

Gemeentelijk beleid en beleidsregels

*De toegevoegde waarde van beleidsregels voor de
kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingverlening*

© 2008 A. Tollenaar / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978 90 5454 848 5

NUR 823

www.bju.nl

RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

Gemeentelijk beleid en beleidsregels

*De toegevoegde waarde van beleidsregels voor de
kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingverlening*

Proefschrift

ter verkrijging van het doctoraat in de
Rechtsgeleerdheid
aan de Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
Rector Magnificus, dr. F. Zwarts,
in het openbaar te verdedigen op
donderdag 5 juni 2008
om 14.45 uur

door

Albertjan Tollenaar

geboren op 13 oktober 1978
te Swifterbant

Promotores: Prof. mr. H.E. Bröring
Prof. dr. J. de Ridder

Beoordelingscommissie: Prof. mr. L.J.A. Damen
Prof. mr. M. Scheltema
Prof. mr. dr. S. Zouridis

Voorwoord

In de rechtswetenschap doen zich interessante vraagstukken voor waar het recht afwijkt bij wat men in de praktijk verwacht, ervaart of doet. Onderzoek naar dit soort vraagstukken is dankbaar werk, omdat het vrijwel altijd leidt tot aanbevelingen voor degenen die in de praktijk met het recht werken. Zij kunnen wellicht de mogelijkheden die het recht hen biedt, beter benutten. Tegelijkertijd geeft dit soort onderzoek ook inzicht in de beperkingen van normering via het recht. Het recht krijgt immers lang niet altijd voet aan de grond op de wijze die de wetgever verwacht.

Het gebruik van beleidsregels in gemeenten blijkt zo'n onderwerp waarbij recht en praktijk op gespannen voet met elkaar staan. Ik hoop dan ook dat dit proefschrift zowel nut heeft voor de gemeentelijke praktijk, als bijdraagt aan de kennis over wat het recht vermag.

Het onderzoek naar beleidsregels was vele malen omvangrijker dan het schrijven van dit proefschrift alleen. Er zijn vele zinnen geschreven die de eindversie niet hebben gehaald en in interviews zijn vragen gesteld die bij nader inzien niet relevant bleken. Het was echter in alle opzichten een plezierige en leerzame ervaring om dit onderzoek te mogen verrichten. Ik ben daarvoor veel dank verschuldigd aan mijn promotores prof. mr. H.E. Bröring en prof. dr. J. de Ridder. Zij gaven mij het vertrouwen dat het onderzoek tot een mooi resultaat zou leiden. Herman wist me te enthousiasmeren voor de absurditeiten van beleidsregels en hield oog op de juridische kwaliteit. Ko doorzag de problemen voordat ik ze zelf had herkend en was in alle opzichten een geduldige toezichthouder. Dat beiden een diametraal tegenovergestelde visie hebben op recht en regels, was soms verwarrend, maar nooit saai of inspiratieloos.

Prof. mr. L.J.A. Damen, prof. mr. M. Scheltema en prof. mr. dr. S. Zouridis ben ik erkentelijk voor hun bereidwilligheid om zitting te nemen in de leescommissie. Het gros van het redactiewerk is verricht door Kars de Graaf en Bert Marseille, die zich spontaan en geheel belangeloos voor deze taak hebben aangemeld. Zij hebben mij behoed voor vele fouten en onnauwkeurigheden – niet alleen in dit proefschrift, maar ook op de momenten dat ik me waagde aan het bestuursrecht dat na hoofdstuk 5 in de Awb aan de orde komt. Ook de overige collega's van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde komt dank toe voor hun niet aflatende interesse en goedbedoelde adviezen. Ik heb van hen veel geleerd en leer nog elke dag van hen.

Met Jan-Ger Knot en mijn broer Daniël heb ik mij verzekerd van twee betrouwbare paranimfen. Ik ben er trots op dat zij mijn paranimf willen zijn. Tot slot dank ik echter vooral Marina. Zij is op de juiste momenten plezierig enthousiasmerend, vrolijk en relativerend tegelijk.

