

## Hoofdstuk 10

# Casevergelijking

### 10.1 Inleiding

Besluitvormingsregels in het algemeen en beleidsregels in het bijzonder hebben een toegevoegde waarde voor de kwaliteit van de beschikkingverlening, indien de bestuursbevoegdheid waarover de besluitvormingsregels normen bevatten, de besluitvormingsregels zelf en de wijze waarop de regels worden toegepast, aan een aantal kenmerken voldoen. Op basis van wat bekend is over de werking van organisaties en keuzes van ambtenaren binnen een organisatie, zijn hypothesen geformuleerd over de waarschijnlijkheid dat aan deze kenmerken wordt voldaan.

In de voorgaande hoofdstukken is nagegaan in hoeverre bij vier bestuursbevoegdheden steun kan worden gevonden voor deze hypothesen. In dit hoofdstuk worden de cases onderling vergeleken. Hierdoor komen eventuele verschillen tussen de bestuursbevoegdheden aan het licht en kan met meer precisie een conclusie worden getrokken over de omstandigheden waaronder besluitvormingsregels ontstaan en worden toegepast.

In paragraaf 10.2 komen de factoren aan de orde die het ontstaan en het vaststellen van besluitvormingsregels kunnen verklaren. Paragraaf 10.3 gaat over de factoren die van invloed zijn op het toepassen van besluitvormingsregels. Deze factoren zijn verwerkt in hypothesen die in de afzonderlijke cases zijn onderzocht. De vergelijking van de cases biedt ook de mogelijkheid om de invloed van de kenmerken van de bestuursbevoegdheden en de kenmerken van de gemeentelijke organisatie vast te stellen. In paragraaf 10.4 wordt nagegaan in hoeverre deze factoren van invloed zijn op de kenmerken van de besluitvormingsregels.

De casevergelijking heeft enerzijds als doel de theorie over de werking van besluitvormingsregels in ambtelijke organisaties aan te vullen en te verfijnen. Anderzijds leidt de casevergelijking tot nuancering van de centrale stelling die in dit onderzoek wordt getest, namelijk dat beleidsregels een toegevoegde waarde hebben voor de kwaliteit van de beschikkingverlening.<sup>1</sup> Kennis over de praktijk leidt tot inzicht in de omstandigheden waaronder *geen* besluitvormingsregels tot stand komen, of waaronder besluitvormingsregels tot stand komen die niet voldoen aan de

---

1. De nuancering bestaat in het argumentatiemodel van Toulmin uit afzwakkingen (beleidsregels hebben *meestal* toegevoegde waarde) en weerleggingen van de centrale stelling (beleidsregels hebben toegevoegde waarde, tenzij...). Beide typen nuanceringen komen in dit hoofdstuk aan de orde. Zie: Toulmin 1958, p. 101 e.v.

kenmerken van een beleidsregel. Bovendien kan met kennis over de praktijk een conclusie worden getrokken over de omstandigheden waaronder regels worden toegepast of juist niet worden toegepast.

## 10.2 Wat verklaart de aanwezigheid van besluitvormingsregels?

Uit de theorie over de werking van organisaties en over de wijze waarop individuele ambtenaren beslissingen nemen, zijn factoren afgeleid die van invloed kunnen zijn op het ontstaan van besluitvormingsregels. In het empirisch onderzoek naar de uitoefening van vier bestuursbevoegdheden, is voor een aantal van deze factoren steun gevonden. De onderstaande tabel bevat een overzicht van de factoren waarvan de invloed is vastgesteld.

**Tabel 10.1 De waargenomen invloed van factoren op het ontstaan van besluitvormingsregels<sup>2</sup>**

De bestuursbevoegdheid leidt tot...	19 WRO	Bestuursbevoegdheid		
		handhaving	bijzondere bijstand	evenementen
1. meer keuzeruimte in niet-unieke gevallen	++	+	+	++
2. hiërarchisch ingrijpen	+	++	+	+
3. noodzaak tot afstemming	+/-	+	+	++
4. veel gelijksoortige beschikkingen	++	+/-	++	+
5. beschikkingverlening op aanvraag, doelbereiking afhankelijk van (kwaliteit) aanvragen	-	+/-	++	+
6. ambtshalve beschikkingverlening, doelbereiking afhankelijk van medewerking belanghebbende	+/-	+	+/-	+/-
7. dreigend conflict met de aanvrager/direct-belanghebbende	-	+	+/-	+/-
8. dreigend conflict met benadeelde derden	-	+/-	+/-	+/-
9. beoordeling door een toezichthouder die toetst op aanwezigheid regels	++	++	+/-	+/-
10. politieke verantwoording	+	+	+	+

Niet alle bestuursbevoegdheden beschikken over de eigenschappen waarvan een invloed wordt verondersteld op het ontstaan van besluitvormingsregels. Indien de invloed niet kan worden vastgesteld, is dat in de tabel aangegeven met '+/-'. Bij andere factoren beschikt de bestuursbevoegdheid wel over de relevante eigenschappen waarvan een invloed werd verondersteld, maar is die invloed niet vastgesteld. Deze factoren zijn in de tabel weergegeven met '-'. Daarnaast zijn er factoren waarvan in alle onderzochte gemeenten is geconstateerd dat ze van invloed zijn op het ontstaan van besluitvormingsregels. Deze 'sterke factoren' zijn in de tabel weergegeven met '++'. De factoren waarvan de invloed niet in alle gemeenten is vastge-

2. De nummers in de tabel verwijzen naar de hypothesen waarin de genoemde factor is verwerkt.

steld, worden ‘aannemelijke factoren’ genoemd en zijn in de tabel aangeduid met ‘+’.

De tabel illustreert dat de invloed van een aantal van de onderzochte factoren niet bij alle bestuursbevoegdheden op de zelfde wijze is geconstateerd (beschikkingverlening op aanvraag, dreigend conflict met aanvrager/direct-belanghebbende). Van de overige factoren is ofwel vastgesteld dat ze sterk van invloed zijn op het ontstaan van regels, dan wel dat de invloed ‘aannemelijk’ is, omdat in een aantal gemeenten een waarneming is gedaan die de invloed van de factor bevestigt. Daarnaast is er één factor waarvan wel invloed werd verondersteld, maar die in de praktijk echter niet werd vastgesteld (dreigend conflict met benadeelde derde).

Hieronder worden de factoren beschreven waarvoor op zijn minst aanwijzingen zijn gevonden dat ze van invloed zijn op het ontstaan van besluitvormingsregels. Bij deze toelichting wordt tevens aandacht besteed aan de afwijkende waarnemingen.<sup>3</sup>

### 10.2.1 Meer keuzeruimte in niet-unieke gevallen

Indien de uitoefening van een bestuursbevoegdheid door een bestuursorgaan leidt tot een keuzesituatie met veel alternatieven, dan komen vanzelf besluitvormingsregels tot stand waarmee de keuzeruimte wordt ingeperkt. Bij dit mechanisme geldt de voorwaarde dat de bestuursbevoegdheid niet op unieke gevallen wordt toegepast. Het moet, met andere woorden, wel mogelijk zijn om de complexe werkelijkheid te vangen in een regel. De invloed van deze factor is bij alle bestuursbevoegdheden geconstateerd.

Het streven naar het opvullen van keuzeruimte is het gevolg van de organisatorische prikkel om onzekerheid en besluitvormingskosten te reduceren. De onzekerheid ontstaat door de hoeveelheid alternatieven. De keuze voor het ene alternatief brengt de onzekerheid met zich mee dat een ander alternatief wellicht ‘beter’ zou zijn geweest. ‘Beter’ in de zin van meer bijdragend aan het doel van de bestuursbevoegdheid, waarbij algemene belangen op een meer evenredige wijze zijn afgewogen en waarbij maximaal tegemoet kan worden gekomen aan concrete belangen van belanghebbenden. Het zoeken naar het beste alternatief is een kostbare aangelegenheid voor de actoren die met de besluitvorming zijn belast. Elke actor in de organisatie van het bestuursorgaan zal ernaar streven om een concreet geval in een algemene categorie onder te brengen en voor de algemene categorie een beslissing te formuleren die op het concrete geval kan worden toegepast. Beschikkingverlening wordt niet gekenmerkt door het zoeken naar afwijkende kenmerken van concrete gevallen, maar door het zoeken naar de mate waarin een concreet geval overeenkomt met een algemene categorie waarop vuistregels en standaardbeschikkingen van toepassing zijn.

Het beperken van keuzeruimte is vaak het resultaat van een autonoom proces van zelfbinding binnen uitvoerende afdelingen. Door op te schrijven welke beslissing in het verleden op de ‘normale gevallen’ is genomen, ontstaat een beslismodel voor toekomstige gevallen. In het empirisch onderzoek is geconstateerd dat vooral de

---

3. Vgl. Boskma & Herweijer 1988.

besluitvormingsregels voor het verlenen van evenementenvergunningen en het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan op deze wijze tot stand zijn gekomen. Soms worden deze vuistregels ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur, maar noodzakelijk is dat niet. De waarde en functie van deze regels vloeien niet voort uit de formele vaststelling, maar uit de duidelijkheid en zekerheid die de vuistregel voor de uitvoerende ambtenaren creëert.

