

Lering uit rechtsbescherming

Over de bestuurlijke doorwerking van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman

M.L.M. Hertogh

is postdoc-onderzoeker aan het Schoordijk Instituut van de Katholieke Universiteit Brabant en participeert in het NWO/PIONIER-project 'Het belang van idealen in recht, moraal en politiek'. Hij promoveerde onlangs op het proefschrift *Consequenties van controle: de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman*. Adres: Postbus 90153, 5000 LE Tilburg. E-mail: M.L.M.Hertogh@kub.nl

Samenvatting

Eén van de doelstellingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is, dat de uitspraken van de administratieve rechter doorwerken in het bestuuroptreden. Voor de Nationale ombudsman geldt dezelfde verwachting. In dit artikel, waarin verslag wordt gedaan van een exploratief onderzoek bij twee financiële bestuursorganen, wordt de totstandkoming van deze leer-effecten geanalyseerd. Binnen de rechtswetenschap wordt de juridische status van hun uitspraken als belangrijkste factor beschouwd voor de doeltreffendheid van hun optreden. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek laat echter zien dat deze redenering niet zonder meer kan worden overgenomen voor de doorwerking van controle. In deze bijdrage zal daarom een alternatieve verklaring worden geïntroduceerd. Hierin staat de controlestijl van de rechter en de ombudsman centraal.

1. Inleiding: de meerwaarde van individuele rechtsbescherming

Op het eerste gezicht lijken de administratieve rechter en de Nationale ombudsman alleen van belang voor de rechtsbescherming van de burger in het individuele geval. Maar schijn bedriegt. Volgens de makers van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan het oordeel van de rechter soms ook een belangrijke meerwaarde hebben voor de organisatie van behoorlijk bestuur. Net als bij de bezwaarschriftprocedure, kan de administratieve rechtspraak er bijvoorbeeld toe leiden dat 'ook gebreken in de organisatie beter zichtbaar worden. Die signalen kunnen ertoe leiden dat meer algemene verbeteringen in de organisatie worden aangebracht. Dat is bevorderlijk voor de bestuurlijke kwaliteit in het algemeen en voor het voorkomen van nieuwe geschillen' (Daalder en De Groot

1993, 279). Eerder heeft de wetgever dezelfde verwachting uitgesproken voor het optreden van de Nationale ombudsman: 'Wij zien het nut niet slechts gelegen in de bescherming van de individuele bestuurde, maar ook in de mogelijke verbetering van de wijze waarop de overheidsdienst functioneert.'¹

In dit artikel staat de vraag centraal, op welke manier het optreden van de rechter en de ombudsman inderdaad, zoals de wetgever kennelijk verwacht, buiten een concrete zaak om kan leiden tot behoorlijk bestuur. Voor de beantwoording van deze vraag maak ik gebruik van het doorwerkingsconcept. Er is sprake van *doorwerking* van rechtsbescherming, wanneer de in het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman vervatte norm door het bestuursorgaan wordt overgenomen in zijn (uitvoerings-)beleid of praktijk van regeltoepassing (Hertogh 1995, 249). Waar mogelijk zal worden aangesloten bij de uitkomsten van de eerste Awb-evaluatie (Beerten et al. 1996). Op drie punten zullen de resultaten van dit onderzoek bovendien worden aangevuld. In de eerste plaats staat niet alleen de rechter centraal. De bestuurlijke reacties op het oordeel van de administratieve rechter worden hierna vergeleken met de reacties op het optreden van de Nationale ombudsman. De tweede aanvulling heeft betrekking op de bestuurlijke besluitvorming in reactie op de rechter en de ombudsman. Beerten et. al (1996, 131, noot 76) stellen nadrukkelijk dat zij niet hebben onderzocht 'op welke wijze en in hoeverre [de] terugkoppeling van rechterlijke uitspraken doorwerkt in de besluitvorming van (primaire beslis-sers en) bezwaarschriftbehandelaars.' In dit artikel zal (een belangrijk deel van) dit proces wél worden bekeken. Tenslotte zal ook een aantal mogelijke verklaringen voor de doorwerking van het oordeel van

de rechter en de ombudsman worden verkend.

In deze bijdrage wordt verslag gedaan van een exploratief onderzoek naar de doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman bij twee financiële bestuursorganen: de Belastingdienst en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep).² Voor wat betreft het optreden van de rechter wordt met name aandacht besteed aan de (Belastingkamer van de) Hoge Raad en het College van Beroep Studiefinanciering (CvBs). Er is voornamelijk gebruik gemaakt van uitvoerige interviews met juristen en beleidsambtenaren, aangevuld met gegevens uit interne stukken en de resultaten van elders verricht onderzoek.