Groningen, maart 2008

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding en centrale vraagstelling	1
1.1 Alternatieve regulering in het recht	1
1.2 Aanleiding voor het onderzoek en probleemstelling	3
1.2.1 Codificatie van buitenwettelijke normering als beleidsregel	3
1.2.2 Bevindingen tweede evaluatie Awb 2001	3
1.2.3 Centrale vraag	4
1.2.4 Uitwerking centrale vraag in onderzoeksvragen	5
1.3 Plan van behandeling	6
Hoofdstuk 2 Beleid en beleidsregels	9
2.1 Inleiding	9
2.1.1 Drie perspectieven op de beleidsregel	9
2.1.2 Afbakening en definiëring	10
2.2 Variaties van besluitvormingsregels	12
2.2.1 Materiële sociale regels versus interpretatieregels	13
2.2.2 Heuristische versus legitimerende functie	14
2.2.3 Formele versus materiële werking	15
2.2.4 Endogene versus exogene herkomst	16
2.2.5 Scherpe versus vage inhoud	16
2.2.6 Afbakening: besluitvormingsregels zijn schriftelijke regels	17
2.3 Beleidsregels als juridische categorie besluitvormingsregels	17
2.3.1 Spiegelrecht en pseudo-wetgeving	17
2.3.2 Beleidsregels volgens Van Kreveld	18
2.3.3 Beleidsregels volgens de Commissie Wetgevingsvraagstukken	19
2.3.4 Codificatie in de Awb	20
2.4 Beleidsregels in de gemeentelijke context	32
2.4.1 Artikel 148 Gemeentewet (oud)	33
2.4.2 Dualisering van het gemeentebestuur: consequenties voor beleidsregels	33
2.5 Beleidsregels als organisatorische regels	35
2.5.1 Vaak exogeen, maar ook endogeen	36
2.5.2 Zowel vaag als scherp geformuleerd	36
2.5.3 Zowel materieel als formeel effect	36
2.5.4 Zowel heuristisch als legitimerend gebruikt	37
2.6 De beleidsregel als onafhankelijke variabele	37

Hoofdstuk 3 Kwaliteit van beschikkingverlening 39

3.1	Inleiding	39
3.2	Een definitie van kwaliteit van beschikkingverlening	39
3.2.1	Wat is kwaliteit?	39
3.2.2	Het object van kwaliteit: de gemeentelijke beschikkingverlening	41
3.3	Methoden om kwaliteit van de beschikkingverlening te meten	42
3.3.1	Kwaliteit als de som van oordelen	42
3.3.2	Kwaliteit als conformiteit aan van te voren geformuleerde normen	47
3.4	Kwaliteitsnormen	50
3.4.1	Kwaliteit gededuceerd uit de democratische rechtsstaat	50
3.4.2	Kwaliteit gededuceerd uit een internationale context	55
3.4.3	Kwaliteit geïnduceerd uit de bestuurspraktijk	56
3.5	Operationalisering van de kwaliteit van beschikkingverlening	57
3.5.1	Vergelijking van de kwaliteitsaspecten uit de drie bronnen	57
3.5.2	Weerklank in de literatuur	58
3.5.3	Een definitie van kwaliteit van beschikkingverlening	60
3.6	Kwaliteit van beschikkingverlening als afhankelijke variabele	65

Hoofdstuk 4 Toegevoegde waarde van beleidsregels 67

4.1	Inleiding	67
4.1.1	Van ideaaltype naar empirisch model	67
4.1.2	Beleidsregels en besluitvormingsregels	67
4.2	Ideaaltypische beschikkingverlening in de beleidstheorie	68
4.3	Ideaaltype: de waarde van besluitvormingsregels	70
4.3.1	Wanneer dragen besluitvormingsregels bij aan rechtmatigheid?	70
4.3.2	Wanneer dragen besluitvormingsregels bij aan legitimiteit?	77
4.3.3	Wanneer dragen besluitvormingsregels bij aan doeltreffendheid?	78
4.3.4	Wanneer dragen besluitvormingsregels bij aan doelmatigheid?	81
4.3.5	Operationalisering kwaliteitsaspecten van de beschikkingverlening	82
4.4	Ideaaltype: de waarde van regeltoepassing	83
4.4.1	Wanneer draagt regeltoepassing bij aan rechtmatigheid?	83
4.4.2	Wanneer draagt regeltoepassing bij aan legitimiteit?	85
4.4.3	Wanneer draagt regeltoepassing bij aan doeltreffendheid?	85
4.4.4	Wanneer draagt regeltoepassing bij aan doelmatigheid?	86
4.4.5	Conclusie: de meest gewenste regeltoepassing	86
4.5	Beschikkingverlening en besluitvormingsregels in de praktijk	86
4.5.1	Rechtvaardiging voor het ideaaltype: de te verklaren variabelen	86
4.5.2	Aanwezigheid van besluitvormingsregels verklaard	87
4.5.3	Toepassing van regels verklaard	95
4.5.4	Vergelijking gewenste en verwachte regeltoepassing	100
4.6	Ideaaltype van de beleidsvoerder uitgewerkt in hypothesen	101