De inhoudelijke normen die worden toegepast, hoeven niet binnen de ambtelijke dienst zelf te zijn geformuleerd. Soms worden de normen overgenomen van andere organisaties. Inhoudelijk bevatten de vuistregels bijvoorbeeld normen uit landelijke modellen, of uit regels van andere gemeenten. Bovendien zijn op bijzondere deelreinen, zoals de bijstandsverlening, particuliere aanbieders actief, die ondersteuning bieden bij de vormgeving van het beleid en daarmee tegelijkertijd de uitoefening van de bestuursbevoegdheid normeren. Voor de regels die tot stand komen ter reductie van de keuzeruimte, is de oorsprong niet van belang. Van belang is slechts of de regels voldoende duidelijk en scherp zijn om op concrete beschikkingen te kunnen worden toegepast. Verder is van belang dat de regels inhoudelijk overeenstemmen met wat binnen de ambtelijke organisatie als ‘juiste’ invulling van de keuzeruimte wordt gezien. Het feit dat sommige regels al functioneren bij een andere (grote) gemeente, of worden aangedragen door een particulier bureau met een zekere reputatie, versterkt de waarde die aan de normen wordt toegedicht. Van deze normen heeft men de overtuiging dat ze leiden tot de ‘juiste’ invulling van de keuzeruimte.

Indien regels ontbreken of indien de bestuursbevoegdheid in unieke, complexe gevallen moet worden toegepast die zich niet laten reguleren, blijft de onzekerheid voor de uitvoerende ambtenaren bestaan. Men zoekt dan naar alternatieve constructies om de onzekerheid te reduceren. Vaak leidt dat tot overleg tussen en binnen afdelingen. Overleg en regels zijn min of meer communicerende vaten: waar regels mogelijk zijn, kan overleg worden gereduceerd en waar regels niet mogelijk zijn, blijft overleg bestaan.

### 10.2.2 Veel gelijksoortige beschikkingen

De tweede factor die van invloed is op de aanwezigheid van besluitvormingsregels, is het aantal gelijksoortige beschikkingen waartoe de bevoegdheidsuitoefening leidt. De invloed van deze factor is bij alle bestuursbevoegdheden geconstateerd, zij het dat bij de handhaving van bouw- en ruimtelijke ordeningsregels het niet zozeer de vele *beschikkingen* zijn die de besluitvormingsregels verklaren, maar de hoeveelheid toezichtshandelingen voorafgaand aan de beschikkingen. In de praktijk blijkt toezicht bijna nooit te resulteren in een beschikking. Indien de factor iets ruimer wordt geformuleerd, namelijk als ‘de hoeveelheid gelijksoortige handelingen’, dan kan de invloed van deze factor zonder meer worden bevestigd, voor alle onderzochte bestuursbevoegdheden.

Lipsky wees al op het ontstaan van vuistregels om een grote stroom aanvragen efficiënt af te kunnen doen.<sup>4</sup> Het mechanisme dat de aanwezigheid van besluitvormingsregels verklaart is, net als bij de ruime keuzeruimte, het streven naar een re-

---

4. Lipsky 1980.

ductie van de besluitvormingskosten. Voor een deel overlappen beide factoren elkaar: onzekerheid kan worden beschouwd als een kostenpost waarvan de invloed gereduceerd kan worden door algemene regels te ontwikkelen en toe te passen.

Toch is er een verschil. Ook als de bestuursbevoegdheid geen of weinig keuzeruimte overlaat, ontstaan er besluitvormingsregels indien het bestuursorgaan deze bestuursbevoegdheid vaak moet uitoefenen. Met name de casus van de bijzondere bijstand illustreert dat de keuzeruimte en de frequentie van de bevoegdheidsuitoefening twee afzonderlijke factoren zijn. Op zichzelf is de keuzeruimte bij de verlening van bijzondere bijstand niet groot. Uit regelgeving en jurisprudentie kan worden afgeleid of in een concreet geval bijzondere bijstand moet worden verleend of niet. Ondanks de kleine keuzeruimte ontstaan wel besluitvormingsregels, waarmee aanvragen sneller en tegen geringere kosten kunnen worden afgewikkeld. De regels bevatten een opsomming van geldende wetgeving en de interpretatie daarvan door de rechter zoals blijkt uit de jurisprudentie, eventueel aangevuld met beleidskeuzes die door het bestuursorgaan zelf zijn gemaakt. Bij een veelvuldige uitoefening van een bestuursbevoegdheid bestaat de behoefte aan een overzicht van de geldende regels georiënteerd op de voorkomende cases. De opbouw van de regel is daarom sterk ‘bottom-up’: beredeneerd vanuit gevallen of situaties die zich in de praktijk voor doen, wordt een norm ontwikkeld voor de juiste uitoefening van de bestuursbevoegdheid.<sup>5</sup> De behoefte aan regels bestaat onafhankelijk van de keuzeruimte die door de bestuursbevoegdheid wordt gecreëerd.<sup>6</sup>

Het voorgaande impliceert een verschil in de kenmerken van de besluitvormingsregels dat door beide factoren ontstaat. Bij een bestuursbevoegdheid die leidt tot veel gelijksoortige beschikkingen is de besluitvormingsregel vaak een digitale beslissboom, opgenomen in een handboek, of verwerkt in een computerprogramma.<sup>7</sup> Indien een bestuursbevoegdheid meer keuzeruimte laat, is de besluitvormingsregel vaak min of meer een ‘gelegenheidsnorm’, geleend uit andere, aanverwante regelgeving, of overgenomen van andere gemeenten. In dat geval zoekt men naar een norm waarvan men vindt of denkt dat die de juiste invulling van de keuzeruimte weergeeft. Indien een bestuursbevoegdheid meer keuzeruimte biedt en bovendien veelvuldig wordt uitgeoefend, dan komt het organisatiebelang meer naar voren en worden de regels als sturingsinstrument gebruikt. De regels worden dan ‘hoog’ in de gemeentelijke organisatie vastgesteld door het bestuursorgaan. In de volgende tabel worden beide factoren met elkaar vergeleken.

---

5. Vergelijk de Beleidsregels 2007 zoals vastgesteld bij besluit van het bestuur van de Sociale Verzekeringsbank van 16 mei 2007. Ook de SVB heeft niet altijd veel keuzeruimte, maar binnen het bestuursorgaan bestaat wel de behoefte aan een ‘bottom-up’ regel.

6. Bovens & Zouridis 2002.

7. Over de werking van computerprogramma’s bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden: Groothuis & Svensson 2000; Groothuis 2001; Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003; Zouridis 2000.

**Tabel 10.2 Keuzeruimte, aantallen beschikkingen en soorten besluitvormingsregels**

De bestuursbevoegdheid	biedt het bestuursorgaan veel keuzeruimte	
	nee	ja
leidt tot veel gelijksoortige handelingen	nee	geen besluitvormingsregels
	ja	wel besluitvormingsregels, in de vorm van scherpe vuistregels, bijvoorbeeld in handboeken en computerprogramma's
		wel besluitvormingsregels, in de vorm van 'geleende' normen, niet noodzakelijk vastgesteld door een bestuursorgaan
		wel besluitvormingsregels, in de vorm van scherpe vuistregels, vastgesteld door een bestuursorgaan

### 10.2.3 Hiërarchische interventie

In het geval de bevoegdheidsuitoefening leidt tot veel gelijksoortige beschikkingen, ligt een interventie door de ambtelijk-bestuurlijke top van de bestuursorganisatie voor de hand. Een hiërarchische interventie kan ook als een afzonderlijke factor worden beschouwd voor het ontstaan van besluitvormingsregels: ook indien de bestuursbevoegdheid niet resulteert in veel gelijksoortige beschikkingen, leidt een interventie tot besluitvormingsregels.

Bij een aantal bestuursbevoegdheden is geconstateerd dat een correctie van hoger hand plaatsvond via (een herziening van) besluitvormingsregels. Evenementenbeleid is bijvoorbeeld vaak het resultaat van een concreet evenement waarover veel klachten werden ingediend, waarna het bestaande beleid werd aangescherpt. Een interventie kan ook leiden tot een versoepeling van het beleid. Hiërarchische interventies hebben er in een aantal gevallen toe geleid dat de regels voor het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan werden verruimd, waardoor meer bouw mogelijkheden worden gecreëerd. Ook het handhavingsbeleid is soms aangepast omdat overtreders klaagden over de 'strengere' behandeling op grond van het geldende beleid.

Bij een hiërarchische interventie zijn de angst voor precedents en, daarmee samenhangend, de dwingende werking van het gelijkheidsbeginsel in een bureaucratie de mechanismen die leiden tot het ontstaan van besluitvormingsregels. Op zichzelf zou de hiërarchische interventie beperkt kunnen blijven tot één concreet geval, bijvoorbeeld door, in afwijking van het geldende vrijstellingenbeleid, alleen aan degenen die hun ongenoegen kenbaar maken, ruimere bouw mogelijkheden te bieden, of door in afwijking van het bestaande handhavingsbeleid een overtreder met een zekere reputatie zwaar aan te pakken en andere overtreders niet. De reflex om voor individuen een uitzondering te maken op het bestaande beleid, wordt in de bureaucratie omgeving vervormd tot het aanpassen van bestaande regels voor toekomstige situaties. Uit de beslissingen in een individueel geval vloeien verplichtingen voort voor de wijze waarop toekomstige gevallen worden beoordeeld.<sup>8</sup> Indien de bestaan-

8. In die zin volgt de bureaucratie praktijk een definitie van beleidsregels die aansluit bij de definitie van Van Kreveld: precedents zijn ook beleid. Zie: Van Kreveld 1983, p. 9-10.

de praktijk in een concreet geval de verkeerde uitwerking heeft, wordt de praktijk voor de toekomst aangepast.