De opzet van dit artikel is als volgt. Na een kort overzicht van het bestaande doorwerkingsonderzoek, zal ik twee controlestijlen van de rechter en de ombudsman introduceren en toepassen op de bestuurspraktijk. Vervolgens staan de bestuurlijke reacties op hun optreden centraal. Deze bijdrage zal worden afgesloten met enkele algemene conclusies. In hoeverre kunnen de leereffecten van de rechter en de ombudsman worden verklaard door hun controlestijl en wat zijn de implicaties hiervan voor de organisatie van behoorlijk bestuur?

2. Wat bepaalt de doorwerking?

Welke factoren zijn bepalend voor de doorwerking van rechtsbescherming? Het belangrijkste verschil tussen de administratieve rechter en de Nationale ombudsman is de juridische status van hun eindoordeel. Administratiefrechtelijke uitspraken zijn bindend en kunnen bij de rechter worden afgedwongen, maar dat geldt niet voor de rapporten en aanbevelingen van de ombudsman. Het ligt voor de hand om dit als een belangrijke factor te beschouwen. In het juridisch debat wordt dit verschil in 'rechtskracht' rechtstreeks gekoppeld aan hun (potentiële) doeltreffendheid. In discussies over mensenrechten bijvoorbeeld wordt een voorziening alleen dan als een 'effectief rechtsmiddel' (in de zin van artikel 13 EVRM) aangemerkt, wanneer de uitspraken van de desbetreffende instantie juridisch bindend zijn. De rechter is op die manier wel zo'n rechtsmiddel, maar de ombudsman niet (vgl. Barkhuysen & Hertogh 1995). Uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek blijkt echter dat deze redenering, die is gericht op de rechtsbe-

scherming van de individuele burger, niet zonder meer kan worden overgenomen voor de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de rechter en de ombudsman.

De relatief schaarse onderzoeksgegevens die beschikbaar zijn over de doorwerking van rechtsbescherming leiden tot een duidelijke conclusie: er is niet altijd een één-op-één-relatie tussen rechtskracht en doorwerking. Het oordeel van de administratieve rechter (dat juridisch bindend is) werkt soms niet of nauwelijks door in het bestuursoptreden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het evaluatieonderzoek van de wet Arob (de voorganger van de Awb). Breeuwsma et al. (1984, 252) concluderen onder meer: 'Onze respondenten menen vrij algemeen, dat van de Arob-procedures waarbij de gemeente betrokken is weinig structurele effecten op de inhoud van het beleid zijn uitgegaan.' Onderzoek naar de doorwerking van jurisprudentie op het gebied van het standplaatsvergunningsbeleid (Van Zoest 1989), de ruimtelijke ordening (Van Zoest 1992) en de gemeentelijke herhuisvesting (Ippel 1989) leidt tot dezelfde resultaten. Omgekeerd blijkt ook dat het oordeel van de Nationale ombudsman (dat niet bindend is) in een aantal gevallen de bestuurspraktijk wél kan beïnvloeden. De jaarverslagen van de ombudsman laten bijvoorbeeld zien dat bestuursorganen regelmatig organisatorische en andere structurele maatregelen nemen in reactie op zijn rapport of aanbeveling (Jaarverslag 1996, 81 e.v.) Het blijkt bovendien dat het openbaar bestuur gemiddeld meer dan 90% van zijn aanbevelingen overneemt.³ In 1994 is het instituut van de ombudsman uitvoerig geëvalueerd. Een van de belangrijkste algemene conclusies van dit onderzoek luidde, dat de Nationale ombudsman bij de (toenmalige) Informatiseringsbank, de Directie Vreemdelingenzaken en de Belastingdienst 'een aantal wezenlijke verbeteringen [heeft, MH] bewerkstelligd, met name op procedureel en organisatorisch vlak' (Timmer & Niemeijer 1994, 242).

Als de juridische status van de rechter en de ombudsman blijkbaar geen (volledige) verklaring biedt voor de doorwerking van hun optreden, waardoor wordt hun leereffect dan wél bepaald? In de rechts-sociologische literatuur wordt een verband gesuggereerd tussen het succes en falen van rechtshandhaving en de *handhavingstijl* van bijvoorbeeld een Milieu-inspectie (vgl. Hawkins & Thomas 1984).

Dit geldt mogelijk ook voor het veroorzaken van leereffecten. In de rest van deze bijdrage zal daarom de relatie worden onderzocht tussen de *controlestijl* van de rechter en de ombudsman en de doorwerking van hun oordeel in het bestuursoptreden.

3. Opleggen en overleggen: repressieve en reflexieve controle

De administratieve rechter en de Nationale ombudsman vertegenwoordigen samen de (semi-)juridische controle op het bestuursoptreden. ‘Controle’ wordt hier gebruikt in de actieve betekenis van het woord: het gaat om het sturen of beïnvloeden van bestuursorganen. Er kan onderscheid worden gemaakt in twee ideaaltypische controlestijlen. Elke vorm van controle steunt op een reeks veronderstellingen over het gedrag van de gecontroleerde.

