

Hoofdstuk 6

Vrijstellingenbeleid

6.1 Inleiding

De ruimtelijke ordening bevat een afwegingsmodel tussen enerzijds de individuele belangen van burgers die bouwwerken willen oprichten of willen gebruiken en anderzijds tal van algemene belangen, die samenkomen in het bestemmingsplan. Het afwegingsmodel is neergelegd in het limitatief-imperatieve stelsel van de Woningwet, op grond waarvan het college een bouwaanvraag moet weigeren, indien deze niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan.¹ In beginsel krijgen de algemene belangen ter bescherming waarvan het bestemmingsplan is opgesteld, de voorrang. Daar staat echter tegenover dat het college van burgemeester en wethouders vrijstelling kan verlenen van dat bestemmingsplan en op die manier met het bestemmingsplan strijdige bouwplannen of gebruikswensen toch toe kan staan.

Vrijstelling kan zowel binnen als buiten het bestemmingsplan zijn geregeld. Bij een binnenplanse vrijstelling bevat het bestemmingsplan zelf de bevoegdheid om van onderdelen van het plan vrijstelling te verlenen.² De buitenplanse vrijstellingen zijn niet gebaseerd op het bestemmingsplan, maar op de wet. De buitenplanse vrijstellingen kunnen worden onderverdeeld in tijdelijke en permanente vrijstellingen.³

In dit hoofdstuk staat de laatste vrijstellingsbevoegdheid centraal: de bevoegdheid geregeld in artikel 19 WRO om permanent vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan. Deze vrijstellingsbevoegdheid bestaat eigenlijk uit drie verschillende bestuursbevoegdheden, die elkaar aanvullen. Een bouwaanvraag waarvan geconstateerd wordt dat deze niet binnen het bestemmingsplan kan worden toegestaan, wordt op grond van de wet opgevat als een verzoek om vrijstelling.⁴ Eerst komt dan de vraag aan de orde of vrijstelling kan worden verleend met toepassing van artikel 19, derde lid, WRO, op grond waarvan het college vrijstelling kan verlenen voor

-
1. Zie art. 44 Wovw.
 2. Dit zijn de vrijstellingen op grond van art. 15 WRO.
 3. Gedoeld wordt op de vrijstellingsbevoegdheid in art. 17 WRO respectievelijk art. 19 WRO zoals die luiden op 1 januari 2008. Op 1 juli 2008 treedt de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) in werking (Stb. 2006, 566). De vrijstellingsbevoegdheid is in deze wet vervangen door de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om ontheffing van het bestemmingsplan te verlenen (art. 3.22 en 3.23 Wro). Ontheffing is echter beperkt tot de in het Besluit op de ruimtelijke ordening genoemde gevallen. De zelfstandige projectprocedure (art. 19 lid 1 WRO) en de aangewezen projectprocedure (art. 19 lid 2 WRO) komen daarmee te vervallen.
 4. Zie art. 46 lid 3 Wovw.

bouwwerken die zijn genoemd in artikel 20 van het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro 1985). Dit zijn de zogenaamde ‘kruimelgevallen’ die relatief vaak voorkomen.⁵

De bouwaanvragen die niet op grond van artikel 19, derde lid, WRO kunnen worden toegestaan, kunnen worden beschouwd als een verzoek om met toepassing van het tweede lid vrijstelling te verlenen. In artikel 19, tweede lid, WRO krijgt het college de bevoegdheid om vrijstelling van het bestemmingsplan te verlenen voor de bouwwerken die behoren tot de door het college van gedeputeerde staten aangewezen projecten. Mocht de aanvraag niet kunnen worden toegestaan met toepassing van het tweede lid, dan kan de gemeenteraad, op grond van artikel 19, eerste lid, WRO vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan. De procedure voor het verlenen van deze vrijstelling is tamelijk uitgebreid en lijkt in veel opzichten op een reguliere bestemmingplanprocedure.⁶ In die zin ligt het bij dit soort vrijstellingsverzoeken soms meer voor de hand om het bestemmingsplan te herzien, dan om vrijstelling van het oude bestemmingsplan te verlenen.

De drie genoemde vrijstellingsbevoegdheden bevatten beleidsvrijheid: het college respectievelijk de gemeenteraad kan vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan. Het bestuursorgaan moet derhalve belangen inventariseren en afwegen. Het ligt voor de hand dat over deze belangenafweging besluitvormingsregels of beleidsregels worden ontwikkeld en toegepast.⁷

6.2 Besluitvormingsregels voor vrijstelling van het bestemmingsplan

6.2.1 Beeld uit het onderzoek

In bijna alle onderzochte gemeenten zijn besluitvormingsregels aangetroffen waarmee de bestuursbevoegdheden die uit artikel 19 WRO voortvloeien, voor een deel worden ingevuld. De enige gemeente waar helemaal geen besluitvormingsregels zijn aangetroffen, is Kerkrade. In andere gemeenten zijn besluitvormingsregels aangetroffen voor de vrijstellingsbevoegdheden uit artikel 19, tweede en derde lid, WRO. Besluitvormingsregels voor de bevoegdheid die voortvloeit uit artikel 19, eerste lid, WRO zijn in geen van de onderzochte gemeenten aangetroffen.

5. Strikt genomen is deze vrijstellingsbevoegdheid een voorzetting van de vrijstellingsbevoegdheid die het college had op grond van art. 18a lid 1 WRO (oud). De lijst waarvoor op grond van art. 19 lid 3 WRO vrijstelling kan worden verleend is echter aanmerkelijk verruimd. Zie: Van Buuren e.a. 2006, p. 184. Dat vaak van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt blijkt ook uit empirisch onderzoek: De Ridder, Dijkstra & Kemkers 2002, p. 36.

6. Zie De Ridder, Dijkstra & Kemkers 2002 voor een vergelijking tussen de bestemmingsplanprocedure en deze zelfstandige projectprocedure.

7. Over vrijstellingenbeleid is, op basis van dezelfde gegevens, eerder gepubliceerd: Tollenaar 2005a; Tollenaar 2005b. Het integrale deelrapport van deze casestudy is digitaal raadpleegbaar: <irs.ub.rug.nl/ppn/306133628>.

Tabel 6.1 Besluitvormingsregels aangetroffen voor...

Gemeente	art. 19 lid 3?	art. 19 lid 2?	art. 19 lid 1?
De Marne	ja	ja	nee
Groningen	nee	ja	nee
Haarlemmermeer	ja	ja	nee
Harderwijk	ja	ja	nee
Kerkrade	nee	nee	nee
Oldenzaal	ja	nee	nee
Smallingerland	ja	nee	nee
Utrecht	ja	ja	nee

De meeste besluitvormingsregels hebben betrekking op de vrijstellingsbevoegdheid die in artikel 19, derde lid, WRO is neergelegd. Deze vrijstellingsbevoegdheid wordt het meest toegepast en heeft betrekking op tamelijk veel bouwwerken. In sommige gemeenten, zoals de gemeente Groningen, wordt 60% van alle bouwvergunningen met een vrijstelling op grond van dit artikellid verleend. De besluitvormingsregels die zijn aangetroffen voor de kruimelgevallen, bevatten normen over de toegestane afwijking van de bouwvoorschriften voor een aantal typen bouwplannen, zoals voor de bouw van een erker of bijgebouw. In veel gevallen is de regel inhoudelijk ontleend aan de bijgebouwenregeling die in de meest recente bestemmingsplannen is opgenomen. De verwachting is dan dat dezelfde regels op grond waarvan nu vrijstelling wordt verleend, in de toekomst onderdeel zullen uitmaken van het bestemmingsplan voor het betreffende plangebied.

In twee gemeenten zijn geen besluitvormingsregels aangetroffen voor de uitoefening van de vrijstellingsbevoegdheid op grond van artikel 19, derde lid, WRO. Dat er geen regels zijn aangetroffen, wil niet zeggen dat er geen regelmaat is te ontdekken in de wijze waarop de bevoegdheid wordt uitgeoefend. In de gemeente Groningen kent men bijvoorbeeld wel vuistregels, die echter niet als zodanig opgeschreven zijn en daarom niet kunnen worden opgevat als besluitvormingsregels in de zin van dit onderzoek. Indien er in een bepaald plangebied al een keer vrijstelling is verleend voor bijvoorbeeld een dakkapel, een erker of een klein bijgebouw, dan kan op grond daarvan, zonder nader overleg of onderzoek, vrijstelling worden verleend voor nieuwe, vergelijkbare aanvragen. Dit is een procedurele afspraak binnen de uitvoerende diensten over de wijze waarop besluiten worden voorbereid.

Voor de vrijstellingsbevoegdheid uit artikel 19, tweede lid, WRO gelden in enkele gemeenten eveneens besluitvormingsregels. De besluitvormingsregels die zijn aangetroffen, hebben betrekking op een specifiek omschreven categorieën bouwwerken, zoals GSM-masten of onbemande tankstations. De besluitvormingsregels bevatten de normen waaraan aanvragen voor dit soort bouwwerken moeten voldoen, voordat vrijstelling kan worden verleend. De provinciale lijst vormt doorgaans de aanleiding om deze normen vast te leggen in een beleidsdocument, omdat alleen vrijstelling kan worden verleend zonder eerst een verklaring van geen bezwaar van het college van gedeputeerde staten vrijstelling aan te vragen indien het gemeentebestuur beschikt over een beleidsdocument. Ontbreekt een gemeentelijk beleidsdocument, dan moet alsnog een verklaring van geen bezwaar worden aangevraagd.

6.2.2 Zijn het beleidsregels?

Een beleidsregel onderscheidt zich van overige besluitvormingsregels, door de formele vaststelling door het bevoegde bestuursorgaan. Voor de vrijstelling van het bestemmingsplan op grond van artikel 19, tweede en derde lid, WRO is het college van burgemeester en wethouders het bevoegde bestuursorgaan. De meest aangetroffen besluitvormingsregels gaan over de bevoegdheid uit het derde lid. In de volgende tabel is weergegeven in hoeveel gevallen deze besluitvormingsregels zijn vastgesteld door het college of de gemeenteraad.