Hoofdstuk 5 Opzet van het empirische onderzoek **103**

5.1	Inleiding	103
5.2	Onderzoeksstrategie	103
5.2.1	Casestudy	103
5.2.2	Keuzes binnen de casestudy	105
5.3	Gegevensverzameling	108
5.3.1	Face-to-face interviews	108
5.3.2	Kwalificatie van de regels	109
5.3.3	Data-analyse	109
5.3.4	Presentatie data in de empirische hoofdstukken	109

Hoofdstuk 6 Vrijstellingenbeleid **111**

6.1	Inleiding	111
6.2	Besluitvormingsregels voor vrijstelling van het bestemmingsplan	112
6.2.1	Beeld uit het onderzoek	112
6.2.2	Zijn het beleidsregels?	114
6.2.3	Overige kenmerken van de besluitvormingsregels	115
6.2.4	Tussenconclusie: aandeel kwalitatief goede beleidsregels	118
6.3	Waarom worden besluitvormingsregels ontwikkeld?	119
6.3.1	Besluitvormingsregels bieden een kader voor beslissingen	119
6.3.2	Met besluitvormingsregels kan een organisatie worden gestuurd	121
6.3.3	Met besluitvormingsregels wordt de uitvoering voorspelbaar	123
6.3.4	Met besluitvormingsregels kunnen beslissingen worden verdedigd	124
6.3.5	Met besluitvormingsregels kan verantwoording worden afgelegd	126
6.3.6	Tussenconclusie: factoren voor besluitvormingsregels	128
6.4	Waarom worden besluitvormingsregels toegepast?	129
6.4.1	Organisatorische factoren	129
6.4.2	Professionaliteit of cliëntgerichtheid	131
6.4.3	Tussenconclusie: factoren voor regeltoepassing	132
6.5	Toegevoegde waarde van beleidsregels voor vrijstellingen	133
6.5.1	Beleid of beleidsregels voor het verlenen van vrijstellingen	133
6.5.2	Toegevoegde waarde van beleidsregels	134

Hoofdstuk 7 Handhavingsbeleid **137**

7.1	Inleiding	137
7.2	Besluitvormingsregels voor handhaving van bouw- en ruimtelijke ordeningsregelgeving	139
7.2.1	Beeld uit het onderzoek	139
7.2.2	Zijn het beleidsregels?	139
7.2.3	Overige kenmerken van de besluitvormingsregels	140
7.2.4	Tussenconclusie: aandeel kwalitatief goede beleidsregels	143
7.3	Waarom worden besluitvormingsregels ontwikkeld?	144

7.3.1	Besluitvormingsregels bieden een kader voor beslissingen	144
7.3.2	Met besluitvormingsregels kan een organisatie worden gestuurd	146
7.3.3	Met besluitvormingsregels wordt de uitvoering voorspelbaar	148
7.3.4	Met besluitvormingsregels kunnen beslissingen worden verdedigd	149
7.3.5	Met besluitvormingsregels kan verantwoording worden afgelegd	150
7.3.6	Tussenconclusie: factoren voor besluitvormingsregels	151
7.4	Waarom worden besluitvormingsregels toegepast?	152
7.4.1	Organisatorische factoren	153
7.4.2	Professionaliteit of cliëntgerichtheid	154
7.4.3	Tussenconclusie: factoren voor regeltoepassing	155
7.5	Toegevoegde waarde van beleidsregels voor handhaving	156
7.5.1	Beleid of beleidsregels voor de handhaving	156
7.5.2	Toegevoegde waarde van beleidsregels	157

Hoofdstuk 8 Bijstandsbeleid **159**

8.1	Inleiding	159
8.2	Besluitvormingsregels voor bijzondere bijstand	162
8.2.1	Beeld uit het onderzoek	162
8.2.2	Bevoegd vastgesteld	162
8.2.3	Overige kenmerken van de besluitvormingsregels	164
8.2.4	Tussenconclusie: aandeel kwalitatief goede beleidsregels	168
8.3	Waarom worden besluitvormingsregels ontwikkeld?	169
8.3.1	Besluitvormingsregels bieden een kader voor beslissingen	169
8.3.2	Met besluitvormingsregels kan een organisatie worden gestuurd	169
8.3.3	Met besluitvormingsregels wordt de uitvoering voorspelbaar	171
8.3.4	Met besluitvormingsregels kunnen beslissingen worden verdedigd	172
8.3.5	Met besluitvormingsregels kan verantwoording worden afgelegd	172
8.3.6	Tussenconclusie: factoren voor besluitvormingsregels	174
8.4	Waarom worden besluitvormingsregels toegepast?	174
8.4.1	Organisatorische factoren	175
8.4.2	Professionaliteit of cliëntgerichtheid	176
8.4.3	Tussenconclusie: factoren voor regeltoepassing	177
8.5	Toegevoegde waarde van beleidsregels voor bijzondere bijstand	178
8.5.1	Beleid of beleidsregels voor het verlenen van bijzondere bijstand	178
8.5.2	Toegevoegde waarde van beleidsregels	178