Repressieve controle – Het is veelal gebruikelijk om de verhouding tussen een controleur en het openbaar bestuur te beschouwen als een verticale relatie. Het bestuur is ‘ondergeschikt’ aan de controleur. Wanneer blijkt dat het oordeel van de controleur niet (volledig) is overgenomen in het bestuursoptreden, dan kan dit volledig worden ‘verklaard’ door de houding van het bestuur. Het betrokken bestuursorgaan is ‘ongehoorzaam’; het weigert zich kennelijk neer te leggen bij het oordeel van de controleur. Deze zienswijze correspondeert met een controlestijl die er van uitgaat dat de naleving ervan kan worden afgedwongen. Het recept bij tegenvallende resultaten luidt: ‘strengthen official authority or sanctions’ (Hood 1986, 768). Wie niet horen wil, moet maar voelen. Deze vorm van controleren noem ik *repressieve controle*. Het belangrijkste uitgangspunt van deze controlestijl is dat bestuursorganen kunnen worden beïnvloed door (het dreigen met) sancties en dwang (zie figuur 1).⁴

Reflexieve controle – In de rechtssociologie en de bestuurswetenschap wordt regelmatig aandacht besteed aan een ‘nieuwe’ theoretische benadering van maatschappelijke sturingsvraagstukken: de theorie van de autopoiese (Luhmann 1995). Deze benadering suggereert ook een alternatieve controlestijl. In deze bijdrage kan worden volstaan met het schetsen van enkele hoofdlijnen van deze invalshoek. Een

van de uitgangspunten van deze theorie is dat bestuursorganen, maar ook hun controleurs, ‘eigenwijs’ zijn (Schaap, Van Twist en In ’t Veld 1990). Zij zien hun omgeving uitsluitend in hun eigen termen en zijn daarom in principe niet van buitenaf te sturen. Het effect van controle op het bestuursoptreden wordt beschouwd als het resultaat van de mate van congruentie tussen het oordeel van de controleur en het referentiekader van de gecontroleerde. ‘Naarmate de werkwijze [van de controleur, MH], de inhoud van zijn rapporten en de contacten die hij onderhoudt meer aansluiten bij wat in betrokken overheidssonderdelen als redelijk en relevant wordt gezien, [zullen] die overheidsactoren zich meer inspannen om de door hem gesignaleerde tekortkomingen teniet te doen’ (Van der Meer, Van Gaalen en Schaap 1994, 121). Deze benadering leidt tot een andere manier van controleren. Dit noem ik *reflexieve controle* (vgl. Teubner 1983). Deze stijl hanteert als belangrijkste uitgangspunt dat bestuursorganen kunnen worden beïnvloed op basis van ‘reflexiviteit’: hoe verhoudt mijn kijk op de wereld zich met de manier van kijken van anderen? Deze controlestijl probeert niet om invloed uit te oefenen door dwang, maar door dialoog. De controleur streeft ernaar zijn oordeel zo goed mogelijk te laten aansluiten bij (de zienswijze, de rationaliteit of het referentiekader van) het betrokken bestuursorgaan. Tijdens het controleproces wordt door middel van onderling overleg als het ware ‘een gemeenschappelijk analytisch en normatief kader’ geconstrueerd (Hoekema 1994, 4) (zie figuur 1).

Figuur 1: Twee stijlen van controle op het openbaar bestuur

Repressieve controle	Reflexieve controle
Opleggen van controle	Overleggen over controle
Verticaal	Horizontaal
Eenzijdig	Meerzijdig
Reactief	Proactief
Dwingend	Faciliterend

Aan de hand van de ervaringen van medewerkers van de Belastingdienst en de IB-Groep kan nu het optreden van de administratieve rechter en de Natio-

nale ombudsman in termen van deze twee controlestijlen worden beschreven.⁵

Controle door de administratieve rechter – Het contact tussen de administratieve rechter en het bestuursorgaan vindt uitsluitend plaats in het kader van een concrete rechtszaak. Het bestuursprocesrecht voorziet in verschillende vormen van contact tussen de partijen onderling en de rechter (art. 8:42, 8:43, 8:45 Awb). Uit het onderzoek bij de Belastingdienst en de IB-Groep blijkt echter dat deze voorzieningen in de praktijk vooral worden gebruikt om de rechter te informeren. Hij kan vragen stellen aan partijen, maar liever niet andersom. Doordat de administratieve rechter optreedt als geschilbeslechter hebben zijn uitspraken een reactief karakter. Dit komt ook tot uitdrukking in de manier waarop de rechter het bestuursoptreden toetst (ex tunc; alleen de omstandigheden van het moment waarop het beroepsschrift werd ingediend, kunnen worden meegewogen). Ambtenaren bij de Belastingdienst en de IB-Groep vinden dat administratieve rechters geen rekening houden met de gevolgen van hun uitspraken. Dit komt ook tot uitdrukking in de volgende opmerkingen van een leidinggevend jurist:

‘Ik heb het idee dat zij volstrekt hun eigen gang gaan. En daar zijn zij natuurlijk onafhankelijk voor, dat is hun goed recht. Alleen, er zijn wel eens uitspraken waarvan ik denk: hoe kun je dat nu doen, wetende dat je het hele bedrijfsproces in de war stuurt? Die afweging maken zij vrijwel nooit. In die zin opereren zij strikt onafhankelijk en dat is een goede zaak, maar ook een beetje vanuit een ivoren toren.’⁶

Ten slotte, administratiefrechterlijke uitspraken zijn dwingend; het zijn ge- en verboden aan het openbaar bestuur. De rechter beschikt over verschillende middelen om de naleving van zijn vonnis af te (laten) dwingen. Het dwingende karakter van zijn uitspraken wordt bovendien versterkt door twee ‘nieuwe’ elementen in de Awb. In de eerste plaats zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet langer louter toetsingsmaatstaven voor de rechter, maar regels die het bestuur bij zijn besluitvorming in acht moet nemen (Scheltema 1994, 6). De Awb voorziet bovendien in de mogelijkheid voor de rechter om, onder bepaalde voorwaarden, zijn oordeel in de

plaats te stellen van het bestuursbesluit en zo zelf in een zaak te voorzien (art 8:72, lid 4 Awb).

Het optreden van de administratieve rechter heeft zowel repressieve als reflexieve kanten. De administratiefrechterlijke procedure heeft bijvoorbeeld een betrekkelijk informeel karakter. In relatie tot de Belastingdienst en de IB-Groep kan zijn optreden echter overwegend worden gekarakteriseerd als een vorm van *repressieve* controle.

Controle door de Nationale ombudsman – (Medewerkers van) de Nationale ombudsman en bestuursorganen staan regelmatig met elkaar in contact, ook buiten een concreet onderzoek. ‘Wij communiceren dagelijks’, aldus een van de ondervraagden over zijn relatie met het Bureau Nationale Ombudsman. In sommige gevallen vindt er bijvoorbeeld overleg plaats over termijnen (vgl. Timmer & Niemeijer 1994, 219). Om de onderlinge communicatie tussen het bestuur en de ombudsman te vergemakkelijken hebben alle bestuursorganen een speciale contactambtenaar aangewezen. Zij voeren een à twee keer per jaar een gemeenschappelijk overleg ten burele van de ombudsman in Den Haag (Jaarverslag 1996, 87). De Nationale ombudsman kan aan zijn oordeel ook een aanbeveling verbinden. Het blijkt dat bij ingrijpende aanbevelingen de ombudsman contact opneemt met het betrokken bestuursorgaan om vast te stellen wat de praktische gevolgen van die aanbeveling zullen zijn (Van den Dongen & Helder 1991, 31; Niemeijer & Timmer 1993, 379). Zo legt een beleidsmedewerker uit:

‘Met mijn bestuursorgaan is afgesproken dat als de ombudsman een aanbeveling denkt te gaan doen die naar zijn idee vrij forse consequenties zou kunnen hebben, hij eerst eventjes mondeling polst of zo’n aanbeveling volstrekt onwerkbaar zou zijn om wat voor reden dan ook. Dat zit dan vooral vast op organisatorische aspecten. Als wij als eerste reactie al zeggen: mijn hemel, dat zou dat en dat betekenen, dan denkt hij nog eens even na over zijn aanbeveling. Dat is geen harde afspraak, die staat ook nergens op papier, maar is wel gebruik.’

De rapporten en de aanbevelingen van de ombudsman zijn niet bindend. Zolang de kern van de aanbeveling maar wordt uitgevoerd, krijgen de Belastingdienst en de IB-Groep, onder bepaalde voorwaarden

en in onderling overleg, de ruimte om er hun eigen praktische invulling aan te geven. Ofschoon ook het eindoordeel van de ombudsman definitief is, kan in uitzonderlijke gevallen echter over zijn oordeel een dialoog ontstaan met bijvoorbeeld de ambtelijke top van een departement.

Ook het optreden van de Nationale ombudsman heeft een gemengd karakter. Hij kan bijvoorbeeld zijn oordeel kracht bijzetten door het inschakelen van de Tweede Kamer. Gelet echter op de andere kenmerken van zijn optreden die in deze paragraaf zijn genoemd, is de controle door de Nationale ombudsman bij de onderzochte bestuursorganen overwegend *reflexief* van aard.