Tabel 6.2 Kwalificatie van het vrijstellingenbeleid 19 lid 3 WRO

Gemeente	Vastgesteld door...		Kwalificatie vrijstellingenbeleid
	gemeenteraad	college	
De Marne	nee	ja	beleidsregels
Groningen	nee	nee	geen beleid aangetroffen
Haarlemmermeer	nee	ja	beleidsregels
Harderwijk	nee	nee	niet-geaccordeerde werkvoorschriften
Kerkrade	nee	nee	geen beleid aangetroffen
Oldenzaal	nee	ja	beleidsregels
Smallingerland	nee	nee	niet-geaccordeerde werkvoorschriften
Utrecht	nee	nee	niet-geaccordeerde werkvoorschriften

In één gemeente is het collegebesluit genomen namens het college door een lid van dat college. Hieraan lag geen algemeen mandaat ten grondslag. Mogelijk is het collegelid een bijzonder mandaat verleend. Vermoedelijk is echter sprake van een onbevoegd vastgestelde beleidsregel. In drie gemeenten ligt er helemaal geen collegebesluit ten grondslag aan de aangetroffen besluitvormingsregel. Deze regels gelden niet als een beleidsregel, maar als een niet-geaccordeerd werkvoorschrift.

Het ontbreken van een collegebesluit heeft verschillende oorzaken. In sommige gemeenten ziet men de besluitvormingsregel als een experimentele regeling, met algemene normen die zullen worden opgenomen in het bestemmingsplan of die uiteindelijk officieel als beleidsregel zullen worden vastgesteld. In één grote gemeente ontbreekt het collegebesluit omdat de omvangrijke administratieve organisatie als een onoverkomelijke hindernis wordt gezien. Het kost teveel tijd om de regel als beleidsregel te laten vaststellen en bovendien bestaat de kans dat de regel door andere (staf)afdelingen wordt aangepast en daardoor minder bruikbaar wordt. In deze gemeente geeft men de voorkeur aan de status van niet-geaccordeerde werkvoorschriften, omdat de besluitvormingsregel daardoor beter toepasbaar is voor de uitvoerders.

Wanneer de besluitvormingsregel is vastgesteld door het college en geldt als een beleidsregel, wordt deze vaak ook ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd. De besluitvormingsregels die zijn aangetroffen voor het verlenen van vrijstelling op grond van artikel 19, tweede lid, WRO, blijken vaak juist ook te worden vastgesteld door de gemeenteraad. Soms gaat hieraan een collegebesluit vooraf en voegt het raadsbesluit niets toe aan de kwalificatie van de regel. Maar in een enkel geval ontbreekt de formele vaststelling van de besluitvormingsregel door het college. In dat

geval kan de besluitvormingsregel voor artikel 19, tweede lid, worden gekwalificeerd als een richtlijn. De onderstaande tabel bevat de kwalificatie van de regels voor uitoefening van deze bestuursbevoegdheid.

Tabel 6.3 Kwalificatie van het vrijstellingenbeleid 19 lid 2 WRO

Gemeente	Vastgesteld door...		Kwalificatie vrijstellingenbeleid
	gemeenteraad	college	
De Marne	nee	ja	beleidsregels
Groningen	nee	ja	beleidsregels
Haarlemmermeer	nee	ja	beleidsregels
Harderwijk	ja	nee	richtlijnen
Kerkrade	-	-	geen beleid aangetroffen
Oldenzaal	-	-	geen beleid aangetroffen
Smallingerland	-	-	geen beleid aangetroffen
Utrecht	-	ja	beleidsregels

In geen van de documenten wordt een voorbehoud gemaakt voor wat betreft het (beoogde) rechtsgevolg. Dit leidt tot de conclusie dat in de meeste gevallen sprake is van een beleidsregel. In één gemeente is (nog) geen collegebesluit, maar wel een raadsbesluit genomen. Deze regel geldt als raadsrichtlijn.

6.2.3 Overige kenmerken van de besluitvormingsregels

Een toegevoegde waarde voor de kwaliteit van de beschikkingverlening vloeit voort uit enkele aanvullende eigenschappen van de besluitvormingsregels. De aangetroffen besluitvormingsregels blijken in verschillende mate aan deze eigenschappen te voldoen.

6.2.3.1 De besluitvormingsregel leidt niet tot onwettelijke beschikkingen

Van de aangetroffen besluitvormingsregels kan niet worden gesteld dat ze bij toepassing leiden tot een onwettelijke bevoegdheidsuitoefening. In de meeste gevallen wordt in de besluitvormingsregel verwezen naar de wettelijke bevoegdheid op grond waarvan de regel is vastgesteld. Dit is ook het geval bij de besluitvormingsregels die eigenlijk zijn ontwikkeld voor toekomstige bestemmingsplannen. Deze normen worden toegepast op de bestaande, oude, bestemmingsplannen met een verwijzing naar artikel 19, derde lid, WRO.

In één gemeente is in de besluitvormingsregel een passage aangetroffen die bij toepassing wel leidt tot een onwettelijke beschikkingverlening. De regel bevat de overweging dat slechts vrijstelling kan worden verleend, wanneer omwonenden een verklaring van geen bezwaar hebben overgelegd. Deze verplichting leidt tot een bevoegdheidsuitoefening die in strijd komt met artikel 3:4 Awb, omdat het bestuursorgaan feitelijk zelf geen belangen afweegt, maar dat overlaat aan de burgers.

6.2.3.2 *De besluitvormingsregel geeft blijk van het afwegen van belangen*

De eis dat de besluitvormingsregel blijk geeft van het afwegen van belangen kan worden geoperationaliseerd met het kenmerk dat de regel een overweging moet bevatten over het toepassingsbereik en de consequenties van de regel in de betreffende gemeente. Er is in ieder geval geen sprake van het afwegen van belangen, wanneer het gemeentelijke bestuursorgaan een regel van een ander (bestuurs)orgaan overneemt, zonder na te gaan of de regel in de betreffende gemeente wel kan worden toegepast en welke consequenties dat dan heeft.

Alle aangetroffen besluitvormingsregels zijn in de gemeente zelf ontwikkeld. In die zin is voldaan aan de minimale eis dat de besluitvormingsregels zijn gebaseerd op een afweging van belangen. Er is echter geen sprake van een zeer uitvoerige belangenafweging, waarbij alle gevolgen van de besluitvormingsregel zijn onderzocht en afgewogen. In veel gevallen is expliciet aangegeven dat de regel niet moet worden gezien als een blauwdruk voor alle vrijstellingsverzoeken, maar als een document, dat nog verder wordt ontwikkeld aan de hand van nieuwe verzoeken.

6.2.3.3 *De besluitvormingsregel bevat een draagkrachtige motivering*

Besluiten moeten een deugdelijke motivering bevatten. Deze eis heeft zowel consequenties voor de beschikking die het resultaat is van de toepassing van de besluitvormingsregel, als voor de besluitvormingsregel zelf. Specifiek voor beleidsregels geldt dat bestuursorganen bij besluiten die het resultaat zijn van de toepassing van de beleidsregel, ter motivering kunnen verwijzen naar deze beleidsregel (art. 4:82 Awb). De beleidsregel moet dan wel zelf de motivering bevatten die de concrete beschikking kan dragen.

De besluitvormingsregels voor het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan bevatten bouwvoorschriften of gebruiksvoorschriften. In geen van de besluitvormingsregels is een uitgebreide motivering aangetroffen waarin de opgenomen normen worden verdedigd of toegelicht. Nergens wordt antwoord gegeven op de vraag waarom andere (bouw- of gebruiks-)voorschriften niet aanvaardbaar zouden kunnen zijn.

Soms is er wel een begin van een logische redenering aangetroffen die zou kunnen gelden als een deugdelijke motivering. In de besluitvormingsregel over de aanvaardbaarheid van vrijstelling van het bestemmingsplan voor een wijziging van het gebruik, wordt bijvoorbeeld als norm geformuleerd dat in een woonwijk in beginsel geen vrijstelling wordt verleend van de woonbestemming, tenzij de parkeerruimte in de wijk dit toelaat. Ter toelichting wordt vermeld dat het belang van parkeerruimte in een woonwijk zwaarder weegt dan het toestaan van een wijziging van het gebruik.⁸

De overige besluitvormingsregels bevatten inhoudelijk doorgaans niets meer dan een opsomming van de normen waaraan wordt getoetst bij de besluitvorming over een vrijstellingsverzoek. Deze regels bevatten geen deugdelijke motivering en dra-

8. Dit algemene belang wordt overigens ook vaak met toepassing van de Bouwverordening behartigd. Veelal bevat deze verordening een norm over de parkeervoorziening ten gevolge van een bouwverzoek. In de modelbouwverordening is dit neergelegd in art. 2.5.30.

gen in die zin niet bij aan de motivering van de concrete beschikkingen die op basis van die regels worden genomen.

De vraag rijst in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om in de besluitvormingsregel alle mogelijke beslissingen afdoende te motiveren. Gelet op de 'positieve grondhouding', op grond waarvan het gemeentebestuur vooral zoekt naar mogelijkheden om de vrijstelling te verlenen, bestaat vaak geen behoefte aan de vermelding van de motivering.⁹ Als er al wordt geweigerd, dan is dat vaak het gevolg van dwingende materiële regels, zoals de welstandsnota of de Bouwverordening. De concrete weigering kan dan worden gemotiveerd met een verwijzing naar die regels.

6.2.3.4 De besluitvormingsregel is vastgesteld na inspraak of cliëntenparticipatie

Voor zover de aangetroffen besluitvormingsregels zijn vastgesteld door het college is er in een aantal gevallen ook een inspraakprocedure doorlopen. Over de besluitvormingsregels die (nog) niet zijn vastgesteld, heeft geen inspraak plaatsgevonden. De mate waarin het bestuursorgaan zich blootstelt aan externe beïnvloeding, valt samen met de formele vaststelling van de besluitvormingsregel en dus met de kwalificatie van de besluitvormingsregel als beleidsregel.