Hoofdstuk 9 Evenementenbeleid **181**

9.1	Inleiding	181
9.1.1	Evenementen	182
9.1.2	Vergunning of melding	182
9.1.3	Weigeringsgronden	183
9.1.4	Bijzonderheden	184
9.2	Besluitvormingsregels voor evenementenvergunningen	184

9.2.1	Beeld uit het onderzoek	184
9.2.2	Zijn het beleidsregels?	184
9.2.3	Overige kenmerken van de besluitvormingsregels	185
9.2.4	Tussenconclusie: aandeel kwalitatief goede beleidsregels	188
9.3	Waarom worden besluitvormingsregels ontwikkeld?	189
9.3.1	Besluitvormingsregels bieden een kader voor beslissingen	189
9.3.2	Met besluitvormingsregels kan een organisatie worden gestuurd	190
9.3.3	Met besluitvormingsregels wordt de uitvoering voorspelbaar	192
9.3.4	Met besluitvormingsregels kunnen beslissingen worden verdedigd	192
9.3.5	Met besluitvormingsregels kan verantwoording worden afgelegd	193
9.3.6	Tussenconclusie: factoren voor besluitvormingsregels	194
9.4	Waarom worden besluitvormingsregels toegepast?	194
9.4.1	Organisatorische factoren	195
9.4.2	Professionaliteit of cliëntgerichtheid	196
9.4.3	Tussenconclusie: factoren voor regeltoepassing	197
9.5	Toegevoegde waarde van beleidsregels voor evenementen	197
9.5.1	Beleid of beleidsregels voor evenementenvergunningen	197
9.5.2	Toegevoegde waarde van beleidsregels	198

Hoofdstuk 10 Casevergelijking **201**

10.1	Inleiding	201
10.2	Wat verklaart de aanwezigheid van besluitvormingsregels?	202
10.2.1	Meer keuzeruimte in niet-unieke gevallen	203
10.2.2	Veel gelijksoortige beschikkingen	204
10.2.3	Hiërarchische interventie	206
10.2.4	Politieke context	207
10.2.5	Noodzaak tot afstemming	207
10.2.6	Beïnvloeden gedragskeuzes van burgers	208
10.2.7	Dreigend conflict met direct-belanghebbende	209
10.2.8	Toezichthouders	210
10.2.9	Conclusie: waarom worden besluitvormingsregels ontwikkeld?	211
10.3	Wat verklaart de toepassing van besluitvormingsregels?	212
10.3.1	Scherpe besluitvormingsregels	213
10.3.2	Interne controle	214
10.3.3	Afwijken van besluitvormingsregels	215
10.3.4	Conclusie: waarom worden besluitvormingsregels toegepast?	216
10.4	Kenmerken van de besluitvormingsregels	217
10.4.1	Beleidsregels per bestuursbevoegdheid	217
10.4.2	Beleidsregels per gemeente	221
10.5	Toegevoegde waarde van beleidsregels	222

Hoofdstuk 11 Slotbeschouwing	225
11.1 Inleiding	225
11.2 Veronderstelling: beleidsregels hebben toegevoegde waarde	225
11.2.1 Beleidsregels als bijzondere soort regels	226
11.2.2 Consequenties van de kwalificatie van een regel als beleidsregel	227
11.3 Beleidsregels voor de gemeentelijke beschikkingverlening	229
11.3.1 Beleidsregels lijken soms net algemeen verbindende voorschriften	230
11.3.2 Onmogelijke deregulering	232
11.3.3 De praktijk onderscheidt beleidsregels niet van ander beleid	236
11.3.4 Gemeentelijke context als complicatie	237
11.3.5 Awb-conformiteit van beleidsregels	240
11.3.6 Toepassen van beleidsregels	244
11.4 Slotconclusie: de toegevoegde waarde van beleidsregels	248
11.4.1 De ondoordringbare gemeentelijke praktijk	248
11.4.2 Geringe toegevoegde waarde beleidsregels	248
11.4.3 Decodificatie als alternatief?	249
11.4.4 Versterken van de beleidsregel in de gemeentelijke praktijk	250
Samenvatting	253
Summary	259
Lijst van aangehaalde jurisprudentie	265
Lijst van verkort aangehaalde literatuur	267
Lijst van afkortingen	281
Curriculum vitae	283