4. De organisatie van het bestuurlijk doorwerkingsproces

Hoe zou nu de controle door de rechter en de ombudsman tot veranderingen in de bestuurspraktijk kunnen leiden? Om dit proces van doorwerking hanteerbaar te maken, maak ik gebruik van een eenvoudig onderzoeksmodel.⁷

Het model rust op twee pijlers (Hertogh 1995). De eerste pijler heeft betrekking op de manier waarop de bestuurlijke besluitvorming in reactie op het oordeel van de rechter en de ombudsman is geconceptualiseerd. In dit artikel wordt gebruik gemaakt van een fasenmodel. Zodra de administratieve rechter of de Nationale ombudsman zijn oordeel bekend maakt, begint een proces dat er uiteindelijk (al of niet) toe leidt dat de in het oordeel geformuleerde normen worden overgenomen. Wanneer we hun oordeel binnen een overheidsonderdeel zouden kunnen blijven volgen, dan kunnen we de weg die het aflegt, onderverdelen in grofweg drie fasen. Elke fase vertegenwoordigt dan een belangrijk beslismoment van het bestuur ten aanzien van het oordeel van de rechter en de ombudsman en kan respectievelijk worden omschreven met de volgende drie vragen: hoe luidt uitspraak?; wat betekent de uitspraak voor ons?; en wat doen we nu verder met de uitspraak? In het onderzoeksmodel verwijst elke vraag naar een afzonderlijke fase in het besluitvormingsproces. Achtereenvolgens kunnen deze fasen worden aangeduid als: *informatie*; *transformatie* en *verwerking*. In de eerste fase wordt de belangrijkste boodschap in het oordeel van de rechter of de ombudsman geïnter-

preteerd. Tijdens de fase daarna wordt die boodschap opnieuw gedefinieerd in (o.a. financiële of personele) termen van de eigen organisatie. In de derde en laatste fase wordt beslist welke gevolgen aan het oordeel van de controleur worden verbonden.

De informatiefase: Hoe luidt de uitspraak? – Deze fase wordt (voor wat betreft de administratieve rechter) ook beschreven in het evaluatieonderzoek van Beerten et al. (1996, 130 e.v.). Medewerkers van de Belastingdienst en de IB-Groep worden door middel van verschillende publicaties uitgebreid geïnformeerd over recente rechterlijke uitspraken. De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) geeft bijvoorbeeld maandelijks het Infobulletin uit, waarin onder meer wordt ingegaan op actuele jurisprudentie. Rechterlijke uitspraken worden ook besproken in het kader van een jurisprudentie-overleg. ‘Wij hebben elke maandagmorgen een werkbijeenkomst, rond de tweede koffie is dat, en daar halen wij die zaken eruit waarvan wij zeggen: “dat is van belang dat de mensen dat weten op de werkvloer”, aldus een belastingambtenaar van een van de lokale eenheden. Binnen de IB-Groep zijn twee speciaal voor deze taak aangewezen juristen verantwoordelijk voor de eerste beoordeling van uitspraken van het College van Beroep Studiefinanciering (CvBs).

De Nationale ombudsman stuurt zijn rapporten over de Belastingdienst rechtstreeks naar het ministerie van Financiën. Bij de IB-Groep ontvangt de contactambtenaar alle rapporten. Bij beide bestuursorganen gaat de meeste aandacht uit naar rapporten met een aanbeveling. ‘Simpel gesproken: binnen dit huis is het van belang of er een aanbeveling bij zit of niet’, aldus een leidinggevende. Bij de IB-Groep worden tenslotte alle rapporten opgeslagen in een geautomatiseerd registratiesysteem en de Belastingdienst maakt jaarlijks een evaluatierapport van de fiscale ombudsmanklachten (de zogenaamde 21-puntenlijst).

De transformatiefase: Wat betekent de uitspraak voor ons? – Bij de Belastingdienst vindt de vorming van fiscaal beleid plaats via een uitgebreide overlegstructuur.⁸ Fiscaal-technische vragen (bijvoorbeeld naar aanleiding van recente rechterlijke uitspraken) worden eerst op de lokale eenheden besproken en

voor zover nodig op regionaal niveau. Blijven er dan nog vragen liggen, dan kunnen zij ook aan de orde worden gesteld binnen het ‘landelijk technisch overleg.’ Binnen de IB-Groep vindt de eerste beleidsmatige beoordeling van rechterlijke uitspraken plaats binnen de juridische afdeling in het kader van het zogenaamde Teamleidersoverleg (TLO). Wanneer het om weinig ingrijpende uitspraken gaat, wordt volstaan met het aanpassen van het interne uitvoeringsbeleid (neergelegd in de zogenaamde leidraden). Bij meer ingrijpende zaken overlegt de juridische afdeling met een van de beleidsadviseurs en – voor zover de jurisprudentie van belang is voor wetgeving – het Beleidsoverleg Studiefinanciering (BOS). Hier nemen behalve medewerkers van de juridische afdeling ook leden van de (Hoofd)directie aan deel.