Het belang van externe beïnvloeding wordt overigens gerelativeerd door de waarneming dat, wanneer een inspraakprocedure is doorlopen, zelden een inspraakreactie volgt en indien er wel wordt ingesproken, de besluitvormingsregel niet wordt aangepast. In die zin draagt het doorlopen van een inspraakprocedure niet aanwijsbaar bij aan de acceptatie door normadressaten.

6.2.3.5 De besluitvormingsregel reduceert de kosten per individueel dossier

Besluitvormingsregels dragen bij aan de doelmatigheid van de beschikkingverlening, wanneer ze leiden tot een reductie van het aantal administratieve handelingen. De aangetroffen besluitvormingsregels voldoen zonder uitzondering aan deze eis. De regels komen tot stand om de administratieve procedure bij het voorbereiden van de vrijstelling te vereenvoudigen. Een vrijstellingsverzoek vergt overleg tussen degenen die de bouwvergunningen voorbereiden en daarbij de bestemmingsplannen moeten toepassen en degenen die belast zijn met het voorbereiden van bestemmingsplannen en daarbij de reikwijdte van de planvoorschriften bepalen. Eventuele besluitvormingsregels zijn ontwikkeld om de noodzaak van dit overleg te reduceren en de uitvoerende ambtenaar duidelijke richtlijnen te geven waarmee hij zelf – zonder nader overleg – kan beslissen over een vrijstellingsverzoek. In die zin reduceren de besluitvormingsregels het aantal administratieve handelingen.

De besluitvormingsregels voor de vrijstellingen op grond van artikel 19, tweede lid, WRO reduceren bovendien het aantal administratieve handelingen doordat wegens de aanwezigheid van de regel geen verklaring van geen bezwaar van het provinciebestuur hoeft te worden aangevraagd. In veel gevallen bevat de provinciale lijst de voorwaarde dat voor de vrijstelling geen verklaring van geen bezwaar hoeft te worden aangevraagd, indien het gemeentebestuur voor dat type bouwwerk beschikt over een gemeentelijk beleidsdocument. De besluitvormingsregel vervult de

9. Art. 3:48 lid 1 Awb.

functie van gemeentelijk beleidsdocument en maakt daardoor de extra handeling van het aanvragen van een verklaring van geen bezwaar overbodig.

In beide gevallen is er een aanwijsbare reductie van het aantal administratieve handelingen. In zoverre hebben de besluitvormingsregels een toegevoegde waarde voor de doelmatigheid van de beschikkingverlening.

6.2.3.6 Het vaststellen van de besluitvormingsregel vergt niet te veel investeringen

Bij het inventariseren van de toegevoegde waarde van de besluitvormingsregels voor de doelmatigheid van de beschikkingverlening, moeten ook de kosten die gepaard gaan met het vaststellen van de regel, worden meegenomen. Een indicator die iets zegt over de kosten van de besluitvormingsregels, is de ontwikkelingsfase die voortvloeit uit het vaststellen van de besluitvormingsregel. Een ontwikkelingsfase wordt gekenmerkt door het bespreken van concepten, het voeren van overleg daarover tussen verschillende ambtelijke diensten, het aanpassen van die concepten en uiteindelijk het formuleren van een eindversie.

Voor de besluitvormingsregels die zijn aangetroffen voor het verlenen van vrijstellingen, is slechts in uitzonderlijke gevallen een afzonderlijke ontwikkelingsfase doorlopen. In de meeste gevallen is de besluitvormingsregel een neerslag van wat men ziet als bestaande praktijk. Een uitzondering, waarbij het formuleren van de besluitvormingsregel wel veel moeite kost, is de regel voor het verlenen van vrijstelling op grond van artikel 19, derde lid, WRO in de gemeente Groningen. Ten tijde van het onderzoek was men nog niet aan een definitieve regel toegekomen, omdat het op schrift stellen van de gebruikte criteria aanleiding was voor nieuwe discussies.

Een andere indicator die iets zegt over de kosten van het tot stand komen van besluitvormingsregels, is de administratieve procedure die moet worden doorlopen om de regel vast te laten stellen. Hiervoor, in paragraaf 6.2.2, is geconstateerd dat juist de formele procedure om de regel vast te laten stellen door het college soms een belemmering vormt. In dat geval kiest men voor een niet-geaccordeerd werkvoorschrift, omdat dat minder investeringen vergt. De kosten van de langdurige procedure om de besluitvormingsregels officieel vast te (laten) stellen, zijn echter alleen zeer hoog bij de grotere gemeenten. Bij de kleine gemeenten is de afstand tussen uitvoerende diensten en gemeentebestuur niet al te groot en hoeft de procedure om de regel vast te stellen niet al te ingrijpend te zijn.

6.2.4 Tussenconclusie: aandeel kwalitatief goede beleidsregels

Van de aangetroffen besluitvormingsregels voor het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan kan het grootste deel worden gekwalificeerd als een beleidsregel. De overige regels kunnen worden gekwalificeerd als niet-geaccordeerde werkvoorschriften, omdat over deze regels geen besluit is genomen, of richtlijnen, omdat er wel een raadsbesluit aan de regel ten grondslag ligt. In een aantal gevallen is deze status tijdelijk en is het de bedoeling om de besluitvormingsregel in de toekomst formeel vast te stellen als beleidsregel of als onderdeel van het bestemmingsplan. In één gemeente wordt echter expliciet de status van intern, niet-geaccordeerd werkvoorschrift geprefereerd boven de kwalificatie van beleidsregel, omdat de nadelen van het formeel vaststellen van het document te zwaar wegen.

Het vaststellen van een besluitvormingsregel als beleidsregel brengt altijd enige kosten met zich mee. Daar staat tegenover dat de materiële inhoud van de besluitvormingsregel voor het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan doorgaans is gebaseerd op een beschrijving van de bestaande praktijk en in die zin geen aanvullend overleg vergt. Bovendien leidt een besluitvormingsregel in alle onderzochte gemeenten tot een reductie van het aantal administratieve handelingen bij het verlenen van een vrijstelling. Het overleg per concreet dossier wordt vervangen door regeltoepassing door de uitvoerende ambtenaar.

Voor wat betreft de kwaliteit van de besluitvormingsregels valt op dat de regels op zich zelf wel zijn gebaseerd op enige belangenafweging, maar dat die belangenafweging beperkt is gemotiveerd. In veel gevallen wordt volstaan met een opsomming van de criteria waaronder vrijstelling kan worden verkregen, zonder nadere motivering. Over beleidsregels vindt altijd inspraak plaats, gebaseerd op de Inspraakverordening. In die zin verschillen beleidsregels van de overige besluitvormingsregels, waarover nooit inspraak plaatsvindt. De aantoonbare invloed van het doorlopen van de inspraakprocedure is echter gering.

6.3 Waarom worden besluitvormingsregels ontwikkeld?

6.3.1 Besluitvormingsregels bieden een kader voor beslissingen

In de *eerste* hypothese wordt een verband verondersteld tussen de omvang van de keuzeruimte of beleidsvrijheid van het bestuursorgaan en de aanwezigheid van besluitvormingsregels. De vrijheid van het bestuursorgaan en de uniciteit van de beschikkingen varieert bij de drie in artikel 19 WRO neergelegde bestuursbevoegdheden. Voor de vrijstellingsbevoegdheid op grond van artikel 19, eerste lid, WRO geldt dat het bestuursorgaan afhankelijk is van een verklaring van geen bezwaar van het provinciebestuur, een goede ruimtelijke onderbouwing moet geven voor de beslissing en bovendien dat allerhande andere materiële regels, zoals milieuregelgeving en monumentenregels van invloed zijn op de vraag of er vrijstelling kan worden verleend. Weliswaar bevat de juridische normering beleidsvrijheid, maar de facto is de beleidsvrijheid sterk ingeperkt door materiële beperkingen uit andere regelgeving. Daar komt nog bij dat deze vrijstellingsbevoegdheid wordt aangewend voor tamelijk bijzondere projecten: projecten die in zekere zin uniek zijn en waarvan niet verondersteld hoeft te worden dat deze vaker in de gemeente worden gerealiseerd. Deze complexiteit laat zich niet eenvoudig in een regel vatten.

De keuzeruimte bij de vrijstellingsbevoegdheid uit artikel 19, tweede lid, Awb is enigszins diffuus. Deze vrijstellingsbevoegdheid raakt zowel aan 'unieke' vrijstellingsverzoeken, als de relatief kleinere vrijstellingsverzoeken, die minder uniek zijn en waarover het wel mogelijk is om een algemene regel te formuleren. De veronderstelling is derhalve dat voor een deel van de bouwwerken die via een vrijstelling op grond van artikel 19, tweede lid, WRO worden toegestaan, een besluitvormingsregel zal worden aangetroffen, namelijk voor de relatief eenvoudige bouwwerken. Voor de overige op grond van dit artikellid toegestane bouwwerken zal geen besluitvormingsregel worden aangetroffen. Wat simpel is en wat niet, is niet eenvoudig te operationaliseren. In ieder geval geldt voor een 'eenvoudige' vrijstelling dat de be-

langen die samenhangen met de locatie waarvoor vrijstelling wordt verleend, minder doorslaggevend zijn dan bij de ‘complexe’ vrijstellingen. Bij eenvoudige vrijstellingen doemen voornamelijk objectgebonden belangen op, die eenvoudig kunnen worden voorspeld en van te voren kunnen worden afgewogen in een algemene regel.