Tegelijkertijd blijkt dat, wanneer de praktijk is neergelegd in een besluitvormingsregel, hiërarchische interventies vaak uitblijven. Onvrede over concrete beslissingen kan soms worden weggenomen met het argument dat niet wordt afgeweken van de normale lijn ('zo doen we het altijd'). Over het algemeen is men niet snel geneigd om af te wijken van een bestaande praktijk. Dit is niet alleen een consequentie van een sterk gevoelde waarde van gelijkheid, maar ook van de omstandigheid dat de regel zelf is goedgekeurd en een goedgekeurde praktijk bevat. De goedkeuring kan afkomstig zijn van het politieke orgaan waaraan uiteindelijk verantwoording verschuldigd is, of van de bestuursrechter die de toepassing van het bestaande beleid 'niet onredelijk' heeft gevonden.

#### **10.2.4 Politieke context**

Het bestuursorgaan is over de uitoefening van een bestuursbevoegdheid in algemene zin verantwoording verschuldigd aan een politiek forum. Bij alle bestuursbevoegdheden is geconstateerd dat in een aantal gemeenten het politieke verantwoordingsproces van invloed is op het ontstaan van besluitvormingsregels. Dit is zeer zichtbaar bij de besluitvormingsregels voor de handhaving van bouw- en ruimtelijke ordeningsregels. Kritische vragen van de gemeenteraad leiden tot het ontstaan van beleid. Het handhavingsbeleid zelf is in veel gevallen ontwikkeld door of in samenwerking met de gemeenteraad.

Ook bij de andere bestuursbevoegdheden blijkt de verantwoording in de gemeenteraad een factor die leidt tot het ontwikkelen van besluitvormingsregels. Sommige regels voor evenementenvergunningen zijn tot stand gekomen omdat de gemeenteraad het college of de burgemeester ter verantwoording heeft geroepen over concrete incidenten, bijvoorbeeld evenementen die veel overlast teweeg brachten. Ook regels voor bijzondere bijstand zijn, met name in de grotere gemeenten, tot stand gekomen onder de politieke druk van de gemeenteraad.

Regels depolitiseren. Zeker indien de regels eerder zijn vastgesteld door de gemeenteraad zelf. Door een regel vast te stellen, waarop de gemeenteraad invloed heeft kunnen uitoefenen, wordt de gemeenteraad mede verantwoordelijk gemaakt voor de wijze waarop de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Deze mede verantwoordelijkheid beperkt de reikwijdte van de politieke discussie over toekomstige beslissingen waarin het beleid wordt toegepast. Weliswaar kan de besluitvormingsregel zelf ter discussie worden gesteld, maar in de praktijk blijkt dat daarvoor (veel) overtuigingskracht vereist is.

#### **10.2.5 Noodzaak tot afstemming**

Soms is de uitoefening van een bestuursbevoegdheid min of meer afhankelijk van de uitoefening van andere (bestuurs)bevoegdheden, die door andere organisaties of organisatieonderdelen binnen het bestuursorgaan worden uitgeoefend. De noodzaak tot afstemming kan leiden tot besluitvormingsregels, in de vorm van een procedurele afspraak waarin wordt vastgelegd hoe de verschillende organisatieonderdelen met

elkaar samenwerken. Soms hebben de procedurele regels materiële gevolgen voor de bevoegdheidsuitoefening.

Een deel van het handhavingsbeleid komt tot stand vanwege de noodzaak tot afstemming. Dit is het geval indien de handhaving zich richt op een concreet beleidsprobleem, zoals overtredingen in de horeca of in een bepaald bestemmingsplangebied. In het handhavingsbeleid is dan aangegeven welke consequenties handhaving van het ene voorschrift heeft voor de handhaving van het andere voorschrift. Ook strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden kan in handhavingsbeleid worden afgestemd. Soms blijft de afstemming beperkt tot het uitwisselen van informatie tussen toezichthouders die moeten toezien op de naleving van verschillende soorten voorschriften.

Afstemming is eveneens een reden dat evenementenbeleid tot stand komt. Voor de verlening van een evenementenvergunning moeten meerdere bestuursbevoegdheden tegelijk worden uitgeoefend. Het beleid bevat een min of meer integraal kader met de normen waaraan een 'acceptabel' evenement moet voldoen. Het beleid bevat verder de voorschriften waarover door de verschillende organisaties en organisatieonderdelen kan worden geadviseerd.

In het bijstandsbeleid blijft de afstemming beperkt tot het noemen van voorliggende voorzieningen die eveneens gericht zijn op de doelgroep. De concretisering van het recht op bijzondere bijstand is daarvan gedeeltelijk afhankelijk.

De invloed van de noodzaak tot afstemming op het ontstaan van besluitvormingsregels vloeit voort uit het streven naar een efficiënte besluitvorming. Indien de uitoefening van een bestuursbevoegdheid afhangt van de uitoefening van andere bestuursbevoegdheden, is in beginsel overleg noodzakelijk. Een procedurele regel vereenvoudigt dit overleg. Een materiële regel, met de voorwaarden waaronder van een bestuursbevoegdheid gebruik zal worden gemaakt, maakt het overleg overbodig. In dat geval kan men uit de regel afleiden of in een concreet geval de aanvrager ook over de overige toestemmingen, vergunningen of ontheffingen zal kunnen beschikken.

### **10.2.6 Beïnvloeden gedragskeuzes van burgers**

Besluitvormingsregels kunnen ontstaan om het gedrag van burgers te beïnvloeden. Bij een beschikkingverlening op aanvraag bestaat de beïnvloeding enerzijds uit het uitlokken van aanvragen en anderzijds uit het verhogen van de kwaliteit van die aanvragen. Het uitlokken van aanvragen is gericht op het reduceren van het non-gebruik. Het non-gebruik is vooral een probleem bij de 'gevende' bestuursbevoegdheden, waarbij het bestuursorgaan subsidies, voorzieningen of uitkeringen verstrekt. De besluitvormingsregels voor de verlening van bijzondere bijstand zijn ondermeer ontwikkeld om dit non-gebruik te reduceren. De regels zelf worden dan verwerkt in publieksvriendelijke versies, waarin is te lezen hoe aanvragen worden getoetst. Deze regels worden verspreid via klantenbrieven, advertenties of het internet. Bovendien biedt een scherpe interne regel de mogelijkheid om intern alle medewerkers binnen



de gemeentelijke organisatie die klantencontacten onderhouden met de mogelijke doelgroep, op de hoogte te brengen van een mogelijk recht op bijzondere bijstand.<sup>9</sup>

Het verhogen van de kwaliteit van de aanvragen is geen reden om besluitvormingsregels te ontwikkelen. De kwaliteit van de aanvragen is afhankelijk van het informele contact dat plaatsvindt voorafgaand aan de aanvraag. In dat contact vindt namens het bestuursorgaan een globale beoordeling van het voornemen plaats en wordt bovendien aangegeven welke gegevens voor de behandeling van de aanvraag moeten worden overgelegd. Met name vrijstellingen van het bestemmingsplan en evenementen worden vaak op deze wijze voorbereid. Regels om de kwaliteit van de aanvragen te verhogen, zijn dan niet noodzakelijk.

Bij ambtshalve besluiten kan gedragsbeïnvloeding onder omstandigheden ook een reden zijn om besluitvormingsregels te ontwikkelen. Het beleid voor de handhaving van bouw- en ruimtelijke ordeningsregels wordt in een aantal gevallen vastgesteld en gepubliceerd met als doel de spontane naleving te vergroten. Met name het handhavingsbeleid dat gericht is op de gedragingen van een specifieke, afgebakende groep, zoals horecaondernemers, komt met dat doel tot stand.

### 10.2.7 Dreigend conflict met direct-belanghebbende

Een belanghebbende kan bezwaar en beroep instellen tegen een voor hem nadelige beschikking. Er werd verondersteld dat in de kans op een conflict met belanghebbenden aanleiding kan zijn om besluitvormingsregels te ontwikkelen. De gedachte is dat de motivering van een beschikking met een verwijzing naar een besluitvormingsregel deugdelijke en overtuigender is voor benadeelde belanghebbenden dan het ontbreken van een dergelijke verwijzing.

