

***Praktijkinstructie Openbaar bestuur 4***  
***(CJU14.4/CREBO:53142)***

pi.cju14.4.v3

© ECABO, 1 september 2003

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, overgenomen, opgeslagen of gepubliceerd in enige vorm of wijze, hetzij elektronisch, kopieertechnisch, druktechnisch of fotografisch, zonder voorafgaande toestemming van ECABO.

Correspondentie met betrekking tot overneming of reproductie:

ECABO  
Postbus 1230  
3800 BE AMERSFOORT

## ***Inhoud***

Inleiding		3
Taak 1	Toepassen van beleidsinstrumenten (eindterm 4)	5
Taak 2	Toepassen van procedures en uitvoeren van wettelijke regelingen (eindterm 17 en 18)	8



## **Inleiding**

Werken bij een gemeente betekent werken in een ambtelijke organisatie waar veel gebeurt volgens vaststaande procedures op basis van wetten en verordeningen. De gemeente is nu eenmaal een ambtelijke organisatie waarin veel maatregelen genomen zijn om te voorkomen dat zaken uit de hand lopen.

### *Beleidsuitvoerende taken*

Het ambtelijk apparaat van de gemeente heeft onder andere tot taak het beleid van het gemeentebestuur voor te bereiden, te ontwikkelen en vervolgens uit te voeren. Het accent in jouw werkzaamheden zal liggen op de uitvoering van het beleid en het daarbij hanteren van de toepasselijke beleidsinstrumenten. Deze onderwerpen komen aan de orde in taak 1.

### *Dienstverlenende taken*

Een gemeente is ook een dienstverlenende organisatie. Ten behoeve van de burgers worden producten en diensten geleverd die deze nodig hebben om in de gemeenschap te kunnen functioneren. Voorbeelden hiervan zijn het toekennen van een subsidie-aanvraag en het verlenen van een vergunning. Deze dienstverlening gebeurt over het algemeen volgens vaststaande werkwijzen. Het maakt daarbij niet veel verschil bij welke dienst of afdeling je werkzaam bent. In taak 2 leer je in hoofdlijnen hoe het uitvoeren van wettelijke regelingen gebeurt en hoe het toepassen van procedures in zijn werk gaat.



## Taak 1 *Toepassen van beleidsinstrumenten*

### **Beleid**

Er zijn vele omschrijvingen mogelijk voor het woord 'beleid'; het kan bijvoorbeeld worden omschreven als:

- het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaald tijdsbestek. Doel, middelen en tijd zijn de ingrediënten voor beleid
- een plan om een gewenste toekomstige situatie te kunnen realiseren (doel) door planmatig (tijd) een reeks van handelingen (middelen) uit te (laten) voeren.

Bij beleid kunnen drie niveaus onderscheiden worden: het strategisch niveau (bestuurlijk), het tactisch niveau (management) en het operationeel niveau (uitvoerend).

### **Beleidsinstrumenten**

Beleidsinstrumenten zijn er in vele soorten en maten, bijvoorbeeld:

- een wet die verbiedt om harder dan een bepaalde snelheid te rijden
- een voorlichtingsfolder over de gevaren van te snel rijden
- een snelheidsbegrenzer in de auto
- een snelheidsbeperkende constructie van de weg, etc.

Het zijn allemaal instrumenten die een beleidsvoerder kan gebruiken om het bereiken van eenzelfde beleidsdoel, in dit geval de verkeersveiligheid, te bevorderen. De beleidsontwerper kan in principe uit een oneindig aantal beleidsinstrumenten kiezen.

### **Indeling van beleidsinstrumenten**

Voor de indeling van de beleidsinstrumenten is het op de eerste plaats van belang of de toepassing van het instrument direct of indirect leidt tot het bereiken van het beoogde doel. Een voorbeeld van het type beleidsinstrument dat gericht is op het direct tot stand brengen van een bepaalde situatie is de overheidsproductie of de overheidsvoorziening, zoals:

- het aanleggen van een weg ter ontsluiting van een gebied
- het bouwen van een waterzuiveringsinstallatie om rioolwater te zuiveren, etc.