De bestuursbevoegdheid uit artikel 19, derde lid, WRO wordt in beginsel vooral uitgeoefend bij ‘eenvoudige’ bouwwerken, waarbij het mogelijk is om de complexiteit van belangen vooraf te reduceren in een algemene regel. Anders dan bij de complexe bouwwerken die via de vrijstellingsbevoegdheden uit het eerste of tweede lid worden toegestaan, is er bij deze eenvoudige bouwwerken vaak wel een terugkerende logica te ontdekken. Het gaat dan immers om relatief kleine, standaard bouwwerken, zoals dakkapellen, erkers of bijgebouwen.

Tabel 6.4 Discretionaire ruimte, uniciteit en besluitvormingsregels

Besluitvormingsregels aangetroffen?	Mate van beleidsvrijheid en uniciteit		
	weinig beleidsvrijheid, veel uniciteit (lid 1)	meer beleidsvrijheid, soms uniciteit (lid 2)	veel beleidsvrijheid, geen uniciteit (lid 3)
Ja		De Marne Groningen Haarlemmermeer Harderwijk Utrecht	De Marne Haarlemmermeer Harderwijk Oldenzaal Smallingerland Utrecht
Nee	De Marne Groningen Haarlemmermeer Harderwijk Utrecht Kerkrade Oldenzaal Smallingerland	Kerkrade Oldenzaal Smallingerland	Groningen Kerkrade

De hypothese blijkt redelijk te worden bevestigd. Voor de ‘eenvoudige’ vrijstellingen die niet al te uniek zijn, zijn vaak besluitvormingsregels aangetroffen. De enige gemeenten die op dit punt afwijken, zijn Groningen en Kerkrade. Bovendien is voor de vrijstellingsbevoegdheid die eigenlijk altijd wordt gebruikt voor unieke bouwprojecten – namelijk artikel 19, eerste lid, WRO – in geen van de onderzochte gemeenten een besluitvormingsregel aangetroffen.

Ook het verdeelde beeld van de ‘middencategorie’ ondersteunt de hypothese. De aangetroffen besluitvormingsregels voor de verlening van vrijstelling op grond van artikel 19, tweede lid, gaan over concrete soorten bouwwerken, zoals GSM-masten of onbemande tankstations. Het zijn bouwwerken die vaker dan eens voor zullen komen en die het gemeentebestuur vaker voor de vraag stellen of vrijstelling kan worden verleend. Alleen daarom al wordt er een regel ontwikkeld.

Het voorgaande leidt tot de bevestiging van hypothese één: bij een bestuursbevoegdheid met veel beleidsvrijheid, die bij toepassing resulteert in vergelijkbare beslissingen waarover een regel kan worden geformuleerd, zijn besluitvormingsre-

gels aangetroffen, terwijl deze regels ontbreken bij bestuursbevoegdheden waarin de (praktische) beleidsvrijheid gering is óf die bij toepassing niet leiden tot op elkaar lijkende beslissingen.

6.3.2 Met besluitvormingsregels kan een organisatie worden gestuurd

6.3.2.1 Hiërarchische sturing

De *tweede* hypothese bevat de veronderstelling dat hiërarchisch ingrijpen leidt tot besluitvormingsregels. In het onderzoek is in twee gemeenten geconstateerd dat de aangetroffen besluitvormingsregels het directe resultaat zijn van een interventie van politieke of ambtelijke gezagsdragers. In het eerste voorbeeld werd ingegrepen door de portefeuillehouder, belast met de ruimtelijke ordening, nadat een aantal bewoners van een specifiek plangebied zich bij hem hadden beklaagd, omdat hun vrijstellingsverzoek was afgewezen, terwijl vergelijkbare bouwwerken in een aangrenzend plangebied wel konden worden gerealiseerd. De interventie resulteerde in een nieuwe besluitvormingsregel waarin werd vastgelegd dat de bouwmogelijkheden uit het meest recente bestemmingsplan worden toegepast op oudere bestemmingsplannen, met gebruikmaking van de vrijstellingsbevoegdheden. In het tweede voorbeeld vormde het rapport van de VROM-inspectie de aanleiding voor de politieke interventie. De constatering van de VROM-inspectie dat beleid voor het verlenen van vrijstellingen van het bestemmingsplan ontbrak, leidde uiteindelijk tot een opdracht van de gemeenteraad aan de wethouder om deze regels te ontwikkelen.

In de overige gemeenten is niet geconstateerd dat er een concrete interventie van een gezagsdrager voorafging aan het ontwikkelen van de besluitvormingsregels. De twee voorbeelden zijn echter aanwijzingen dat interventies door een hoger politiek of bestuurlijk niveau *ceteris paribus* kunnen leiden tot besluitvormingsregels. In zoverre zijn er aanwijzingen dat besluitvormingsregels inderdaad de functie kunnen hebben om de ambtelijke uitvoering te sturen.

6.3.2.2 Afstemming

In de *derde* hypothese wordt een verband verondersteld tussen de noodzaak tot afstemming met andere bevoegdheden en het bestaan van besluitvormingsregels. Het uitoefenen van vrijstellingsbevoegdheden raakt soms aan andere bestuursbevoegdheden, bijvoorbeeld op het terrein van de milieu- of monumentenregelgeving. Voor zover bijvoorbeeld de bouwvergunning onder vrijstelling afhankelijk is van de afgifte van een milieuvergunning, vloeit de plicht tot inhoudelijke afstemming voort uit de wet zelf.¹⁰ Aanvullende regels, waarin vermeld staat onder welke omstandigheden zowel vrijstelling van het bestemmingsplan kan worden verleend, als een milieuvergunning kan worden afgegeven, zijn daarom niet te verwachten.

Eventueel zou er sprake kunnen zijn van een procedurele afstemming, zodat bijvoorbeeld een vrijstelling alleen wordt afgegeven wanneer de aanvrager ook over de andere noodzakelijke vergunningen kan beschikken. Voor monumentale panden zou

10. Zie art. 52 Wvng voor de afstemming met de milieuvergunning.

dan gedacht kunnen worden aan een monumentenvergunning. In geen van de onderzochte gemeenten is een besluitvormingsregel aangetroffen waarin deze procedurele of inhoudelijke afstemming wordt geregeld. Hypothese *drie* kan daarom niet worden bevestigd voor zover het de uitoefening van de vrijstellingsbevoegdheden betreft.

6.3.2.3 Veel gelijksoortige beschikkingen

Hypothese *vier* luidt dat bij veel gelijksoortige beslissingen vaker besluitvormingsregels zullen worden aangetroffen. De aantallen vrijstellingsverzoeken hangen samen met de leeftijd en de gedetailleerdheid van de bestemmingsplannen. Zodra een bestemmingsplan verouderd is, of te gedetailleerde bouwvoorschriften bevat, is de kans groot dat een bouwverzoek niet binnen het bestemmingsplan vergund kan worden. In vrijwel elke onderzochte gemeente zijn verouderde bestemmingsplannen aangetroffen. Tabel 6.5 geeft inzicht in de omvang van het aandeel (sterk) verouderde bestemmingsplannen.

Tabel 6.5 Aandeel (sterk) verouderde bestemmingsplannen

Leeftijd verouderde bestemmingsplannen	Deel gemeentelijk grondgebied	
	minder dan 50%	meer dan 50%
tussen 10 en 20 jaar		Kerkrade
ouder dan 20 jaar	De Marne Haarlemmermeer Smalingerland Utrecht	Groningen Harderwijk Oldenzaal

Met name indien voor het grootste deel van het gemeentelijk grondgebied een verouderd of sterk verouderd bestemmingsplan van kracht is (de gemeenten in de meest rechter kolom), kan worden verwacht dat men meer gebruik zal moeten maken van de vrijstellingsmogelijkheden die artikel 19 WRO biedt. Het zal dan in de meeste gevallen gaan om de kruimelgevallen die in het verouderde bestemmingsplan niet worden toegestaan. In tabel 6.6 is dit mogelijke verband weergegeven. Omdat geen van de onderzochte gemeenten beschikt over volledig actuele bestemmingsplannen, kan dit verband slechts op één variabele worden onderzocht.

Tabel 6.6 Leeftijd bestemmingsplannen en besluitvormingsregels art. 19 lid 3

Besluitvormingsregels voor art. 19 lid 3?	Deel grondgebied met een (sterk) verouderd bestemmingsplan	
	< 50%	> 50 %
Ja	De Marne Haarlemmermeer Smalingerland Utrecht	Harderwijk Oldenzaal
Nee		Groningen Kerkrade

In de gemeenten Groningen en Kerkrade wordt de hypothese niet bevestigd. In deze gemeenten heeft men wel te maken met verouderde bestemmingsplannen en met

veel vrijstellingsverzoeken, maar zijn geen besluitvormingsregels aangetroffen. Bovendien wordt de hypothese niet naar twee zijden bevestigd: ook in de gemeenten die voor het grootste deel van hun grondgebied wel beschikken over een recent bestemmingsplan, zijn besluitvormingsregels aangetroffen.

Desondanks blijkt in de onderzochte gemeenten wel degelijk een verband te bestaan tussen de leeftijd van de bestemmingsplannen en de aanwezigheid van besluitvormingsregels. Veel van de aangetroffen besluitvormingsregels voor de vrijstelling van het bestemmingsplan, hebben de vorm en functie van planvoorschriften voor toekomstige bestemmingsplannen. Deze planvoorschriften worden toegepast op verouderde bestemmingsplannen via de vrijstellingsprocedure. Zodra het bestemmingsplan wordt geactualiseerd, wordt het voorschrift dat nu nog via de vrijstellingsprocedure wordt toegepast, in het bestemmingsplan zelf opgenomen. Bouwwerken die nu nog via vrijstelling worden toegestaan, kunnen dan binnen het bestemmingsplan worden gerealiseerd. In zoverre kan hypothese *vier* in ieder geval volgens een logische redenering worden bevestigd: indien er veel vrijstellingen moeten worden verleend, worden de ruimere, toekomstige planvoorschriften als vrijstellingsregels toegepast. Indien de bestemmingsplannen actueel zijn, bevatten deze de ruimere planvoorschriften, hoeven de bouwplannen niet meer via vrijstelling worden vergund en verliezen de vrijstellingsregels hun functie.