In het onderzoek blijkt een dreigend conflict met een belanghebbende een zwakke factor vormt voor het ontwikkelen van besluitvormingsregels. In de praktijk wordt de dreiging van conflicten nauwelijks gevoeld. Aanvragen worden zelden geweigerd, zodat een direct-belanghebbende geen reden heeft om in bezwaar en beroep te gaan. Vaak wordt in het informele klantencontact voorafgaand aan het indienen van de aanvraag, voorkomen dat een aanvraag wordt ingediend voor beschikkingen die moeten worden geweigerd. Dit directe contact voorafgaand aan de formele procedure blijkt ook van belang voor de acceptatie van ambtshalve beschikkingen. Indien er een handhavingsbeschikking wordt genomen, wordt in de voorfase al regelmatig overleg gevoerd met de overtreder. In veel gevallen beëindigen overtreders hun overtreding op het moment dat kenbaar wordt gemaakt dat ze in overtreding zijn. Alleen indien de overtreders volharden in hun overtreding, komt het tot een handhavingsbeschikking. En in dat geval ligt er vaak een verschil van mening over de geconstateerde feiten – dus over de vraag of wel sprake is van een overtreding – ten grondslag aan het conflict. Met een verwijzing naar het handhavingsbeleid kan de overtreder dan niet worden overtuigd van de juistheid van de handhavingsbeschikking.

---

9. De klantencontacten met de doelgroep worden bijvoorbeeld onderhouden door degenen die belast zijn met de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO).

In de gevallen waarin een beschikking resulteert in een conflict en een belanghebbende een bezwaarschrift indient, wordt de verwijzing naar de besluitvormingsregel eerder gezien als een ondersteunend argument dan als het dragende argument waarop de beschikking is gebaseerd. Meestal wordt gekozen voor een individuele motivering, waarbij wordt gewezen op het (vele) onderzoek in dit concrete geval en de individuele belangenafweging. Een op het individu gerichte motivering overtuigt de teleurgestelde belanghebbende over het algemeen beter dan een verwijzing naar algemene regels.

De verwijzing naar de algemene regel is vooral bedoeld voor de beoordeling van het concrete besluit door de bezwaaradviescommissie of de bestuursrechter. Zij beoordelen het besluit op de 'redelijkheid' van de afweging van de (algemene) belangen. Individuele burgers laten zich minder snel overtuigen door een redelijke belangenafweging. De burger die geraakt wordt door het besluit, beoordeelt het besluit op rechtvaardigheid. Op de subjectieve rechtvaardigheid van het besluit heeft de regel minder invloed: burgers kunnen de redelijkheid van de regel onderschrijven, maar uiteindelijk vinden dat deze onrechtvaardig uitpakt in hun individuele geval. De verwijzing naar de regel overtuigt hen dan niet.

### 10.2.8 Toezichthouders

De aanwezigheid van een toezichthouder die zijn oordeel al dan niet baseert op de aanwezigheid van besluitvormingsregels, is van grote invloed op het ontstaan van deze regels. Zowel bij de handhaving van bouw- en ruimtelijke ordeningsregels als bij het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan, blijkt het optreden van de VROM-inspectie van invloed op het ontstaan van handhavings- en vrijstellingenbeleid. De VROM-inspectie stelt beleid als voorwaarde voor een adequate uitoefening van deze bevoegdheden. Zonder beleid riskeert het gemeentebestuur een negatief toezichtoordeel. Bovendien zal het gemeentebestuur bij het ontbreken van beleid een 'verbeterplan' moeten voorleggen aan de VROM-inspectie, met daarin het voornemen om beleid te gaan ontwikkelen. Geconstateerd is dat alle gemeentebesturen die recent door de VROM-inspectie aan een onderzoek zijn onderworpen, in reactie daarop beleid ontwikkelen, of het bestaande beleid zodanig oppoetsen zodat voldaan is aan de eisen van de VROM-inspectie.<sup>10</sup>

Het evenementenbeleid en het bijstandsbeleid komen niet onder druk van een toezichthouder tot stand. Bij deze bestuursbevoegdheden is een toezichthouder afwezig (evenementenbeleid) of laat de toezichthouder zijn oordeel niet afhangen van de aanwezigheid van een beleid (bijstandsbeleid).

Toezichthouders zijn *veroorzakers van beleid*. Vanuit het perspectief van de toezichthouder biedt het beleid inzicht in de wijze waarop normaal gesproken de bestuursbevoegdheid wordt uitgeoefend. Bovendien vormt de waarneming dat beleid is ontwikkeld, een aanwijzing dat de bestuursbevoegdheid weloverwogen wordt uitgeoefend. Dat deze aanwijzing matig onderbouwd is, blijkt uit de waarneming dat beleid soms niet wordt ontwikkeld om de uitoefening van de bestuursbevoegdheden beter te waarborgen, maar vooral met als doel te voldoen aan de eisen van de toe-

---

10. Soms is er bijvoorbeeld wel een beleid, maar is dat niet formeel vastgesteld.

zichthouder. Dit beleid verdwijnt in de bureaulade zodra de toezichthouder de uitoefening van de bestuursbevoegdheden positief heeft beoordeeld.

### 10.2.9 Conclusie: waarom worden besluitvormingsregels ontwikkeld?

Voor het empirische onderzoek zijn enkele hypothesen geformuleerd. Deze hypothesen bevatten factoren die verklaren onder welke omstandigheden regels ontstaan in ambtelijke organisaties. In het onderzoek naar de wijze waarop vier bestuursbevoegdheden worden uitgeoefend, is steun gevonden voor de invloed van enkele van de onderscheiden factoren. De factoren die wel aanwijsbaar van invloed zijn op het bestaan van besluitvormingsregels kunnen worden samengevat in twee mechanismen.

Enerzijds is er een *defensiemechanisme* dat leidt tot het ontstaan van besluitvormingsregels. Een bestuursorgaan opereert in een politieke context en neemt besluiten waarop soms toezicht wordt gehouden door een toezichthouder en waardoor belanghebbenden in hun belang worden geraakt. Deze belanghebbenden kunnen rechtsmiddelen aanwenden om het besluit ter discussie te stellen. Deze variabelen hebben, in hun onderlinge samenhang, invloed op de wijze waarop de organisatie vormgegeven wordt. Politieke interesse in de uitoefening van een bestuursbevoegdheid, al dan niet versterkt door een toezichthouder die negatieve rapporten publiceert, eventueel in combinatie met een groot aantal juridische geschillen over de uitoefening van de bestuursbevoegdheid, resulteert in een formalisering van de beschikkingverlening. Formalisering vindt in veel gevallen plaats in de vorm van het vaststellen van regels en het beschrijven van interne procedures.

Met regels kan kritiek uit de omgeving van het bestuursorgaan worden weggenomen. Politieke discussie verstomt indien verwezen kan worden naar een vaste procedure of een vaste praktijk. Toezichthouders baseren hun oordeel op de aanwezigheid van een vaste gedragslijn, omdat daaruit een zekere regelmaat kan worden afgeleid. En hoewel individuele burgers misschien niet altijd overtuigd zijn door een verwijzing naar algemene regels, baseren bezwaarcommissies en bestuursrechters hun oordeel over de kwaliteit van de beschikking wel op het aanwezige beleid. Voor hen geldt de verwijzing naar een vaste regel als een indicatie dat het voorliggende besluit voldoet aan de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

De reflex van een organisatie om te formaliseren in een kritische omgeving, is overigens niet uniek voor ambtelijke organisaties zoals bestuursorganen. In elke organisatie zal een kritische omgeving van invloed zijn op de formalisering en het ontstaan van *standard operating procedures*.<sup>11</sup>

Het tweede mechanisme waarin veel factoren samenvallen, is het *efficiëntiemechanisme*. Regels ontstaan omdat daarmee beslissingen sneller en efficiënter tot stand komen. In beginsel brengt het goed uitoefenen van een bestuursbevoegdheid hoge kosten met zich mee. De kosten bestaan niet alleen uit het juist interpreteren van de relevante regelgeving, maar ook uit het juist vaststellen van de relevante feiten. In de

---

11. Voor het mechanisme om te formaliseren maakt het niet uit of de kritische omgeving leidt tot politieke, privaatrechtelijke (financiële) of strafrechtelijke aansprakelijkheid. In alle gevallen ontstaan regels. Vgl.: Stamhuis 2006; Voogsgeerd 2006; Knoops 2004; De Wijkerslooth 2007.

praktijk is beschikkingverlening een opeenvolging van concessies aan het normatieve ideaalbeeld van bestuursorganen dat uit de Awb opdoemt.

Het bestuursorgaan onderzoekt namelijk niet *alle* relevante feiten, maar alleen de feiten waarvan het bestuursorgaan vindt dat ze relevant zijn. Dit leidt tot een schifting van relevante en irrelevante feiten. Omdat deze schifting wordt vormgegeven door het bestuursorgaan zelf, kunnen de feiten die door de belanghebbende worden aangedragen en waarvan de belanghebbende vermoedt dat ze van belang zijn voor de besluitvorming, al snel als ‘irrelevant’ terzijde worden geschoven.<sup>12</sup>

Bovendien past het bestuursorgaan niet al het objectieve recht toe op de vastgestelde feiten, maar alleen de selectie van het recht die men altijd toepast, en dan het liefst in een handzame interpretatie. Het ‘law in the books’ wordt vervormd tot ‘law in action’.<sup>13</sup> Dit ‘law in action’ is vaak zo dwingend dat bij het vaststellen van bepaalde feiten de inhoudelijke beslissing zich vanzelf opdringt.