Een voorbeeld van het type beleidsinstrument dat indirect leidt tot het realiseren van de beoogde situatie is beïnvloeding van het gedrag van de doelgroep d.m.v.:

- voorschriften
- informatieoverdracht
- financiële prikkels, etc.

Ook kan de overheid er in bepaalde situaties voor kiezen om niets te doen. In zo'n situatie zal de overheid bepaald gedrag gedogen.

In verreweg de meeste gevallen zullen de beleidsdoeleinden alleen indirect kunnen worden bereikt. De overheid is dan niet de enige die zorg draagt voor het bereiken van de beleidsdoeleinden; ook de doelgroepen waarvan zij het gedrag probeert te beïnvloeden zijn verantwoordelijk.

Deze op gedragsbeïnvloeding gerichte beleidsinstrumenten worden onderverdeeld in drie groepen met o.a. de volgende instrumenten en middelen:

- juridische beleidsinstrumenten  
instrumenten: juridisch plan, contractenplan  
middelen: contracten, wetten, verordeningen, regels etc.
- economische beleidsinstrumenten  
instrumenten: investeringsplan, exploitatieplan, beleggingsplan  
middelen: jaarrekening, begroting, budgettering

- communicatieve beleidsinstrumenten  
instrumenten: communicatieplan, communicatiedoel, communicatiestrategie  
middelen: media, folders, internet, intranet etc.

De overheid wil bijvoorbeeld het parkeren in de binnenstad reguleren. Er kan hier gekozen worden voor de inzet van verschillende beleidsinstrumenten.

- a. Verbieden om in de binnenstad op bepaalde plaatsen te parkeren. Hiermee kiest de overheid voor de inzet van juridische beleidsinstrumenten zoals wettelijke voorschriften, verordeningen, regels en vergunningstelsels etc.
- b. Ook kan gekozen worden voor een economisch beleidsinstrument, het heffingstelsel. Door voor het gebruik van elke parkeerplaats een bepaald bedrag te laten betalen, blijft het parkeren op de betreffende plaatsen rechtens toegestaan, maar er staat wel een financiële verplichting tegenover.
- c. Tenslotte kan de overheid ook trachten de burger ervan te overtuigen, onder andere door middel van folders, publicatieborden of televisiespots, dat ze wat minder vaak met de auto naar de binnenstad moeten gaan. In dat geval wordt door de overheid het communicatieve beleidsinstrument gehanteerd.

Bij het uitvoeren van deze taak zul je zien dat het accent wordt gelegd op het operationele niveau. In de praktijk zal het uitvoeren van beleid op operationeel niveau tot een van jouw taken behoren. Enig inzicht in hoe het beleid in grote lijnen tot stand komt is van belang voor de uitvoering. Daarom wordt aandacht besteed aan het hele beleidsproces. Bij het afsluiten van deze taak moet je kunnen aangeven welke beleidsinstrumenten overheden hanteren en hoe deze ingezet worden bij het maken en uitvoeren van beleid. Ook moet je zelf in staat zijn bepaalde beleidsinstrumenten toe te passen. In overleg met de praktijkopleider bepaal je op welke afdeling(en) je deze taak het best kunt uitvoeren.

### **Doel**

Aan het eind van deze taak kun je:

- de beleidsinstrumenten die overheden hanteren voor concrete situaties toepassen (eindterm 4)

### **Werkplan**

Lees het werkplan door om een beeld van de taak te krijgen.

- Stap 1 Bepaal of de burger met zijn aanvraag op de juiste afdeling is. Zo nee, verwijst hem dan door naar de juiste afdeling. Zo ja, ga verder met stap 2.
- Stap 2 Noteer de datum van binnenkomst van de aanvraag en ga na of de juiste gegevens zijn geleverd. Bepaal of de aanvraag volledig is. Vraag zo nodig om aanvullende gegevens.
- Stap 3 Toets de aanvraag aan de betreffende regeling en vraag, indien nodig, advies aan derden.
- Stap 4 Schrijf een advies (beschikking) voor het Dagelijks Bestuur en eventueel voor de Commissie van Advies en de Raad en vraag hierin om een besluit. Laat dit advies tekenen door degene die hiervoor is gemandateerd.
- Stap 5 Wanneer het bestuur een besluit heeft genomen, stuur dan de beschikking naar de aanvrager of maak een afspraak met de aanvrager naar aanleiding van het besluit van het Dagelijks Bestuur of de Raad.