Overigens vormt ook de afwezigheid van (algemene) regels voor de vrijstellingsbevoegdheid op grond van artikel 19, eerste lid, WRO een bevestiging van dit mechanisme, omdat deze vrijstellingen niet al te veel voorkomen. Er is dan geen noodzaak om regels te ontwikkelen.

6.3.3 Met besluitvormingsregels wordt de uitvoering voorspelbaar

De *vijfde* hypothese bevat het verband tussen de beschikkingverlening op aanvraag en de aanwezigheid en bekendmaking van de besluitvormingsregels. Vrijstellingen worden in beginsel op aanvraag verleend, waardoor men besluitvormingsregels zou kunnen verwachten waarmee het bestuursorgaan aan de potentiële aanvragers aangeeft aan welke criteria de aanvraag moet voldoen. Op grond van deze hypothese zou men voorlichtingsregels verwachten.

Hier staat echter tegenover dat een vrijstellingsverzoek vaak niet als aanvraag voor een vrijstelling wordt ingediend. Het (formele) besluitvormingsproces begint doorgaans met een aanvraag voor een bouwvergunning die niet binnen het bestemmingsplan kan worden gerealiseerd. Pas wanneer wordt geconstateerd dat het bouwplan niet binnen het bestemmingsplan kan worden gerealiseerd, wordt deze aangemerkt als een verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan.

Een inventarisatie van besluitvormingsregels in de onderzochte gemeenten leert dat de meeste regels niet het kennelijke doel hebben om de belanghebbenden te informeren over de wijze waarop het gemeentebestuur gebruik maakt van de vrijstellingsbevoegdheden. In slechts twee gemeenten zijn besluitvormingsregels aangetroffen die zijn verwerkt in een voorlichtingsfolder. Wel blijken bestaande regels vaak permanent raadpleegbaar via internet.

Tabel 6.7 Voorlichting en besluitvormingsregels

Besluitvormingsregels	voorlichtingsfolders	publicatie op internet
Ja	Haarlemmermeer Utrecht	De Marne Groningen Haarlemmermeer Harderwijk Utrecht
Nee	De Marne Groningen Harderwijk Kerkrade Oldenzaal Smallingerland	Kerkrade Oldenzaal Smallingerland

De voorlichtingsregels die zijn aangetroffen, bevatten geen van alle een inhoudelijke beschrijving van de voorwaarden waaronder vrijstelling van het bestemmingsplan kan worden verkregen. Voorlichtingsregels blijven doorgaans beperkt tot een beschrijving van de procedure die moet worden doorlopen om een bouwvergunning met vrijstelling van het bestemmingsplan te verkrijgen. Dit zijn niet de typische voorlichtingsregels die men op grond van hypothese *vijf* zou verwachten en die ertoe leiden dat de vrijstellingsverzoeken die worden ingediend ‘verleenbaar’ zijn.

De functie van voorlichtingsregels wordt in de praktijk overgenomen door een fase van vooroverleg voordat er een bouwaanvraag wordt ingediend. Juist voor bouwvergunningen die afwijken van het bestemmingsplan, is dit informele besluitvormingstraject dat voorafgaat aan de formele aanvraag, van groot belang. Vrijstelling vindt eigenlijk niet plaats zonder dat daarover eerst overleg heeft plaatsgevonden tussen bestuursorgaan en aanvrager. In dit overleg wordt van de zijde van het bestuursorgaan aangegeven onder welke omstandigheden aan de bouwvens tegemoet kan worden gekomen.¹¹ Daarbij wordt het bouwplan summier getoetst aan het bestemmingsplan en, indien het bouwplan niet binnen het bestemmingsplan kan worden gerealiseerd, wordt ook onderzocht of eventueel vrijstelling mogelijk is. Het vooroverleg leidt ertoe dat er geen zinloze aanvragen worden ingediend en leidt er bovendien toe dat bij de aanvragen die worden ingediend, alle relevante gegevens worden overgelegd.

Ten aanzien van hypothese *zes* geldt dat de vrijstellingsbevoegdheid niet ambtshalve wordt uitgeoefend. Deze hypothese kan dan ook niet worden getoetst.

6.3.4 Met besluitvormingsregels kunnen beslissingen worden verdedigd

Op grond van de *zevende* en *achtste* hypothese worden besluitvormingsregels verwacht, indien met de besluitvormingsregel een concreet besluit beter kan worden verdedigd tegenover belanghebbenden. Een weigering van een gevraagde vrijstelling levert een mogelijk conflict op met de teleurgestelde aanvrager. Het verlenen

11. Dit verschijnsel doet zich ook voor bij de voorbereiding van andere beschikkingen, zoals milieuvergunningen: Aalders e.a. 2001, p. 25 e.v.

van de vrijstelling kan een conflict opleveren met benadeelde derde-belanghebbenden. In die zin kan worden verondersteld dat voor vrijstellingsbesluiten hoe dan ook besluitvormingsregels worden aangetroffen, waarmee beschikkingen in eventuele conflicten, worden verdedigd.

De veronderstelling dat *weigeringen* van vrijstellingsverzoeken leiden tot regels, wordt niet bevestigd in het onderzoek. Uit het onderzoek blijkt dat veel gemeentebesturen een ‘positieve grondhouding’ innemen: wanneer een aanvrager zich met zijn bouwwens tot het bestuur wendt, dan wordt zoveel mogelijk nagegaan hoe de bouwwens kan worden gerealiseerd. Past deze niet in het bestemmingsplan, dan wordt buiten het bestemmingsplan naar mogelijkheden gezocht via een vrijstelling. Vrijstelling wordt verleend, zolang er geen formele bezwaren zijn op grond van bijzondere regelgeving of welstandsbeleid.

Mocht een vrijstelling toch worden geweigerd, dan wordt ter verdediging van deze beslissing niet volstaan met een verwijzing naar de besluitvormingsregel. Bij een weigering wordt juist gewezen op de uitgebreide, individuele voorbereiding van de beslissing. De kracht van de verdediging van een besluit hangt, volgens de uitvoerende ambtenaren, af van de mate waarin men kan verwijzen naar het voor de beschikking verrichte onderzoek. Door aan te geven dat een vrijstellingsverzoek van alle kanten is belicht, wordt de eindbeslissing over het algemeen beter geaccepteerd door de teleurgestelde aanvrager. Het volstaan met een verwijzing naar de algemene regel wordt in de ambtelijke organisatie als een zwaktebod gezien.¹²

De ervaring die in veel gemeenten wordt genoemd, is dat burgers vaak bijzonderheden zien in de eigen aanvraag en daarom een afwijking van de hoofdregel bepleiten. Hypothese *zeven* moet derhalve worden verworpen: voor zover er al negatieve beschikkingen zijn, worden deze niet onderbouwd door alleen maar te verwijzen naar de besluitvormingsregel. De aanwezigheid van de besluitvormingsregel wordt niet verklaard doordat de regel het makkelijker maakt weigeringen te verdedigen.

In het geval een derde-belanghebbende bedenkingen heeft tegen een vrijstellingsbesluit, wordt wel vaak verwezen naar de besluitvormingsregel. Het bestuursorgaan manoeuvreert zich dan, door te verwijzen naar de besluitvormingsregel, in de positie dat het de beslissing – het verlenen van de vrijstelling – in dit geval, gelet op de rechten die aan de besluitvormingsregel kunnen worden ontleend, wel moest nemen.

Het mechanisme dat in hypothese *acht* wordt beschreven, wordt in zoverre wel bevestigd. Desalniettemin is de mogelijke functie van regels ter beslechting van conflicten geen overtuigende factor, omdat slechts in een gering aantal gevallen daadwerkelijk een geschil ontstaat. Uit globale cijfers van de onderzochte gemeenten blijkt dat in ongeveer 10% van de vrijstellingsbeslissingen gedurende de besluitvormingsprocedure een zienswijze kenbaar wordt gemaakt. Ongeveer 90% van de zienswijzen leidt tot een bezwaarschrift nadat de vrijstelling is verleend.¹³ In 10%

12. In zoverre wijkt de praktijk af van wat Westerman in haar oratie als algemene verwachting over de waarde van regels formuleert: Westerman 2003.

13. Het veldonderzoek vond plaats voordat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in werking was getreden. Indien een vrijstelling is voorbereid met toepassing van deze procedure, hoeft geen bezwaarprocedure meer te worden doorlopen, tenzij de vrijstelling is verleend samen

van de beschikkingen op bezwaar volgt een beroepsprocedure bij de bestuursrechter. Dit betekent dat in minder dan 1% van de vrijstellingsbesluiten de bestuursrechter om een oordeel wordt gevraagd. Dit aantal is te gering om aan te nemen dat het kunnen verdedigen van beslissingen in conflictsituaties een belangrijke reden vormt om besluitvormingsregels te ontwikkelen voor de uitoefening van de vrijstellingsbevoegdheden.