In dit proces van beschikkingverlenen vervullen besluitvormingsregels de verbindende schakel tussen het ‘recht in de boeken’ en het recht in de praktijk. Niet het in artikel 3:2 Awb neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel bepaalt of en in hoeverre bepaalde belangen en feiten worden onderzocht, maar de vertaling van dat beginsel voor de betreffende bestuursbevoegdheid in de besluitvormingsregel. Het materiële recht op bijvoorbeeld bijzondere bijstand wordt niet vastgesteld door eerst in alle bijzondere wetgeving na te gaan op welke voorliggende voorziening een aanvrager wellicht een beroep kan doen, maar door de besluitvormingsregel toe te passen waarin die voorliggende voorzieningen zijn geïnventariseerd. En indien ruimte bestaat voor een belangenafweging, wordt die afweging van belangen niet vormgegeven op de wijze zoals beschreven in artikel 3:4, tweede lid, Awb, maar door de besluitvormingsregel, waarin de belangenafweging in abstracto is neergelegd, toe te passen.

Uiteindelijk beantwoordt men binnen het bestuursorgaan digitale vragen: kan de aanvraag wel of niet worden gehonoreerd? Is de geconstateerde situatie een overtreding of niet? En moet in dat geval wel of niet worden opgetreden? Besluitvormingsregels zijn het instrument waarmee deze vragen worden beantwoord.

Ook het efficiëntiemechanisme is niet voorbehouden aan bestuursorganen. Elke organisatie die geconfronteerd wordt met een repeterende beslissingssituatie, zal uiteindelijk een beslissingsmodel ontwikkelen om deze beslissingen snel(ler) te kunnen nemen.<sup>14</sup> Bijzonder is slechts dat van bestuursorganen bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden maatwerk wordt verlangd en dat de besluitvormingsregels daaraan in de weg lijken te staan. Maatwerk is slechts mogelijk indien regels af en toe *niet* worden toegepast.

### 10.3 Wat verklaart de toepassing van besluitvormingsregels?

De aanwezigheid van een besluitvormingsregel vormt nog geen garantie dat de regel ook daadwerkelijk wordt toegepast bij de beschikkingverlening. Over de keuze van

12. Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 294 e.v.

13. Abel 1973. Zie ook: Van Montfort 1990, p. 9 e.v.

14. Lipsky 1980; Prottas 1979; Perrow 1986.

ambtenaren om regels al dan niet toe te passen, zijn vijf hypothesen geformuleerd. Drie van de hypothesen bevatten factoren die leiden tot de verwachting dat de besluitvormingsregel wordt toegepast. Twee factoren verklaren waarom besluitvormingsregels soms *niet* worden toegepast. In de onderstaande tabel is weergegeven voor welke van de factoren steun is gevonden in het onderzoek.

**Tabel 10.3 De waargenomen invloed van factoren op het toepassen van besluitvormingsregels<sup>15</sup>**

De besluitvormingsregel wordt (niet) toegepast omdat...	19 WRO	Bestuursbevoegdheid		
		handhaving	bijzondere bijstand	evenementen
11. de besluitvormingsregels scherp zijn	+	+	++	+
12. er interne controle plaatsvindt op de toepassing van de regels	++	++	++	+
13. er een grote kans bestaat op externe controle (procedurekans)	+/-	+	+/-	+/-
14. de toepassing van de regel naar het oordeel van de toepasser leidt tot suboptimale besluiten (professionele afweging)	+	-	-	-
15. de toepassing van de regel leidt tot het schaden van het belang van de direct-belanghebbende (cliëntgerichte afweging)	+	+	+	+

De procedurekans als mogelijke verklaring voor de keuze om de regel toe te passen, kon niet bij alle onderzochte bestuursbevoegdheden worden onderzocht, omdat de procedurekans in de praktijk gering is. Alleen bij de handhavingsbeschikkingen is de kans dat de overtreder bezwaar en beroep indient tegen een beslissing om de regel al dan niet toe te passen, van invloed op de toepassing van de regel. In het onderzoek zijn aanwijzingen gevonden dat de scherpste van de besluitvormingsregels van invloed is op de beslissing om de regel toe te passen. Ook de interne controle vormt over het algemeen een sterke verklarende factor. Voor de beslissing om af te wijken van de regel, geven vooral cliëntgerichte overwegingen de doorslag. Alleen bij vrijstellingen van het bestemmingsplan is ook een professionele afweging aangetroffen ter rechtvaardiging van een afwijking van de regel.

### 10.3.1 Scherpe besluitvormingsregels

Ambtenaren zijn geneigd om besluitvormingsregels toe te passen, indien uit de regel dwingend voortvloeit welke beslissing moet worden genomen. Een scherpe regel nodigt uit tot een *heuristische* regeltoepassing, waarbij alternatieve beslissingen – oftewel: andere beslissingen dan uit de regel voortvloeien – uit het oog worden verloren.

Het gegeven dat veel van de regels voor de verlening van bijzondere bijstand objectief gezien scherp zijn en de ambtenaar geen interpretatie- of afwegingsruimte laten, verklaart dat niet vaak van deze regels wordt afgeweken. Ook de besluitvormingsregels voor het verlenen van evenementenvergunningen en vrijstelling van het

15. De nummers in de tabel verwijzen naar de hypothesen waarin de genoemde factor is verwerkt.

bestemmingsplan bevatten scherpe criteria. Voor deze regels geldt echter, evenals voor de handhavingsregels, dat de regels naast scherpe normen ook vage onderdelen bevatten waarvoor nadere interpretatie noodzakelijk is. In zoverre zijn de regels meer referentiepunt dan dwingend gedragsvoorschrift. Op voorhand is bijvoorbeeld niet helder wat onder 'hinder' wordt verstaan, of onder 'onevenredige benadeling'. De uitvoerende ambtenaar zal in concrete beschikkingsprocedures inhoud moeten geven aan deze termen.

Veel vage regels blijken voor degenen die deze regels moeten toepassen, wel voldoende scherp. De vage regels worden nader geïnterpreteerd en ingevuld in het overleg binnen de ambtelijke organisatie. Dit leidt tot de materiële interpretatieregels van 'zo doen we het altijd' of 'die uitkomst kan toch niet de bedoeling zijn'. Het zijn deze normen, die niet op schrift zijn gesteld, die uiteindelijk bepalend zijn voor de vraag of en in welke mate regels worden toegepast.<sup>16</sup>

### 10.3.2 Interne controle

Interne controle leidt vaker tot de beslissing om regels toe te passen. Interne controle kan variëren. Soms is sprake van een expliciete vorm van interne controle en kan binnen de organisatie een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de 'echte' street-level bureaucraten die het contact met de aanvrager onderhouden of die een overtreding hebben waargenomen en anderzijds degenen die de street-level bureaucraten controleren. De controlerende ambtenaren hebben vaak ook het mandaat en ondertekenen namens het bestuursorgaan de conceptbeschikking die door de street-level bureaucrat is opgesteld. Met name bij de handhavingsbeschikkingen en de beschikkingen over bijzondere bijstand wordt in de besluitvormingsprocedure voorzien in een interne controle door een andere functionaris. Ook de besluiten over vrijstelling van het bestemmingsplan leiden meestal tot een interne 'check'.

De controle op een voorgenomen beslissing is over het algemeen terughoudend. Er vindt niet altijd een integrale herbeoordeling van de aanvraag of het dossier plaats. Soms blijft de controle beperkt tot de vaststelling of alle gegevens in het dossier aanwezig zijn. In andere gevallen wordt ook de inhoud van de beschikking beoordeeld. Bij de controle speelt een eventuele besluitvormingsregel een belangrijke rol. Een conceptbeschikking passeert de controle, indien deze voldoet aan de besluitvormingsregels. Regels zijn voor degenen die in de organisatie beslissingen moeten nemen, de operationalisering van wat een 'goede' beschikking is: conformiteit aan de regel impliceert een goede beschikking.

In sommige gevallen vergt de voorbereiding van een beschikking een intern overleg op hetzelfde hiërarchische niveau. Het kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn dat een dossier wordt overgedragen aan een andere afdeling, waar de beschikking op andere aspecten wordt beoordeeld. Deze vorm van controle doet zich voor bij de kleinschalige evenementen die schriftelijk worden voorbereid. Een aanvraag leidt tot een schriftelijke voorbereidingsprocedure waarin dezelfde aanvraag langs meerdere afdelingen wordt geleid, die elk de aanvraag vanuit een ander perspectief beoordelen. In de advisering door de verschillende afdelingen en diensten zal iedereen zo-

---

16. Vgl.: Aalders 1987.

veel mogelijk gebruik maken van de afgesproken vergunningsvoorschriften. Afwijken heeft tot gevolg dat de schriftelijke procedure wordt gecompliceerd met een overlegronde. In feite ontstaat ook bij deze horizontale overdracht een controlemechanisme: elke individuele ambtenaar kiest er zo vaak mogelijk voor om de regel toe te passen, omdat het afwijken de interne procedure bemoeilijkt.<sup>17</sup>

### 10.3.3 Afwijken van besluitvormingsregels

Er wordt niet vaak afgeweken van besluitvormingsregels. Wanneer wordt afgeweken, wordt de rechtvaardiging gezocht in het belang van de direct-belanghebbende die door toepassing van de regel zou worden benadeeld. Indien uit de regel voortvloeit dat een gevraagde voorziening niet kan worden verstrekt, of dat handhaving moet volgen, dan kan er een uitzondering worden gemaakt ten voordele van de direct-belanghebbende. Hierbij geldt echter wel een zekere drempel: een zekere benadeling van de belanghebbende wordt nog wel acceptabel geacht. Men besluit pas tot afwijking indien het toegebrachte nadeel te groot is en 'onredelijk' wordt geacht.