Ook de beleidsmatige consequenties van de rapporten van de Nationale ombudsman die betrekking hebben op de Belastingdienst worden in eerste instantie beoordeeld op het ministerie. Afhankelijk van het onderwerp passeert een rapport verschillende afdelingen. ‘Die gaat – zoals dat zo mooi ambtelijk heet – de parafenronde in’, aldus een beleidsambtenaar. Bij de IB-Groep maakt onder meer een uitvoerende afdeling regelmatig een overzicht van alle relevante rapporten, dat vervolgens wordt voorgelegd aan de directie.

De verwerkingsfase: Wat doen we nu verder met de uitspraak? – Bij de Belastingdienst wordt tijdens het Landelijk Technisch Overleg vaak tevens het (eventueel) aan te passen of nieuw te vormen fiscaal beleid vastgesteld. Soms worden echter eerst nog de (personele, financiële en organisatorische) gevolgen van het fiscale beleid bekeken. Het definitieve beleid legt de Staatssecretaris van Financiën vast in een Aanschrijving voor de hele dienst. Bij de IB-Groep worden rechterlijke uitspraken verwerkt in interne leidraden voor de juridische afdeling. Deze kunnen vervolgens worden vertaald naar meer concrete instructies voor medewerkers op uitvoerend niveau.

In fiscale zaken beslist het ministerie van Financiën over het al of niet opvolgen van een aanbeveling van de ombudsman. De reacties van het ministerie verschijnen in het Infobulletin en een enkele keer in een Aanschrijving. Bij de IB-Groep neemt meestal de directeur studiefinanciering de beslissing om een aanbeveling te verwerken in het uitvoeringsbeleid.

Bij bijzonder ingrijpende aanbevelingen kan ook het Management Team worden betrokken. De reacties op de aanbevelingen van de ombudsman zijn regelmatig terug te vinden in de eerder genoemde instructies.

5. Barrières binnen het bestuurlijk doorwerkingsproces

De tweede pijler van het onderzoeksmodel dat in dit artikel wordt gebruikt, is de veronderstelling dat de doorwerking van controle kan worden belemmerd door verschillende barrières (vgl. Wirth 1986, 611). De mate waarin de administratieve rechter of de Nationale ombudsman het bestuursoptreden kan beïnvloeden, wordt bepaald door de mate waarin zijn optreden leidt tot een of meer van deze barrières. In het onderzoeksmodel wordt in elke fase een barrière onderscheiden die met name in dat stadium de ongestoorde doorwerking van het oordeel van de rechter en de ombudsman kan belemmeren (zie figuur 2).

Jurisprudentieregels – Tijdens de eerste fase van het bestuurlijk doorwerkingsproces is met name de helderheid van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman van belang (vgl. Johnson 1967; Wasby 1973). Het bestuursorgaan zal waarschijnlijk proberen om uit deze oordelen zo snel mogelijk een ‘jurisprudentieregel’ te destilleren. Hiermee wordt een algemene regel bedoeld, een als-dan-uitspraak waarin staat in welke gevallen een bepaalde beslissing of gedraging ontoelaatbaar, toelaatbaar, dan wel geboden is (Neerhof & Herweijer 1991, 154).

Hoewel er ook rechterlijke uitspraken zijn die weinig of geen interpretatieproblemen veroorzaken, vertellen de geïnterviewde medewerkers van de Belastingdienst en de IB-Groep dat zij het oordeel van de administratieve rechter in het algemeen niet helder vinden. Hun kritiek betreft in de eerste plaats de motivering van het rechterlijk oordeel. Een ervaren beleidsambtenaar vertelt bijvoorbeeld:

‘Je wilt uiteraard de rechter volgen. Maar als je niet duidelijk kan vinden wat hij nou eigenlijk wil of wat hij nou bedoelt (...) Ik kan niets met dat gemodder in de marge. “Wat bedoel je nou, zeg nou wat je bedoelt”, dat gevoel krijg ik ervan. Dat kan wel hogere wiskunde zijn, maar daar heb ik weinig bewondering voor.’

Ambtenaren vinden soms ook het taalgebruik van veel administratieve rechters niet helder. 'Zoals zo nu en dan die teksten opgebouwd zijn, het jargon dat wordt gebruikt en dan die lange zinnen, dat is heel moeilijk leesbaar', aldus één van hen.