**Vragen**

Beantwoord de vragen en bespreek de antwoorden met je praktijkopleider.

1. Welke beleidsinstrumenten kunnen gehanteerd worden door de overheid? Wanneer en waar kunnen ze worden toegepast? Noem er vijf waar je op de werkplek mee te maken hebt.
2. Stel: een burger doet een aanvraag voor een bouwvergunning. In welk overheidsbeleid ligt de grondslag voor deze aanvraag? Welke acties onderneem je als de aanvraag wordt ingediend?
3. Er zijn diverse subsidiemogelijkheden voor de burger. Noem er een aantal waar jij op je werkplek mee te maken hebt. In welk overheidsbeleid ligt de grondslag voor de aanvragen om subsidie?
4. Welke instrumenten op strategisch, tactisch en operationeel niveau ken je? Bij welke van je werkzaamheden heb je hiermee te maken?
5. Aanvragen moeten getoetst worden aan de regelgeving. Wat houdt dat in en heeft beleid hier invloed op? In welke vorm?
6. Wie zijn bij de overheid de probleemvormers, de probleemoplossers en de probleembeïnvloeders in een beleidsontwikkelingsproces?
7. Welke situaties kunnen ontstaan als burgers een bepaald beleid niet accepteren, maar de beleidsbeslissers het beleid toch doorzetten? Heb je hier voorbeelden van op je werkplek?
8. Wat is beleidsvrijheid? Wat zijn de grenspalen van het beleid? Heb je met deze grenspalen te maken wanneer je een aanvraag af moet handelen? In welke zin?

**Opgaven**

De opdrachten zijn een uitwerking van het werkplan. Voordat je de opdrachten gaat uitvoeren, moet je nagaan of het werk in het bedrijf/de organisatie op de hiervoor beschreven manier gebeurt of dat het werkplan moet worden aangepast. Pas het werkplan, in overleg met je praktijkopleider, als dat nodig is, aan. Voer de opdrachten daarna uit.

1. Wanneer overwogen wordt om een nieuw beleidsinstrument in te zetten, zal van te voren de effectiviteit van dat instrument moeten worden onderzocht. Er kunnen op verschillende manieren uitspraken worden gedaan over de te verwachten effectiviteit. Informeer op je werkplek of er plannen zijn om een nieuw beleidsinstrument in te zetten. Neem dit beleidsinstrument als voorbeeld en beschrijf de mogelijk te verwachten effectiviteit, uitgaande van steeds een andere invalshoek. Overleg hierover met collega's, die moeten beslissen over de invoering van het beleidsinstrument en de wijze waarop het instrument ingezet moet worden en het beoogde beleidsdoel moet worden bereikt.
2. Concrete beleidsinstrumenten vormen vaak een combinatie van het juridische, economische en communicatieve sturingsmodel. Ga na wat op de afdeling waar je werkt concrete beleidsinstrumenten zijn. Probeer te achterhalen of ze vallen onder juridische, economische of communicatieve beleidsinstrumenten. Pas ze, zo nodig in overleg met het afdelingshoofd of collega's, toe en maak een beschrijving van je ervaringen. Bespreek je ervaringen met de praktijkopleider.

## **Taak 2**      **Toepassen van procedures en uitvoeren van wettelijke regelingen**

Deze taak bevat twee onderdelen. Eerst ga je onderzoeken hoe je de procedures toe moet passen voor het verstrekken van vergunningen en ontheffingen. In het tweede onderdeel wordt aandacht besteed aan het behandelen van bezwaarschriften. De aanpak van procedures is gelijk voor alle zorgsectoren van de overheid. Waar je ook werkt, bij Welzijn, Onderwijs, VROM, Financiën of Burgerzaken, het toepassen van procedures en het uitvoeren van wettelijke regelingen verloopt zoals je het in deze taak zult leren.

