.

### 5.3.2 Kwalificatie van de regels

De volgende stap in het onderzoek is het analyseren van de regel op kenmerken van beleidsregels en overige kenmerken waaruit een toegevoegde waarde voor de kwaliteit van de beschikkingverlening kan worden afgeleid. De gevonden besluitvormingsregels zijn geanalyseerd met behulp van een analyseschema waarin de kenmerken van beleidsregels zijn uitgewerkt.<sup>18</sup>

### 5.3.3 Data-analyse

De toegevoegde waarde van de besluitvormingsregels kan worden afgeleid uit de mate waarin de hypothesen kunnen worden bevestigd. De waarnemingen per case zijn indien mogelijk verwerkt in een kruistabel, waarin de verwachte score van de hypothese eveneens is weergegeven. Op deze wijze kan de verwachting uit de hypothese worden gespiegeld aan de waarneming in de onderzochte gemeenten.

Indien in alle gemeenten dezelfde waarneming wordt gedaan, die op grond van de hypothese kan worden verwacht, is dat een aanwijzing dat de hypothese kan worden bevestigd. Indien niet in alle gemeenten dezelfde waarneming wordt gedaan, kan de hypothese desondanks worden bevestigd, indien voor de gemeenten die afwijken van de verwachting een plausibele verklaring wordt gevonden die de theorie niet weerlegt. Deze plausibele verklaring vult de theorie aan.<sup>19</sup> Een hypothese wordt verworpen wanneer er voor de contraire cases geen plausibele verklaring beschikbaar is, of wanneer deze plausibele verklaring de theorie weerlegt.

### 5.3.4 Presentatie data in de empirische hoofdstukken

De casestudy heeft geresulteerd in vier afzonderlijke deelrapporten.<sup>20</sup> De volgende vier hoofdstukken bevatten een verkorte weergave van de empirische data. Deze hoofdstukken hebben steeds dezelfde opbouw. Allereerst wordt geïnventariseerd welke besluitvormingsregels er bij de onderzochte gemeenten zijn aangetroffen en aan welke kenmerken deze besluitvormingsregels voldoen. De aangetroffen regels

18. Dit analyseschema bevat de geoperationaliseerde kenmerken, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

19. Boskma & Herweijer 1988. Zie voor een toepassing van deze methode: Hoogendoorn 2002.

20. De deelrapporten zijn digitaal gepubliceerd op <irs.ub.rug.nl/ppn/306133628>.

worden beschreven aan de hand van de kenmerken. Een uitgebreidere beschrijving van de eigenschappen van elk van de afzonderlijke besluitvormingsregels, is te vinden in de deelrapportages.

De beschrijving van de aangetroffen regels resulteert in een tussenconclusie over het aandeel beleidsregels en een score op de overige kenmerken van de besluitvormingsregels die een toegevoegde waarde hebben voor de kwaliteit van de beschikkingverlening.

Vervolgens wordt gezocht naar een verklaring voor de aangetroffen besluitvormingsregels en de wijze van toepassing van deze regels. Hierbij wordt getoetst in hoeverre de hypothesen die in hoofdstuk 4 zijn geformuleerd, op de verschillende beleidsterreinen *ceteris paribus* kunnen worden bevestigd.

Veel van de hypothesen blijken in het onderzoek op elkaar in te grijpen, zodat een *ceteris paribus* bevestiging van een hypothese een (te) fragmentarische verklaring biedt voor de aanwezigheid of het gebruik van de besluitvormingsregels. In de slotparagraaf van elk hoofdstuk worden daarom de factoren die de aanwezigheid of het gebruik van regels verklaren in onderlinge samenhang beschouwd en wordt een conclusie getrokken over de aanwijsbare toegevoegde waarde van de aangetroffen besluitvormingsregels en beleidsregels bij de uitoefening van de bestuursbevoegdheid die in dat hoofdstuk centraal staat.