6.3.5 Met besluitvormingsregels kan verantwoording worden afgelegd

6.3.5.1 Toezichthouder

In de *negende* hypothese wordt een verband verondersteld tussen de aanwezigheid van een toezichthouder en besluitvormingsregels. De VROM-inspectie houdt toezicht op de adequate uitoefening van de vrijstellingsbevoegdheden. Daarbij wordt beoordeeld of de gemeenten over een vrijstellingenbeleid beschikken. Dit volgt uit de beschrijving van het adequate niveau, die de toezichthouder hanteert bij zijn beoordeling van de gemeentelijke praktijk.¹⁴

In de gemeenten die aan een inspectieonderzoek zijn onderworpen, bevat het inspectierapport altijd een passage over de wijze waarop het gemeentebestuur gebruik maakt van vrijstellingsbevoegdheden. Deze passage mondt uit in een oordeel, die varieert van 'niet adequaat' tot 'adequaat'.¹⁵

Tabel 6.8 Beleid en de kwalificatie van de uitvoering door VROM-inspectie

Gemeente	Constatering VROM-inspectie	Oordeel
De Marne	voldoende vrijstellingenbeleid	grotendeels adequaat
Groningen	geen beleid aangetroffen	gedeeltelijk adequaat
Haarlemmermeer	geen beleid voor art. 19 lid 2	gedeeltelijk adequaat
Harderwijk	te weinig beleid vastgelegd	deels adequaat
Kerkrade	geen beleid aangetroffen	matig
Oldenzaal	voldoende vrijstellingenbeleid	gedeeltelijk adequaat
Smallingerland	niet onderzocht	
Utrecht	geen vastgesteld beleid aangetroffen	onvoldoende

Het oordeel is soms gebaseerd op aangetroffen tekortkomingen in een aantal onderzochte dossiers, bijvoorbeeld omdat de vrijstellingen niet volledig zijn gearchiveerd en bij het bestemmingsplan zijn bewaard of omdat een vrijstellingsbevoegdheid

met een bouwvergunning. In dat geval is de rechtsbescherming van de bouwvergunning leidend op grond van art. 49 lid 6 Wonw. Dit artikel wordt echter binnen afzienbare tijd geschrapt (Stb. 2007, 349), waarna de rechtsbescherming de procedure volgend op de uniforme openbare voorbereidingsprocedure volgt (op grond van een nieuw art. 46 lid 5 Wonw).

14. VROM-inspectie 'Beschrijving van het adequate niveau 2004', p. 18. Deze notitie is vastgesteld bij besluit van 6 april 2004. Door wie de normen precies zijn vastgesteld, is overigens niet duidelijk.
15. De gehanteerde termen zijn niet eenduidig. In het rapport over Utrecht wordt bijvoorbeeld als schaal genoemd 'adequaat, gedeeltelijk adequaat, onvoldoende of slecht'. In andere rapporten blijkt 'matig' ook een mogelijke uitkomst.

verkeerd is gebruikt.¹⁶ Daarnaast blijkt ook de afwezigheid van beleid van doorslaggevend belang voor de beoordeling van de adequate uitvoering. Wanneer geen beleid is aangetroffen, volgt een aanbeveling om beleid vast te stellen. Maar ook wanneer wel beleid is aangetroffen, kan desondanks toch de aanbeveling volgen om (meer) beleid vast te leggen, bijvoorbeeld voor de vrijstellingsbevoegdheid op grond van artikel 19, tweede lid, WRO. In de onderstaande tabel is samengevat wat het oordeel van de VROM-inspectie is over het beleid: voldoende of onvoldoende. Het oordeel ‘onvoldoende’ kan zijn gebaseerd op het ontbreken van beleid, of op gebreken in het aangetroffen beleid.

Wanneer de VROM-inspectie oordeelt dat het beleid onvoldoende is, volgt in praktisch alle gevallen – zij het soms met enige vertraging – activiteit gericht op het ontwikkelen van beleid. In de onderstaande tabel is de reactie van het gemeentebestuur op het toezichtsoordeel weergegeven.

Tabel 6.9 Oordeel VROM-inspectie en besluitvormingsregels

Voornemen om besluitvormingsregels te ontwikkelen?	Toezichtsoordeel	
	onvoldoende beleid	voldoende beleid
Ja	Groningen Haarlemmermeer Harderwijk Kerkrade	
Nee	Utrecht	De Marne Oldenzaal

De case die de hypothese niet volgt, is de gemeente Utrecht. Het toezichtsoordeel in deze gemeente luidt dat de vrijstellingsbevoegdheid onvoldoende adequaat wordt uitgeoefend, omdat beleid ontbreekt. Dit heeft echter niet geleid tot een voornemen om beleid te gaan ontwikkelen, omdat men binnen de gemeente Utrecht van oordeel is dat er voldoende beleid is voor het verlenen van vrijstellingen van het bestemmingsplan. Men onderschrijft derhalve de conclusies van de VROM-inspectie niet en legde daarom de aanbevelingen naast zich neer.

Op grond van deze waarnemingen kan hypothese *negen* worden bevestigd: wanneer het bestuursorgaan wordt geconfronteerd met een negatief toezichtsoordeel, waarbij de toezichthouder toetst op de aanwezigheid van besluitvormingsregels, ontstaan er uiteindelijk besluitvormingsregels. Voorwaarde is wel dat het toezichtsoordeel wordt geaccepteerd als een juiste weergave van de feiten.

6.3.5.2 Politiek forum

In de *tiende* hypothese wordt verondersteld dat het politieke verantwoordingsproces invloed heeft op de aanwezigheid van besluitvormingsregels. De uitoefening van

16. Op grond van art. 19b WRO moet een verleende vrijstelling als bijlage bij het bestemmingsplan worden bewaard.

vrijstellingsbevoegdheden blijkt nauwelijks in de politieke belangstelling te staan. De enige politieke gezagsdrager die zich met enige regelmaat mengt in de wijze waarop de bevoegdheid wordt uitgeoefend, is de portefeuillehouder in het college van burgemeester en wethouder. Met name bij de bijzondere bouwwerken vindt vooraf vaak overleg plaats met de portefeuillehouder. In uitzonderlijke gevallen leidt dit ertoe dat op het vrijstellingsverzoek wordt besloten door het college als geheel.

In het onderzoek zijn twee voorbeelden aangetroffen waarin politieke verantwoording aan de raad leidde tot het ontwikkelen van besluitvormingsregels. Het eerste voorbeeld is de eerder genoemde verruiming van de bouwmogelijkheden, nadat gedupeerde burgers de wethouder op de verschillen tussen bestemmingsplannen hadden aangesproken. De wethouder besloot daarop het bestaande vrijstellingsbeleid te verruimen, omdat de gemeenteraad vragen stelde. De besluitvormingsregels zijn in dat geval aanwijsbaar het resultaat van politieke verantwoording.

In een ander voorbeeld van politieke inmenging bij de uitoefening van een vrijstellingsbevoegdheid stond een relatief nieuw bestemmingsplan ter discussie. In dit bestemmingsplan werd verboden in een rietkraag te bouwen. Veel bewoners bouwden echter een vlonder in deze rietkraag, ter vergroting van hun tuin. Het college wilde deze bouwwerken legaliseren door middel van een vrijstelling van het bestemmingsplan. Dit leidde tot veel discussie in de gemeenteraad. Toen de bestuursrechter vervolgens een vrijstellingsbesluit vernietigde wegens een gebrekkige motivering,¹⁷ besloot het college om de verruiming van de bouwmogelijkheden via de vrijstellingsbevoegdheid voor te leggen aan de gemeenteraad. De gemeenteraad verklaarde zich daarop tegen deze vrijstellingsregels.

Gelet op de voorgaande voorbeelden zijn er wel aanwijzingen dat het politieke verantwoordingsproces van invloed is op het ontstaan van besluitvormingsregels. De laatste casus illustreert echter dat soms juist ook besluitvormingsregels worden afgewezen vanwege het politieke verantwoordingsproces. In zoverre kan hypothese *tien* worden bevestigd met een aanvulling: indien de wethouder een grotere kans loopt om ter verantwoording te worden geroepen, of daadwerkelijk verantwoording moet afleggen over de wijze waarop de vrijstellingsbevoegdheid wordt uitgeoefend, komen er besluitvormingsregels tot stand, of worden ze juist afgewezen.

6.3.6 Tussenconclusie: factoren voor besluitvormingsregels

Dat er in een gemeente besluitvormingsregels worden aangetroffen voor het verlenen van vrijstellingen, wordt voornamelijk verklaard doordat de bestuursbevoegdheid waarover die besluitvormingsregels normen bevatten, resulteert in een groot aantal keuzes voor het bestuursorgaan. Dit verklaart de aanwezigheid van regels voor het verlenen van vrijstellingen op grond van artikel 19, derde lid, WRO, terwijl vergelijkbare regels voor het verlenen van vrijstelling op grond van artikel 19, eerste en tweede lid, WRO juist ontbreken. Deze laatste twee bevoegdheden worden voornamelijk gebruikt bij complexe bouwwerken, die een zekere uniciteit hebben en waarbij veel overleg noodzakelijk is.

17. Beide citaten komen uit: ABRvS 18 juni 2003, zaaknr. 200206041/1.

Een tweede verklaring voor de aanwezigheid van besluitvormingsregels is het aantal beschikkingen waartoe de uitoefening van de bestuursbevoegdheid leidt. Geconstateerd is dat met name gemeentebesturen waar getoetst wordt aan (veel) verouderde bestemmingsplannen, vaak over besluitvormingsregels beschikken voor de uitoefening van de vrijstellingsbevoegdheid op grond van artikel 19, derde lid, WRO.

En ten slotte wordt de aanwezigheid van besluitvormingsregels verklaard door de invloed van toezichthouders. Omdat de VROM-inspectie de uitoefening van de VROM-bevoegdheden beoordeelt aan de hand van de aanwezigheid van beleid, blijken veel gemeentebesturen besluitvormingsregels te ontwikkelen.

Voor de overige factoren zijn wel aanwijzingen gevonden, hoewel het beeld in de onderzochte gemeenten minder helder is. Hiërarchisch ingrijpen en het afleggen van politieke verantwoording leiden soms aanwijsbaar tot besluitvormingsregels. Ook het conflicterende karakter van de bevoegdheidsuitoefening is enigszins van invloed voor de ontwikkeling van besluitvormingsregels, hoewel er in de praktijk niet vaak conflicten lijken te ontstaan.

Het voorgaande leidt tot een eerste tussenconclusie over de toegevoegde waarde van besluitvormingsregels in het algemeen en beleidsregels in het bijzonder. De bevestigde hypothesen duiden op een toegevoegde waarde voor de rechtmatigheid omdat de bestuursbevoegdheid waar mogelijk uniform wordt genormeerd. Bovendien duidt het beeld van de gemeentelijke praktijk op een toegevoegde waarde voor de efficiëntie van de beschikkingverlening, omdat intern overleg overbodig wordt gemaakt. Voor de effectiviteit is van belang dat met regel verantwoording kan worden afgelegd aan de toezichthouder. En ten slotte is er een toegevoegde waarde voor de legitimiteit van de beschikkingverlening, omdat (politieke) gezagsdragers via de regel de beschikkingverlening bijsturen.