In de praktijk varieert de grens van het 'onredelijke' nadeel per bestuursbevoegdheid. Van belang is of de bestuursbevoegdheid een concreet belang van een derde-belanghebbende beschermt. Ontbreekt een derde, dan zal men eerder tot de conclusie komen dat regeltoepassing 'onredelijk' nadeel toebrengt dan indien er wel een derde is. Bij handhavingsbeleid wordt vaak ten gunste van de overtreder afgeweken in de vorm van een ruimere begunstigingstermijn en een lagere dwangsom, omdat een concrete derde zich vaak niet aandient. Bovendien kunnen de meeste overtredingen worden gelegaliseerd. Ook bij het afwijken van het bijstandsbeleid spelen uitsluitend cliëntgerichte motieven. Indien een weigering van een voorziening 'onredelijk' wordt gevonden, is er in beginsel geen belemmering om af te wijken van de regel.

Bij het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan vloeit de onredelijkheid voort uit de beperking van de bouwmogelijkheden en het eigendom van burgers tegenover algemene planologische belangen. Zo lang een weigering slechts met abstracte planologische belangen kan worden verdedigd, is een afwijking ten gunste van de aanvrager denkbaar. Dit is anders indien zich een concreet tegengesteld belang aandient, bijvoorbeeld van een omwonende, die door het verlenen van vrijstelling wordt benadeeld. Het nadeel dat door de algemene regel aan de direct-belanghebbende wordt toegebracht, is dan wat minder snel onredelijk.

Overigens is tevens geconstateerd dat de besluitvormingsregels voor het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan in een enkel geval juist *ten nadele* van de aanvrager niet worden toegepast. De afwijking wordt dan gerechtvaardigd met het argument dat het bestemmingsplan al veel bouwmogelijkheden biedt, en dat het toepassen van het vrijstellingenbeleid een te grote inbreuk op de normen van het bestemmingsplan zou inhouden. Er vindt dan een professionele afweging plaats, die past bij de aard van de bestuursbevoegdheid. Het belang dat met de besluitvormingsregel wordt beschermd, kan dan uiteindelijk zwaarder wegen dan het belang van de direct-belanghebbende.

---

17. Vgl.: Knegt 1986, p. 60 e.v.

Hoewel de weging van het nadeel dat door de regel wordt toegebracht, tegenover het doel dat met die regel wordt beoogd, sterk lijkt op de wijze waarop de regeltoepassing in artikel 4:84 Awb is genormeerd, is er één belangrijk verschil. In de praktijk stelt men zich nooit de vraag of zich in een concreet geval omstandigheden aandienen die bij het vaststellen van de regel niet zijn meegewogen en daarom kunnen gelden als 'bijzondere omstandigheden'.

#### 10.3.4 Conclusie: waarom worden besluitvormingsregels toegepast?

Er zijn twee methodes aangetroffen waarop besluitvormingsregels worden toegepast bij de beschikkingverlening. Enerzijds zijn er de besluitvormingsregels die bij elke aanvraag of ambtelijk voornemen zeer precies, op een *heuristische manier* worden toegepast.<sup>18</sup> Elk geval wordt in de sleutel van de regel geplaatst, zodat de te nemen beslissing zich vanzelf opdringt. Deze wijze van regeltoepassen hangt sterk samen met het streven naar een reductie van besluitvormingskosten. Vaak is de interne controle hierbij een versterkende factor.

Overigens hoeft het eindresultaat, in de vorm van de beschikking, niet noodzakelijkerwijs een verwijzing te bevatten naar de toegepaste besluitvormingsregel. Soms zijn de normen uit de regels geïnternaliseerd bij degenen die de beslissing moeten nemen en volgt de regeltoepassing min of meer automatisch, zonder dat men er verder over nadenkt. Dit is vooral het geval met regels die een beschrijving van een bestaande ambtelijke praktijk inhouden.

Een geheel andere wijze waarop regels worden toegepast, is het *legitimerend gebruik*. Bij dit gebruik wordt een beslissing achteraf gerationaliseerd door deze alsnog in de sleutel van de besluitvormingsregel te plaatsen. In veel gevallen zal de beslissing overeenkomen met wat er uit de algemene regel voortvloeit. In een enkel geval past de beslissing niet bij de regel en is een aanvullende motivering noodzakelijk om aan te geven dat de regeltoepassing in het voorliggende geval tot een verkeerde bevoegdheidsuitoefening leidt. Indien dan de regeltoepassing te veel afwijkt van de wenselijke bevoegdheidsuitoefening en het verschil tot een 'onredelijke' benadeling van de belanghebbende leidt, wordt afgeweken van de regel.

Legitimerend gebruik past bij vage regels. Heuristisch gebruik past bij scherpe regels. In het onderzoek is, met name voor wat betreft de regels over bijzondere bijstand, meermalen opgemerkt dat men vindt dat regels vaak te strikt worden toegepast, waardoor 'domme' beschikkingen worden genomen. Gelet op het voorgaande kan men dit soort beschikkingen op twee manieren vermijden. De eerste strategie is het verfijnen van de regels, zodat de regeltoepassing leidt tot de juiste maatwerkbeslissing.<sup>19</sup> De tweede strategie betreft een combinatie van het vager maken van regels en het investeren in de kennis en vaardigheden van degenen die de regels moeten toepassen en het creëren van ruimte voor intern overleg over de juiste regeltoepassing.

18. Zie voor het onderscheid heuristisch versus legitimerend gebruik: Knegt 1986.

19. Vgl.: Fleurke & De Vries 1998; Fleurke, Hulst & De Vries 1995.



## 10.4 Kenmerken van de besluitvormingsregels

De centrale stelling waarvan de houdbaarheid in dit onderzoek wordt onderzocht, luidt dat beleidsregels toegevoegde waarde hebben voor de kwaliteit van de beschikkingverlening. Het is daarom van belang om vast te stellen in hoeverre beleidsregels zich onderscheiden van overige besluitvormingsregels. Beleidsregels verschillen doordat over deze regels een besluit is genomen door het bevoegde bestuursorgaan. Bovendien voldoen de ideale beleidsregels aan een aantal aanvullende kenmerken.

De vergelijking van de cases maakt het mogelijk om na te gaan welke factoren van invloed zijn op de kenmerken van de besluitvormingsregels. Twee factoren kunnen worden onderzocht: de invloed van de aard van de bestuursbevoegdheid en de invloed van de omvang van de gemeente waarin de regel is aangetroffen.

### 10.4.1 Beleidsregels per bestuursbevoegdheid

#### 10.4.1.1 *Beleidsregels, raadsrichtlijnen en overig beleid*

Het is niet eenvoudig om in kwantitatieve zin aan te geven wat het aandeel beleidsregels is tussen de overige besluitvormingsregels. Vaak zijn er meerdere besluitvormingsregels voor de uitoefening van dezelfde bestuursbevoegdheid, waarvan er één kan worden gekwalificeerd als beleidsregel. In sommige gevallen bestrijken de verschillende regels een onderdeel van de bevoegdheidsuitoefening. Zo zijn er bij het handhavingsbeleid regels aangetroffen die slechts betrekking hebben op bijzondere typen overtredingen en bij het vrijstellingenbeleid regels die gelden voor bijzondere typen bouwwerken.

Het onderzoek biedt echter wel de mogelijkheid om de samenstelling van de besluitvormingsregels per bestuursbevoegdheid globaal te typeren, zodat nagegaan kan worden waarom, onder welke omstandigheden, men kiest voor beleidsregels in plaats van een ander soort besluitvormingsregel.

Voor het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan, zijn vaak beleidsregels aangetroffen. De beleidsregels bevatten vaak normen voor de gehele vrijstellingsbevoegdheid uit artikel 19, derde lid, WRO. Daarnaast zijn besluitvormingsregels aangetroffen die alleen gaan over bijzondere bouwwerken, zoals bijgebouwen in de bebouwde kom. Naast beleidsregels zijn ook vaak niet-geaccordeerde werkvoorschriften aangetroffen. De status van niet-geaccordeerd werkvoorschrift is meestal een tijdelijke, vooruitlopend op het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan waarin deze norm wordt opgenomen als een bijgebouwenregeling. Het komt echter ook voor dat de niet-geaccordeerde werkvoorschriften andere aspecten van de bevoegdheidsuitoefening normeren en daarom naast beleidsregels blijven bestaan. De niet-geaccordeerde werkvoorschriften bevatten dan de minder indringende (procedurele) beslissingen waarvan men het niet de moeite waard vindt om deze aan het bestuur voor te leggen.