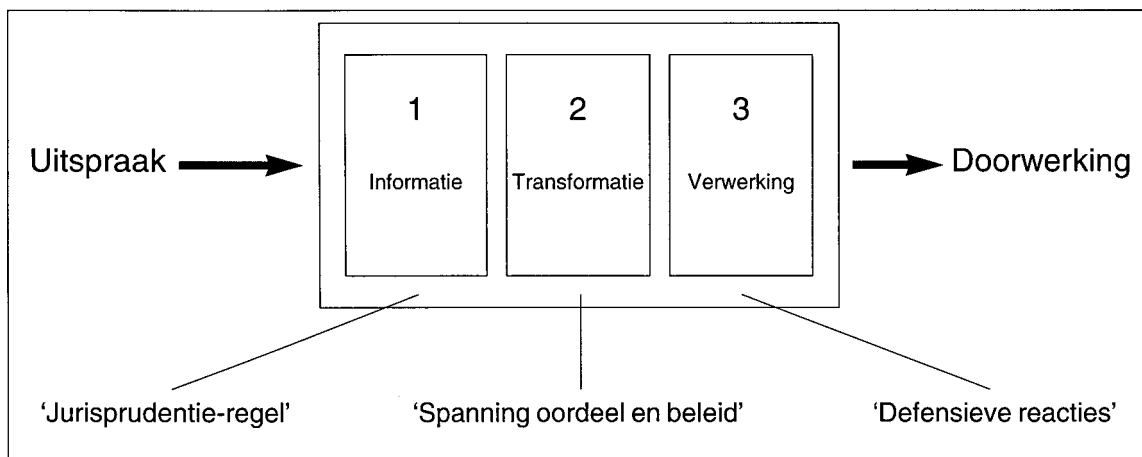
Ook het behoorlijkheidsoordeel van de Nationale ombudsman is voor ambtenaren niet altijd duidelijk. 'Wat is behoorlijk?', zo vraagt een jurist zich af en hij vervolgt: 'Het is een subjectief begrip. Er is niets echt juridisch aan; het is een gevoel.' Maar met name ambtenaren op beleidsniveau tonen zich relatief tevreden. 'Je kunt op je klompen aanvoelen dat iets niet de schoonheidsprijs verdient', zo stelt bijvoorbeeld een leidinggevend beleidsmedewerker, 'het is volstrekt duidelijk waarom hij (de Nationale ombudsman, MH) iets onbehoorlijk vindt.' Ook wanneer de ombudsman een algemene aanbeveling aan zijn oordeel verbindt, vinden de ondervraagde medewerkers deze in het algemeen duidelijk en goed gemotiveerd.

Juristen en beleidsambtenaren van de Belastingdienst en de IB-Groep hebben regelmatig het gevoel dat de rechter teveel kijkt naar de burger en te weinig naar hun positie. Een beleidsmedewerker licht toe:

'De bestuurlijke context interesseert de rechter helemaal niets. Misschien moet ik hem daar ook wel gelijk in geven. Aan de andere kant vind ik wel dat je een afweging zou kunnen maken: als het niet echt onrechtvaardig is wat er gebeurt, maar in het individuele geval misschien wat ongelukkig uitkomt, dan vind ik wel dat men meer oog zou moeten hebben voor wat een maatregel in dat ene geval kan betekenen voor de hele populatie.'

De uitvoering van administratiefrechtelijke uitspraken kan ook tot spanningen leiden, bijvoorbeeld omdat het oordeel van de rechter – ondanks goede wil en verwoede pogingen – niet valt in te passen in het bestaande geautomatiseerde systeem van beschikkingenverlening.

Figuur 2: Barrières binnen het bestuurlijk doorwerkingsproces



Spanningen tussen oordeel en beleid – In de transformatiefase vergelijkt het bestuursorgaan het oordeel van de rechter en de ombudsman met zijn eigen wensen en doelstellingen. In dit stadium wordt de doorwerking van hun optreden vooral bepaald door de omvang van de 'policy tension'; de spanning tussen oordeel en beleid (Johnson 1979). Er kunnen spanningen ontstaan vanwege de *inhoud* van het oordeel van de controleur en vanwege de *vorm*, of de daadwerkelijke uitvoering ervan.

Ook de rapporten en de aanbevelingen van de Nationale ombudsman worden kritisch ontvangen. Maar de geïnterviewde ambtenaren benadrukken dat er een groot verschil bestaat met het oordeel van de administratieve rechter. Hoewel ook hier inhoudelijke spanningen kunnen ontstaan, is het algemeen beeld positiever. 'Wat de ombudsman doet, past heel erg in de veranderingen die binnen deze organisatie hebben plaats gevonden en nog steeds plaatsvinden', zo legt bijvoorbeeld een ervaren medewerker uit.

Dat geldt ook voor de implementatie van de organisatorische aanbevelingen van de ombudsman. 'De ombudsman die denkt ook wel een beetje mee, die zegt: "als zij al hun formulieren moeten wijzigen dan moet ik zij daar tijd voor gunnen, dan kan ik niet zeggen je moet binnen zes weken al je formulieren hebben gewijzigd"', zo stelt bijvoorbeeld een beleidsmedewerker. De indruk bestaat dat men binnen de Belastingdienst en de IB-Groep vindt dat de ombudsman in het algemeen een realistisch beeld heeft van wat wel en niet kan in de bestuurspraktijk, of zoals een ambtenaar het uitdrukt: 'hij ziet ook onmacht in bepaalde situaties.'