6.4 Waarom worden besluitvormingsregels toegepast?

De besluitvormingsregels die er in de dagelijkse praktijk vooral toe doen, zijn de regels voor het verlenen van vrijstellingen op grond van artikel 19, derde lid, WRO. Deze ‘kruimelgevallen’ komen relatief vaak voor en voor deze kruimelgevallen zijn bijna altijd besluitvormingsregels aangetroffen. In het onderzoek is geconstateerd dat de regels tamelijk strikt worden toegepast, in ieder geval wanneer de uitkomst van de regeltoepassing is dat de vrijstelling kan worden verleend. Indien toepassing van de regel ertoe zou leiden dat de vrijstelling moet worden geweigerd, wordt soms, ten gunste van de aanvrager, van de regel afgeweken. Hieronder wordt nagegaan welke factoren deze regeltoepassing verklaren.

6.4.1 Organisatorische factoren

6.4.1.1 Scherpheid van de besluitvormingsregel

De elfde hypothese luidt samengevat dat regels worden toegepast wanneer ze voldoende scherp zijn. De meeste van de aangetroffen regels zijn objectief gezien zeer duidelijk en bevatten scherpe normen over de voorwaarden waaronder men al dan

niet in aanmerking komt voor een vrijstelling. De regel bevat bijvoorbeeld de maatvoering waaraan een bouwplan dat afwijkt van het bestemmingsplan moet voldoen. Soms blijft het bij deze scherpe regels en is bij lezing van de regel meteen duidelijk welke beslissing moet volgen. Dit is echter niet altijd het geval. Sommige regels bevatten nadere interpretatieruimte, omdat de voorwaarden om vrijstelling te verkrijgen vage termen bevatten. Deze vage termen bieden het college de mogelijkheid om een vrijstellingsverzoek te weigeren, ook wanneer deze op het eerste gezicht voldoet aan de eisen. Andersom kan het college soms ook een vrijstelling verlenen, hoewel op het eerste gezicht niet is voldaan aan de criteria in de besluitvormingsregel. Een voorbeeld is de besluitvormingsregel waarin staat dat in principe vrijstelling kan worden verleend voor gevallen die voldoen aan de eisen uit artikel 20, eerste lid, sub 3, Bro 1985, onder de voorwaarde dat ‘het uitsluitend bedrijfsmatige activiteiten betreft voor zover deze voor het woonmilieu geen ernstige hinder opleveren c.q. geen afbreuk doen aan het woonkarakter van de wijk of buurt’. In een andere besluitvormingsregel is echter expliciet vastgelegd dat men ‘van geval tot geval’ kijkt of vrijstelling wordt verleend.

In andere gemeenten vloeit de nadere afwegingsruimte voort uit het de status van de besluitvormingsregel als (concept) bijgebouwenregeling in een bestemmingsplan. Een toekomstige bijgebouwenregeling bevat vaak daarbinnen nog weer een vrijstellingsbevoegdheid. Wanneer de bijgebouwenregeling als vrijstellingsregel wordt toegepast op het huidige bestemmingsplan, dan biedt de toekomstige vrijstellingsbevoegdheid van die bijgebouwenregeling de mogelijkheid om van die normen af te wijken.

Tabel 6.10 Scherp formulering besluitvormingsregels

Gemeente	Duidelijk rechtsgevolg?	Nadere afwegingsruimte (voorbeelden)?
De Marne	ja	nee
Groningen	nvt (geen regel)	
Haarlemmermeer	ja	nee
Harderwijk	ja	ja (in een aantal vrijstellingsmogelijkheden zal ‘van geval tot geval’ worden gekeken)
Kerkrade	nvt (geen regel)	
Oldenzaal	ja	ja (‘geen onevenredige afbreuk ruimtelijke structuur’, ‘geen ernstige hinder’ en ‘geen onevenredige parkeerdruk’)
Smallingerland	ja	indirect (‘kunnen afwijken van de voorwaarden’)
Utrecht	ja	indirect (‘kunnen afwijken van de voorwaarden’)

Hoewel de regels objectief soms vaag zijn, zijn ze voor de uitvoerende ambtenaren scherp genoeg om er hun concrete beslissingen op te baseren. Dit verklaart de strikte regeltoepassing in duidelijke gevallen. Duidelijke gevallen zijn zowel de vrijstellingsverzoeken die met toepassing van de besluitvormingsregel kunnen worden verleend, als de gevallen die nooit voor verlening in aanmerking komen, omdat de besluitvormingsregel zich daartegen verzet en omdat het bouwplan in strijd komt met andere bijzondere materiële regels, zoals milieu- of monumentenvoorschriften.

In de duidelijke gevallen wordt de regel altijd strikt toegepast. Er blijven echter nogal wat gevallen waarbij op voorhand niet duidelijk is of de regel leidt tot verle-

ning of weigering van de vrijstelling. Deze meer bijzondere gevallen leiden tot nader overleg, tussen de primaire bouwplantoetsers en de bestemmingsplanontwikkelaars. In dit overleg wordt nagegaan of er overwegende argumenten zijn om het bouwplan niet te honoreren. In veel gevallen zijn die argumenten er niet en wordt het vrijstellingsverzoek alsnog gehonoreerd. In dat geval is de verlening van de vrijstelling niet het resultaat van regeltoepassing, maar van intern overleg.

De *elfde* hypothese wordt gedeeltelijk bevestigd, namelijk voor zover de uitkomst is dat de vrijstelling wordt verleend. De regel wordt *niet* toegepast, wanneer het vrijstellingsverzoek niet op grond van de regel kan worden gehonoreerd en wanneer weigering van de vrijstelling onredelijk wordt gevonden door de regeluitvoerende ambtenaar. In zo'n geval vindt nader overleg plaats en wordt onderzocht of het vrijstellingsverzoek alsnog gehonoreerd kan worden.

6.4.1.2 *Interne controle*

In de *twaalfde* hypothese is de veronderstelling neergelegd dat meer controle op de beslissing van de street-level bureaucrat leidt tot meer regelgeleid gedrag. Bij vrijstellingsbesluiten worden in alle onderzochte gemeenten interne controleprocedures doorlopen, waarbij een conceptbeslissing door de primaire plantoetsers wordt voorgelegd aan een andere ambtenaar. Deze laatste ambtenaar heeft soms ook het formele mandaat om de beschikking namens het college te nemen.

De controle wordt gezien als een waarborg voor het juist toepassen van besluitvormingsregels. Omdat er controle plaatsvindt, anticiperen de uitvoerende ambtenaren op het oordeel van degene die de beslissing moet controleren, en zijn zij eerder geneigd om de regel toe te passen op alle concrete gevallen die zich aandienen. Indien de uitvoerende ambtenaar een afwijking van de regel voorstelt, zal hij dat nader moeten onderbouwen en wordt de besluitvormingsprocedure aanmerkelijk langer en kostbaarder. Het is dan veiliger en eenvoudiger om de regel toe te passen. Hypothese *twaalf* kan worden bevestigd: de controle is van invloed op de neiging om regels zoveel mogelijk toe te passen.

6.4.1.3 *Kans op procedures*

De *dertiende* hypothese is dat een grote kans op een juridische procedure leidt tot een grotere kans op regelgeleid gedrag. Deze hypothese kan voor de toepassing van het vrijstellingenbeleid niet worden bevestigd, omdat over vrijstellingen relatief weinig wordt geprocedeerd. Uit het onderzoek blijkt wel dat als er zich situaties voordoen waarin een procedure dreigt, een regel als een extra steun voor de genomen beslissing wordt gezien. Het maakt het eenvoudiger om aannemelijk te maken tegenover de burger en de bestuursrechter dat het besluit niet zomaar is genomen, maar dat er een rationele afweging aan ten grondslag ligt.

6.4.2 **Professionaliteit of cliëntgerichtheid**

Naast de hypothesen die het toepassen van de regel verklaren, zijn er ook twee hypothesen geformuleerd die kunnen verklaren dat er een beslissing wordt genomen in afwijking van de regel. In hypothese *veertien* wordt verondersteld dat wanneer de

beschikkingverlening afhankelijk is van een professionele beoordeling van ambtenaren, er een grotere kans is op een beslissing die afwijkt van de regel.

In één gemeente blijkt men af te wijken van de ontwikkelde besluitvormingsregel met argumenten die wijzen op een professionele inschatting van de consequenties van de regeltoepassing. In deze gemeente past men bij de beoordeling van vrijstellingsverzoeken een conceptbijgebouwenregeling toe die in de toekomstige bestemmingsplannen zou moeten worden opgenomen. Deze regel wordt bewust formeel gehouden, zodat vrijstellingsverzoeken die eigenlijk met toepassing van de regel zouden moeten worden gehonoreerd, alsnog kunnen worden afgewezen. De beslissing om de regel niet toe te passen wordt dan gerechtvaardigd met een verwijzing naar algemene belangen: het wordt ‘niet wenselijk’ gevonden dat vrijstelling wordt verleend.

Dit voorbeeld van een regelafwijking met professionele argumenten is verder in geen enkele gemeente aangetroffen. Ook waar de regel vage termen bevat en er afwegingsruimte is om de criteria zo uit te leggen dat geen vrijstelling kan worden verleend, blijkt men eerder geneigd om de gevraagde vrijstelling wél te verlenen dan om deze af te wijzen. Dit is een uitwerking van de eerder genoemde positieve grondhouding.