In het handhavingsbeleid is een relatief groot aandeel raadsrichtlijnen aangetroffen. De globale regels en normen worden vastgesteld door de gemeenteraad. Vaak beperkt de besluitvorming door de gemeenteraad zich tot een omschrijving van de te handhaven voorschriften. Soms worden ook materiële beslissingen genomen, bij-

voorbeeld over het gedogen van overtredingen. Voor de realisering van de beleidsvoornemens is een organisatorische vertaling noodzakelijk. In beleidsregels wordt de handhavingscapaciteit verdeeld over de verschillende voorschriften die moeten worden gehandhaafd. Bovendien bevatten de beleidsregels soms ook beslissingen over de inhoud van de beschikkingen, zoals de hoogte van de dwangsommen en de lengte van de begunstigingstermijnen.

Voor het handhavingsbeleid geldt dat er altijd maximaal twee typen regels zijn aangetroffen: een abstract beleidsdocument, bedoeld voor de bestuurlijke consensus tussen college en gemeenteraad en een concreter beleidsdocument dat op de uitvoering is gericht. Als handhavingsbeleid is aangetroffen, dan is dit beleid vastgesteld door een bestuursorgaan. Handhaven beschouwt men als een risicovolle bestuursbevoegdheid, waarbij de politieke en juridische risico's rechtvaardigen dat een bestuursorgaan het beleid vaststelt.

Het beleid voor bijzondere bijstand bestaat meestal uit drie typen regels. Naast een raadsrichtlijn, soms in de vorm van een verordening, geldt een beleidsregel en worden niet-geaccordeerde werkvoorschriften toegepast. De raadsregels bevatten algemene normen, in de vorm van aanspraken voor burgers. De vertaling naar concrete beslissingen en uitvoeringsregels vindt plaats in de beleidsregels en de niet-geaccordeerde werkvoorschriften. Tussen gemeenten onderling verschilt de betekenis van de beide laatste besluitvormingsregels. In sommige gemeenten worden vrijwel alle uitvoeringsregels vastgesteld door het college, terwijl men in andere gemeenten deze regels niet belangrijk genoeg vindt om ze aan het college voor te leggen.

Voor de evenementenvergunning zijn vooral richtlijnen aangetroffen. In veel gevallen realiseert men zich simpelweg niet dat het de burgemeester is die de bevoegdheid bezit om beleidsregels vast te stellen. De kwalificatie als richtlijn is daarom eigenlijk het gevolg van een bestuursrechtelijke blunder. Daarnaast vormt de afstemming met andere (college)bevoegdheden soms de reden om de regel door het college te laten vaststellen. Behalve collegerichtlijnen, zijn ook raadsrichtlijnen en niet-geaccordeerde werkvoorschriften aangetroffen. De bemoeienis van de gemeenteraad vloeit vaak voort uit een concreet evenement waarover veel klachten zijn ingediend. De relevante regels zijn neergelegd in niet-geaccordeerde werkvoorschriften indien zich geen incident heeft voorgedaan.

In de volgende tabel wordt per bestuursbevoegdheid en per gemeente aangegeven welke soorten besluitvormingsregels zijn aangetroffen. De tabel brengt het aandeel beleidsregels tussen de overige besluitvormingsregels in beeld.

**Tabel 10.4 Typen besluitvormingsregel per bestuursbevoegdheid per gemeente (BR = beleidsregel, RL = richtlijn, WV = niet-geaccordeerd werkvoorschrift)**

	vrijstellingen			handhaving			bijzondere bijstand			evenementen		
	BR	RL	WV	BR	RL	WV	BR	RL	WV	BR	RL	WV
De Marne												
Oldenzaal												
Harderwijk												
Kerkrade												
Smallingerland												
Haarlemmermeer												
Groningen												
Utrecht												

Beleidsregels komen bijna nooit alleen. Naast beleidsregels gelden ook vrijwel altijd andere soorten besluitvormingsregels. Soms zijn de overige besluitvormingsregels in praktische zin van groter belang dan de beleidsregels zelf, omdat deze regels over meer aspecten van de bestuursbevoegdheid een beslissing bevatten. In die zin is de toegevoegde waarde van beleidsregels op de gemeentelijke beschikkingverlening in kwantitatief opzicht niet groot.

#### 10.4.1.2 De rechtmatigheid van beleidsregels

De toegevoegde waarde van beleidsregels is afhankelijk van de kwaliteit van deze regels. Beleidsregels dragen niet bij aan de kwaliteit van de beschikkingverlening, indien toepassing ervan leidt tot een onwettelijke of anderszins onrechtmatige beschikkingverlening. Bovendien zijn de normen uit hoofdstuk 3 van de Awb van belang. Bekendgemaakte beleidsregels die steunen op een deugdelijke belangenafweging en voorzien zijn van een draagkrachtige motivering, hebben voor de beschikkingverlening de maximale toegevoegde waarde. De toegevoegde waarde van beleidsregels moet blijken uit de mate waarin beleidsregels aan deze kenmerken voldoen ten opzichte van andere besluitvormingsregels.

#### Onwettelijke of onrechtmatige beleidsregels

Een aantal besluitvormingsregels leidt bij toepassing tot een onwettelijke of kennelijk onrechtmatige bevoegdheidsuitoefening. Sommige van de besluitvormingsregels voor de verlening van bijzondere bijstand kunnen rechtmatigheidsgebreken opleveren, omdat deze leiden tot een categoriale verlening van bijzondere bijstand aan andere groepen dan op grond van de wet toegestaan. Ook enkele besluitvormingsregels voor de handhaving van bouw- en ruimtelijke ordeningsvoorschriften leiden tot onrechtmatige beschikkingen, voor zover deze tot gevolg hebben dat bepaalde overtredingen worden gedoogd zonder dat is voorzien in de tijdelijkheid van de overtreding. De besluitvormingsregels die bij toepassing leiden tot onwettelijke of onrechtmatige beschikkingverlening, zijn echter nooit beleidsregels, maar zijn vaak regels die zijn neergelegd in een raadsrichtlijn. Waar het gemeentebestuur de grenzen van de wet opzoekt en overschrijdt, wordt dit 'gedekt' door het hoogste politieke orgaan binnen het gemeentebestuur.

*Deugdelijke belangenafweging en draagkrachtige motivering*

Wanneer een bestuursorgaan een beleidsregel toepast, kan het ter motivering van de concrete besluiten korthedshalve verwijzen naar die beleidsregel. Om van deze verwijzingsmogelijkheid gebruik te kunnen maken, is het noodzakelijk dat de beleidsregel zelf de draagkrachtige motivering bevat die de concrete besluiten kan dragen. Beleidsregels moeten in elk geval worden voorzien van een draagkrachtige motivering op grond van artikel 3:46 Awb. De motivering maakt het mogelijk om de afweging van belangen te beoordelen. Daarnaast moet bij de bekendmaking van de beleidsregel zo mogelijk melding worden gemaakt van het wettelijk voorschrift waarop de beleidsregel betrekking heeft.

De aangetroffen besluitvormingsregels zijn nauwelijks voorzien van een motivering. Voor beleidsregels is dat niet veel anders. Alleen van de regels voor het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan en de regels voor de handhaving van bouw- en ruimtelijke ordeningsregels is een – begin van een – motivering aangetroffen. Bij de handhavingsregels bestaat de motivering uit de methode waarmee de te handhaven voorschriften tegen elkaar worden afgewogen.

Vaak is de motivering beperkt tot de opsomming van een aantal beslissingen, zodat nauwelijks van een deugdelijke motivering kan worden gesproken. De gebrekkige motivering leidt ertoe dat bij de toepassing in de beschikkingverlening, voor zover de besluitvormingsregel een beleidsregel is, ter motivering niet kan worden volstaan met een verwijzing naar de beleidsregel. Wel blijken bijna alle besluitvormingsregels melding te maken van het wettelijk voorschrift waarop de regel betrekking heeft.

*Bekendgemaakte beleidsregels*

Bekendmaking is voor beleidsregels een voorwaarde voor inwerkingtreding.<sup>20</sup> Alle beleidsregels zijn op de formele wijze bekendgemaakt, door vermelding van de zakelijke inhoud in een huis-aan-huisblad (art. 3:42 Awb). De aangetroffen beleidsregels zijn *altijd* bekendgemaakt. Bij de overige besluitvormingsregels is dat niet steeds het geval. Soms zijn deze besluitvormingsregels wel bekendgemaakt, zoals de onbevoegd vastgestelde raadsverordeningen die geconverteerd kunnen worden in een raadsrichtlijn. De resterende categorie van de niet-geaccordeerde werkvoorschriften is echter vrijwel nooit bekendgemaakt.

*Tussenconclusie: rechtmatigheid van beleidsregels en overige besluitvormingsregels*

In de onderstaande tabel wordt samengevat in hoeverre beleidsregels voldoen aan rechtmatigheidseisen en in hoeverre ze daarin afwijken van andere besluitvormingsregels.

---

20. Op grond van art. 3:40 Awb.

**Tabel 10.5** Voldoen beleidsregels beter aan de rechtmatigheidseisen dan andere besluitvormingsregels? <sup>21</sup>

	Besluitvormingsregel zet aan tot onrechtmatige bevoegdheidsuitoefening		Besluitvormingsregel bevat een deugdelijke motivering		Besluitvormingsregel is bekendgemaakt	
	beleidsregel	andere	beleidsregel	andere	beleidsregel	andere
vrijstellingenbeleid	--	--	++	++	++	+
handhavingsbeleid	-	+	++	++	++	+
bijstandsbeleid	-	+	-	-	++	+
evenementenbeleid	--	--	-	-	++	++

Uit de tabel blijkt dat beleidsregels alleen een toegevoegde waarde hebben voor wat betreft de bekendmaking en de onwettmatige of onrechtmatige bevoegdheidsuitoefening. Beleidsregels zetten *meestal niet* aan tot onwettmatige of onrechtmatige bevoegdheidsuitoefening en zijn wel *altijd* bekendgemaakt. Dit in tegenstelling tot de overige besluitvormingsregels. In zoverre hebben beleidsregels een toegevoegde waarde ten opzichte van andere besluitvormingsregels.