Het kan zijn dat voor een terrein van overheidszorg regels zijn opgesteld door het Rijk of de Provincie. Deze regels moeten dan door het gemeentebestuur in acht worden genomen. Hier spreekt men wel over medebewind. Het grootste gedeelte van de procedures in het kader van medebewind zijn beschreven in wetten en regelingen. Wanneer een gemeentebestuur vrij is om al dan niet een overheids-activiteit ter hand te nemen en te bepalen op welke wijze de overheidszorg wordt aangepakt, wordt gesproken over autonomie. Procedures waarbij de gemeente autonoom is in de uitvoering van een overheidsactiviteit worden beschreven door de gemeenten zelf.

Procedures worden uitgevoerd naar aanleiding van bijzondere wetten/regelingen/verordeningen etc. Termijnen, werkwijze en voorwaarden staan hierin aangegeven. Voor het uitvoeren van procedures worden bij de gemeente meestal werkbeschrijvingen gemaakt. Let hierbij altijd op de wettelijke termijnen, deze zijn bij de uitvoering van procedures van groot belang.

Wanneer de procedures niet specifiek beschreven zijn, is **altijd** de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Een van de uitgangspunten van deze wet is om het bestuursrecht voor bestuurder en burger eenvoudiger en toegankelijker te maken. Een onderdeel van deze wet is de regeling van beschikking/besluit/bezwaarschrift en administratief beroep.

Naast het uitvoeren van procedurele handelingen moet er bij de toepassing van de procedures en de uitvoering van de wettelijke regelingen steeds rekening gehouden worden met de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Men moet zich steeds afvragen, is hier zorgvuldig gehandeld, is er voldoende gemotiveerd, zijn de diverse belangen voldoende afgewogen etc. Wanneer hieraan niet voldoende aandacht is besteed, zal bij een verschil van mening een rechter al gauw genegen zijn de kant van de bezwaarmaker te kiezen en de gemeente in het ongelijk stellen.

### **Doel**

Aan het eind van deze taak kun je:

- wettelijke procedures toepassen met betrekking tot de belangrijkste zorggebieden en beleidsterreinen van de (lokale) overheid (eindterm 17)
- wettelijke regelingen uitvoeren met betrekking tot de belangrijkste zorggebieden en beleidsterreinen van de (lokale) overheid (eindterm 18)

***Werkplan 1***      Verstrekken van vergunningen en ontheffingen

Lees het werkplan door om een beeld van de taak te krijgen.

- Stap 1    Neem de aanvraag in ontvangst. Ga na of de aanvraag voldoet aan de indieningsvereisten. Zo ja, neem de aanvraag in behandeling. Zo nee, vraag de indiener van de aanvraag zijn aanvraag te completeren, zodat deze wel voldoet aan de indieningsvereisten.
- Stap 2    Registreer de aanvraag en zorg ervoor, als dat gebruikelijk is bij de gemeente waar je werkt, dat de aanvraag wordt gepubliceerd.
- Stap 3    Stuur binnen veertien dagen een ontvangstbevestiging naar de indiener van de aanvraag.

Als je de aanvraag niet zelf afhandelt, ga naar stap 4. Als je de aanvraag wel zelf afhandelt, ga naar stap 5.

- Stap 4    Zorg ervoor dat de aanvraag door de betreffende afdeling in behandeling wordt genomen en draag het dossier over.
- Stap 5    Toets de aanvraag aan de regelgeving en vraag, zo nodig, inhoudelijk deskundig advies.
- Stap 6    Blijf tijdens de afhandeling van de aanvraag binnen de grenzen van de wettelijke termijnen en let op de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur.
- Stap 7    Schrijf zo nodig een advies (beschikking) voor het Dagelijks Bestuur, de Commissie van Advies en de Raad en vraag om een besluit. Laat het advies ondertekenen door de persoon die hiervoor het mandaat heeft gekregen.
- Stap 8    Wanneer door het bestuur is beslist, stuur de beschikking dan naar de aanvrager. Geef bij de beschikking aan dat er bezwaar gemaakt kan worden en waar, wanneer en hoe een bezwaarschrift kan worden ingediend.