De positieve grondhouding leidt ook tot een bevestiging van de *vijftiende* hypothese, waarin wordt verondersteld dat een afwijking van de regel zal voortvloeien uit het streven van de street-level bureaucrat om de aanvrager tevreden te stellen. Hiervoor is al opgemerkt dat de besluitvormingsregels weliswaar strikt worden toegepast in ‘duidelijke’ gevallen, waarin vrijstelling kan worden verleend met toepassing van de regel, of waarin een aanvraag voor vrijstelling moet worden afgewezen omdat die in strijd komt met andere materiële regels. Juist voor het grijze gebied, met vrijstellingsverzoeken waarvan niet zo duidelijk is of ze met toepassing van de regel kunnen worden verleend, blijkt de cliëntgerichte houding de doorslag te geven. Het nadere overleg dat dan volgt, resulteert vaak in het alsnog verlenen van de vrijstelling. Soms wordt daarmee de reikwijdte van de regel opgerekt en in een enkel geval is sprake van het een regelrechte schending van de in de regel afgesproken normen.

6.4.3 Tussenconclusie: factoren voor regeltoepassing

Wanneer men de toepassing van de besluitvormingsregels bij het verlenen van vrijstellingen van het bestemmingsplan overziet, dan wordt de toepassing van de regel voor een belangrijk deel bepaald door de scherpte ervan. Indien de regel scherp genoeg is, wordt in de duidelijke gevallen, waarin de vrijstelling kan worden verleend, altijd de regel toegepast. De weigeringen van de vrijstelling zijn minder vaak het gevolg van een toepassing van de regel, omdat de aanvragen die niet met toepassing van de regel kunnen worden gehonoreerd, in de meeste gemeenten worden besproken in een intern overleg tussen bouwplantoetsers en bestemmingsplanontwikkelaars. De uitkomst van dit overleg is ongewis. Enerzijds zijn er de duidelijke gevallen waarin het vrijstellingsverzoek strijdig is met materiële regels en de vrijstelling niet kan worden toegestaan. Aanvragen van dit type worden vanzelfsprekend geweigerd. Daarnaast zijn er de aanvragen die weliswaar niet met toepassing van de regel kunnen worden gehonoreerd, maar die verder minder bezwaren opleve-

ren. Het overleg resulteert in dat geval vaak in het alsnog verlenen van de vrijstelling.

6.5 Toegevoegde waarde van beleidsregels voor vrijstellingen

6.5.1 Beleid of beleidsregels voor het verlenen van vrijstellingen

Bij het uitoefenen van de vrijstellingsbevoegdheden hebben besluitvormingsregels een bijzondere functie. De vrijstellingsbevoegdheid opent de mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan dat het normatieve vertrekpunt behoort te zijn. Om te voorkomen dat de ruimtelijke inrichting vervolgens het resultaat is van volledige normloosheid, worden in de organisatie enige normen ontwikkeld. Met name voor de vrijstellingsbevoegdheid op grond van artikel 19, derde lid, WRO ontstaan veelvuldig besluitvormingsregels. Ook al omdat deze kruimelgevallen het meeste voorkomen. Regels voor de overige vrijstellingsbevoegdheden ontbreken vaak, omdat het uitoefenen van deze vrijstellingsbevoegdheden zich beperkt tot unieke gevallen. Vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste of tweede lid WRO gaan meestal over bijzondere bouwwerken waarvoor geen algemene regel kan worden geformuleerd.

Er zijn twee sterke verklaringen voor de aanwezigheid van de besluitvormingsregels. Enerzijds is dat het streven naar efficiënte afdoening van aanvragen, waarbij hoort dat het regelbestand zodanig wordt ingericht dat daaruit een digitaal antwoord is af te leiden op de vraag of vrijstelling al dan niet kan worden verleend. Zeker indien het gemeentebestuur wordt geconfronteerd met veel vrijstellingsverzoeken, is er daarom een besluitvormingsregel ontwikkeld. Daarnaast blijkt de toezichthouder van invloed op het ontwikkelen van besluitvormingsregels.

Andere factoren waarvoor aanwijzingen zijn gevonden, zijn het hiërarchisch ingrijpen door de politieke of ambtelijke top en het politiek ter verantwoording roepen van het bestuur door de gemeenteraad.

De aangetroffen besluitvormingsregels kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën. Enerzijds zijn er de besluitvormingsregels die de precedenten beschrijven (wat is in het verleden toegestaan en wat betekent dat voor toekomstige aanvragen?). Anderzijds zijn er de regels die de toekomstige normering in het plangebied weergeven. Vaak zijn dit de bouwmogelijkheden uit nieuwe bestemmingsplannen voor andere plangebieden.

Besluitvormingsregels voor de uitoefening van de vrijstellingsbevoegdheden ontstaan vaak informeel. Het is daarom niet verwonderlijk dat niet alle besluitvormingsregels kunnen worden gekwalificeerd als beleidsregel, omdat een formeel besluit van het college van burgemeester en wethouders (nog) ontbreekt. Er is meestal wel sprake van een formeel besluit wanneer de gemeente recent onderworpen is geweest aan een onderzoek door de VROM-inspectie.

De toepassing van de aangetroffen besluitvormingsregels hangt sterk samen met de wijze waarop deze besluitvormingsregels tot stand zijn gekomen. Bij het uitoefenen van de vrijstellingsbevoegdheid schippert de organisatie tussen enerzijds het institutionaliseren van overleg tussen plantoepassers en planontwerpers en anderzijds het sturen van de plantoepassers met duidelijke instructies. Beslissingen van de individuele plantoepassers zijn sterk bepaald door de besluitvormingsregels. In veel

gevallen wordt de besluitvormingsregel toegepast, wanneer aan het verzoek kan worden voldaan. In een enkel geval wordt op grond van de regel door de plantoepasser een aanvraag geweigerd. In de overige gevallen volgt, wanneer een aanvraag niet in de regel past, nader overleg. Het gevolg van dit overleg kan zijn dat er alsnog, in strijd met de regels, vrijstelling wordt verleend.

6.5.2 Toegevoegde waarde van beleidsregels

Wat zegt de casus over de uitoefening van de vrijstellingsbevoegdheden over de toegevoegde waarde van beleidsregels? Deze vraag kan worden beantwoord aan de hand van de aantoonbare verschillen tussen beleidsregels en overige besluitvormingsregels bij de verlening van vrijstelling van het bestemmingsplan. Het eerste verschil is dat de beleidsregels, in tegenstelling tot de overige besluitvormingsregels, altijd in ieder geval op de formele wijze zijn bekendgemaakt. In die zin hebben beleidsregels meer dan overige besluitvormingsregels, een toegevoegde waarde voor de transparantie en de legitimiteit van de beschikkingverlening. Voorts impliceert de bekendmaking dat de materiële rechtszekerheid, in de zin van voorspelbaarheid, beter wordt geborgd door beleidsregels dan door overige besluitvormingsregels.

Een tweede verschil tussen besluitvormingsregels en de aangetroffen beleidsregels is dat de beleidsregels altijd in ieder geval ter kennisname, maar soms ook ter besluitvorming aan de gemeenteraad zijn gestuurd. In die zin hebben beleidsregels een formele functie in het politieke verantwoordingsproces en daarmee een toegevoegde waarde voor de legitimiteit. Overigens kan deze toegevoegde waarde enigszins worden gerelativeerd. Op het aanbieden van de beleidsregel aan de gemeenteraad volgt zelden een politieke discussie of bijstelling van de beleidsregel. Er wordt slechts een *mogelijkheid* geboden.

Het derde verschil heeft eveneens te maken met de legitimiteit van de beschikkingverlening. Beleidsregels zijn, in tegenstelling tot de andere aangetroffen besluitvormingsregels, vastgesteld nadat daarover een inspraakprocedure is doorlopen. Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat beleidsregels ook op dit aspect bijdragen aan de legitimiteit van de beschikkingverlening. Deze conclusie schetst echter een wat al te rooskleurig beeld van de inspraakprocedures: er wordt zelden ingesproken, en als er al wordt ingesproken, leidt dat niet tot een wijziging van het beleid.

Het laatste aantoonbare verschil tussen beleidsregels en besluitvormingsregels heeft betrekking op de beoordeling van de uitoefening van de vrijstellingsbevoegdheden door de VROM-inspectie. Geconstateerd is dat de VROM-inspectie als voorwaarde voor een 'adequate' uitoefening van deze bevoegdheden voorschrijft, dat er beleid moet zijn vastgesteld. Bij deze voorwaarde wordt ook gekeken naar de wijze waarop het beleid is vastgesteld. Beleidsregels die zijn vastgesteld door het bevoegde bestuursorgaan leiden daarom tot een positief toezichtoordeel. Dit geldt niet voor de niet-geaccordeerde werkvoorschriften. In die zin dragen beleidsregels bij aan de kwaliteit van de beschikkingverlening, zoals dat wordt beoordeeld door de toezichthouder. Bij deze conclusie kan men zich echter de vraag stellen of het oordeel van de VROM-inspectie iets zegt over de kwaliteit van de beschikkingverlening. Vanuit het perspectief van het gemeentebestuur is dat echter een wat zinloze

vraag: beleidsregels genereren een positief oordeel en zijn alleen daarom al waardevol.

Voor wat betreft de toepassing van de besluitvormingsregels is geen verschil aangetroffen tussen de wijze waarop door het bestuursorgaan beleidsregels worden toegepast en de wijze waarop overige besluitvormingsregels van invloed zijn op de beschikkingverlening. In beginsel worden beide typen regels zeer precies toegepast wanneer de aanvraag via de regel kan worden gehonoreerd. Deze toepassing past bij een rechtmatige en doelmatige beschikkingverlening.

Wanneer de besluitvorming als uitkomst heeft dat de aanvraag niet via de regel kan worden gehonoreerd, dan is de toegevoegde waarde van de regel aanmerkelijk kleiner. In die situaties wordt niet afgewezen, maar vindt nader overleg en onderzoek plaats. Dit past bij een zorgvuldige, rechtmatige en doeltreffende uitoefening van de bestuursbevoegdheid, maar doet afbreuk aan de doelmatigheid ervan.