#### 10.4.2 Beleidsregels per gemeente

Voor de tweede evaluatie van de Awb zijn beleidsregels in drie gemeenten onderzocht, waarbij de gemeenten varieerden naar grootte. Geconstateerd werd dat in de kleine gemeente beleidsregels vaak ontbreken.<sup>22</sup> Aan deze waarneming werd geen conclusie verbonden over een mogelijk verband tussen de omvang van de gemeente en de aanwezigheid van beleidsregels. Over dit verband kunnen twee redeneringen worden gevolgd. Enerzijds zou men bij kleine gemeenten *minder* beleidsregels kunnen verwachten, omdat in kleinere gemeenten doorgaans *minder* juridische kennis beschikbaar is dan in de grote gemeenten.<sup>23</sup> De redenering is dan dat het ontbreken van juridische kennis ertoe leidt dat men bij het vaststellen van besluitvormingsregels niet weet hoe beleidsregels zich van andere regels onderscheiden.

Een andere redenering is dat in kleine gemeenten juist *meer* beleidsregels zullen worden aangetroffen, omdat de afstand tussen de uitvoerende dienst waar de besluitvormingsregels tot stand komen en het bestuur dat de regels vast kan stellen, kleiner is in vergelijking tot de grote gemeenten. Regels zullen daarom relatief snel 'per ongeluk' door het juiste bestuursorgaan worden vastgesteld. In grote gemeenten kiest men er vaker voor om regels *niet* vast te laten stellen door het bestuur, omdat het uitlokken van een besluit van het bestuursorgaan een tijdrovende interne procedure vergt. In grote gemeenten zal men daarom vaker niet-geaccordeerde werkvoorschriften verwachten.

21. De mate waarin besluitvormingsregels voldoen, is weergegeven in een vierdeling: '--', '-', '+', en '++'. Bij de tussencategorieën ('-' en '+') kan men twijfelen of *voldoende* wordt voldaan om van een toegevoegde waarde voor dit rechtmatigheidsaspect te kunnen spreken. Bij 'evenementenbeleid' zijn de gegevens over de beleidsregel gebaseerd op één beleidsregel.

22. Valenteijn & Bröring 2001, p. 165 e.v.

23. Zie voor recent onderzoek naar het verband tussen de gemeentegrootte en de juridische kwaliteit: Winter, Van Oostveen & Herweijer 2006, p. 27.

In tabel 10.4 zijn de gemeenten opgenomen oplopend naar inwonertal. Uit de tabel volgt dat in de kleine gemeenten beleidsregels zijn aangetroffen voor het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan en het verlenen van bijzondere bijstand. Daarnaast zijn er in kleine gemeenten vaak raadsrichtlijnen aangetroffen en in mindere mate, voor bijzondere bijstand en evenementenvergunningen, niet-geaccordeerde werkvoorschriften. In de drie grote gemeenten zijn voor de vrijstellingen, de bijzondere bijstand en de handhaving van bouw- en ruimtelijke ordeningsregels beleidsregels aangetroffen. Daarnaast zijn richtlijnen aangetroffen voor het verlenen van bijzondere bijstand en evenementenvergunningen.

Uit de tabel kan worden afgeleid dat bij kleine gemeenten *minder* vaak beleidsregels voorkomen dan bij grote gemeenten. Het verschil blijkt met name bij het handhavingsbeleid. De verklaring voor het verband tussen de omvang van de gemeente en het soort besluitvormingsregel dat wordt toegepast, lijkt een combinatie van beide hiervoor beschreven redeneringen. Van belang is de afstand tussen de ambtelijke dienst en de 'politiek'. Bij kleine gemeenten is vaker sprake van een raadsrichtlijn omdat de politiek dichterbij de uitvoering zit. Wethouders en de raadsleden zijn makkelijk te benaderen en houden zich intensief bezig met de uitoefening van bestuursbevoegdheden. In de grote gemeenten is de afstand tussen uitvoering en politiek groter. De raad en de wethouders bemoeien zich pas met de uitoefening van een bestuursbevoegdheid, als er over een concreet dossier discussie ontstaat. Voor het overige blijft de politieke bemoeienis beperkt. Dit heeft als resultaat dat relatief veel besluitvormingsregels als niet-geaccordeerd werkvoorschrift kunnen worden gekwalificeerd.

### 10.5 Toegevoegde waarde van beleidsregels

In het eerste hoofdstuk zijn drie deelvragen geformuleerd die in het empirisch onderzoek zijn onderzocht:

4. *Welke regels worden in de gemeentelijke praktijk gebruikt, welke kenmerken hebben deze regels en zijn het beleidsregels?*
5. *Waarom worden deze regels vastgesteld?*
6. *Hoe worden deze regels toegepast en waarom worden deze regels zo toegepast?*

Deze vragen zijn beantwoord voor de uitoefening van vier bestuursbevoegdheden. Nagegaan is welke besluitvormingsregels worden aangetroffen, waarom ze worden vastgesteld en in hoeverre deze regels kunnen worden gekwalificeerd als beleidsregels. Ook de wijze waarop de regels worden toegepast is onderzocht. Dit levert een aantal factoren op waarvan is vastgesteld dat ze van invloed zijn op het vaststellen, de vorm en de toepassing van besluitvormingsregels.

De casevergelijking biedt ook de informatie om de laatste deelvraag te beantwoorden:

7. *Hoe moeten de waargenomen regels en de waargenomen regeltoepassing worden beoordeeld in het licht van de kwaliteit van de beschikking-*

*verlening? Voegen de beleidsregels iets toe aan de kwaliteit van de beschikkingverlening?*

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat beleidsregels binnen de ambtelijke praktijk nauwelijks anders worden gewaardeerd en toegepast dan andere besluitvormingsregels. Als een besluitvormingsregel kan worden gekwalificeerd als een beleidsregel, dan is dat vaak het gevolg van een min of meer toevallige samenloop van omstandigheden. De wijze waarop de regel is vastgesteld, is doorgaans niet gebaseerd op een weloverwogen keuze binnen het bestuursorgaan. Evenmin wordt nagedacht over de inhoudelijke eisen die aan de beleidsregel kunnen worden gesteld. Hoogstens wordt de besluitvormingsprocedure die voor een beleidsregel moet worden doorlopen, soms als hinderlijk en omslachtig ervaren. Dit is dan de reden om af te zien van het vaststellen van de besluitvormingsregel als beleidsregel. In dat geval kiest men eerder voor een niet-geaccordeerd werkvoorschrift. En in andere gevallen wordt uit politieke overwegingen een besluitvormingsregel voorgelegd aan de gemeenteraad. Dit resulteert in raadsregels die gelden als richtlijn voor het bevoegde bestuursorgaan.

Ook voor de toepassing van de besluitvormingsregels blijkt er geen verschil te bestaan tussen beleidsregels en andere besluitvormingsregels. In de praktijk past men besluitvormingsregels vaak strikt toe, zeker wanneer de regels voldoende scherp zijn of in ieder geval als zodanig worden ervaren. Bovendien is van belang of de regels zijn vastgesteld door de gemeenteraad, die binnen de gemeentelijke hiërarchie als hoogste gezag wordt gezien. Beleidsregels nemen hierbij een tussenpositie in: doorgaans zijn beleidsregels scherper dan raadsrichtlijnen, maar vager dan niet-geaccordeerde werkvoorschriften. Tegelijkertijd is een beleidsregel wel gebaseerd op een besluit van een bestuursorgaan en vertegenwoordigt daarom een zekere autoriteit.

Het ijkpunt bij de beschikkingverlening is wat men als een 'redelijk' of goed besluit ziet. Wanneer een algemene regel wordt toegepast, valt de rechtvaardigheid of de redelijkheid van het genomen besluit in verreweg de meeste gevallen samen met de toepassing van de regel. In een aantal gevallen wordt op deze manier een op het eerste gezicht onrechtvaardig besluit, waarbij een direct-belanghebbende zwaar wordt benadeeld, met een verwijzing naar de regel gerechtvaardigd. Waar zónder die algemene regel een ander besluit zou zijn genomen, wordt nu de beslissing gerechtvaardigd door die regel.

Ondanks de sterke neiging om regels toe te passen, wordt soms afgeweken van de regel. Dit is het geval indien de toepassing van de regel tot een (te) onredelijke uitkomst leidt. Het afwijken van regels wordt nooit gerelateerd aan de juridische kwalificatie van die regel. Voor bijzondere gevallen wijken *alle* regels, inclusief algemeen verbindende voorschriften. Dit kan leiden tot onwetmatige besluiten: vergunningen of uitkeringen die niet verstrekt hadden mogen worden.