***Werkplan 2***      Behandelen van bezwaarschriften

Lees het werkplan door om een beeld van de taak te krijgen.

- Stap 1    Registreer het binnengekomen bezwaarschrift. Noteer de datum van ontvangst.
- Stap 2    Bepaal de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.
- Stap 3    Stuur het bezwaarschrift door naar de juiste afdeling of handel het bezwaarschrift zoveel mogelijk zelf af (stap 4 en volgende). Let hierbij vooral op de wettelijke termijnen.
- Stap 4    Vraag eventueel advies aan derden.
- Stap 5    Hoor degene die het bezwaarschrift heeft ingediend voor de Commissie van Bezwaar en Beroep.
- Stap 6    Schrijf een advies (beschikking) voor het Dagelijks Bestuur en de Raad en vraag om een besluit. Laat het tekenen door de persoon die hiervoor het mandaat heeft gekregen.
- Stap 7    Wanneer door het bestuur is beslist, stuur de beschikking dan naar degene die het bezwaarschrift heeft ingediend. Geef aan waar, wanneer en hoe beroep kan worden aangetekend.

**Vragen**

Beantwoord de vragen en bespreek de antwoorden met je praktijkopleider.

1. Wanneer je een besluit moet voorbereiden en je wilt de gang van zaken bij de specifieke besluitvorming weten, welke wet neem je dan ter hand?
2. Aan welke twee eisen moet een verzoek om een vergunning of ontheffing voldoen om te worden beschouwd als een aanvraag?
3. Wanneer je een aanvraag ontvangt die niet voor jou of jouw afdeling bestemd is, wat doe je dan? Ben je dat verplicht?
4. Wanneer iemand een aanvraag bij jou indient en deze voldoet niet aan de gestelde eisen, wat doe je dan?
5. Wanneer ben je wettelijk verplicht om iemand die een aanvraag heeft ingediend te horen?
6. Wat is de definitie van het begrip besluit? Kan een besluit worden vernietigd?
7. Stel: je stuurt een vergunning naar iemand die deze vergunning heeft aangevraagd. Gaat het hier dan om een beschikking of een besluit van algemene strekking? Licht je antwoord toe.
8. Wanneer je een bouwvergunning moet verlenen, met welke belanghebbenden heb je dan te maken?
9. Waartegen kan de burger bezwaar (in de zin van de Awb) maken en bij wie moet dat bezwaarschrift worden ingediend? Welke termijnen zijn verbonden aan dergelijke bezwaarschriften?

**Opgaven**

De opdrachten zijn een uitwerking van het werkplan. Voordat je de opdrachten gaat uitvoeren, moet je nagaan of het werk in het bedrijf/de organisatie op de hiervoor beschreven manier gebeurt of dat het werkplan moet worden aangepast. Pas het werkplan, in overleg met je praktijkopleider, als dat nodig is, aan. Voer de opdrachten daarna uit.

1. Op de afdeling waar jij werkt, komen regelmatig aanvragen binnen voor vergunningen, ontheffingen en andere verzoeken. Sommige zijn eenvoudig af te handelen, maar andere aanvragen zijn gecompliceerder. Zoek een aanvraag op waarbij ook advies gevraagd moet worden aan derden en waarbij belanghebbenden betrokken moeten worden voordat een besluit genomen kan worden. Beschrijf de gevolgde procedure en let er met name op of de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur in acht zijn genomen. Bespreek de gevolgde procedure met je praktijkopleider.
2. Behandel een bezwaarschrift dat is ingediend naar aanleiding van jouw werkzaamheden of de werkzaamheden van een van de collega's van de afdeling. Maak vervolgens een verslag van je werkzaamheden. Bespreek het verslag met je praktijkopleider en geef in het gesprek aan wat er eventueel is misgegaan.