Defensieve reacties – Tijdens de derde en laatste fase van het bestuurlijk doorwerkingsproces valt de beslissing: het oordeel van de rechter en de ombudsman wordt (gedeeltelijk) overgenomen of de uitspraak wordt verworpen. Organisatiepsychologen wijzen erop dat, wanneer een organisatie zich bedreigd voelt door inmenging van buitenaf, zij een defensieve houding kan gaan aannemen (Argyris 1990). In dit stadium kan de doorwerking worden belemmerd door defensieve reacties van het bestuursorgaan (vgl. Ekland-Olsen & Martin 1988). Bij de Belastingdienst en de IB-Groep maken ambtenaren gebruik van uiteenlopende defensieve tactieken. Wanneer bijvoorbeeld, naar het oordeel van het bestuursorgaan, de uitvoering van een uitspraak door de administratieve rechter te veel werk met zich meebrengt, dan wordt gekeken of er niet ook formeel-juridisch iets op valt af te dingen. Een andere defensieve reactie is, om een uitspraak zo beperkt mogelijk te interpreteren. Een leidinggevend jurist vertelt bijvoorbeeld:

'Je kan proberen de uitspraak eng uit te leggen, dus kijken waar deze mogelijkheden geeft om de casus zoveel mogelijk te beperken. Als de feiten exact zo en zo liggen, dan heeft de rechter gezegd: "zo moet het". Maar als de feiten even anders liggen, en dat "even" is natuurlijk uiterst rekbaar, dan zeggen we: "nee, dan is de uitspraak niet van toepassing.'"

Omdat het oordeel van de ombudsman zich richt op het gedrag en niet op besluiten, kunnen ambtenaren zich ook door zijn rapporten en aanbevelingen bedreigd voelen. Ook in reactie op het oordeel van de ombudsman kunnen daarom defensieve reacties ont-

staan. Het type reactie dat een rapport of een aanbeveling uitlokt, lijkt in het algemeen echter minder vergaand dan in reactie op rechterlijke oordelen. Er wordt bijvoorbeeld geprobeerd om de bevoegdheid van de ombudsman te betwisten of om zijn oordeel eenvoudig te negeren. 'Strikt genomen hoeven we niet te volgen. Dat is heel simpel', zo legt een beleidsmedewerker uit, 'we kunnen het zo naast ons neerleggen en zeggen: bekijk het maar!' Hij haast zich echter om te zeggen dat dat in de praktijk niet gebeurt.

6. Tot besluit: lering voor rechtsbescherming

Eén van de doelstellingen van de Awb is, dat de uitspraken van de administratieve rechter door bestuursorganen worden gebruikt om er iets van op te steken dat ook van belang is buiten een concrete rechtszaak (Beerten et al., 1996, 14). Sociaal-wetenschappelijk onderzoek heeft echter aangetoond dat de doorwerking van administratiefrechtelijke uitspraken allerminst vanzelfsprekend is. Het oordeel van de Nationale ombudsman blijkt soms wel door te werken in het bestuursoptreden.

Lering uit het onderzoek – De mate waarin het optreden van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman doorwerkt in het bestuursoptreden wordt voor een (belangrijk) deel bepaald door hun controlestijl. In alle stadia van het bestuurlijk besluitvormingsproces leidt het optreden van de rechter tot meer barrières dan het oordeel van de ombudsman. De repressieve (en eenzijdige) controle door de administratieve rechter is meer gericht op dwang dan op dialoog. Dit kan tijdens de informatiefase aanleiding geven tot problemen bij het interpreteren van jurisprudentieregels. De rechter kan bovendien achteraf niet om een nadere uitleg worden gevraagd. De reflexieve (en meerzijdige) controle door de Nationale ombudsman, waarin het onderling contact een grote rol speelt, lijkt een aantal van deze problemen te kunnen voorkomen. Het eenzijdig optreden van de rechter kan in de transformatiefase ook leiden tot verschillende spanningen tussen oordeel en beleid. Doordat de rechter, de ombudsman en het bestuur nu eenmaal hechten aan andere uitgangspunten is een zekere spanning waarschijnlijk onvermijdelijk. Maar doordat de ombudsman nadrukkelijk het over-

leg met het bestuursorgaan zoekt, kan hij veel van deze spanningen verlichten. Tenslotte kan zowel het oordeel van de rechter als de ombudsman tijdens de verwerkingsfase defensieve reacties veroorzaken. Het dwingende karakter van de rechterlijke uitspraak kan echter tot felle reacties leiden dan de faciliterende aanbevelingen van de ombudsman.

Lering voor het openbaar bestuur – Deze bevindingen zijn in de eerste plaats van belang voor het betrokken bestuursorgaan zelf. Hoe zou het de aange troffen barrières voor doorwerking, van met name administratiefrechterlijke uitspraken, in de toekomst kunnen omzeilen? Een aantal voorstellen voor de verbetering van ‘juridische kwaliteitszorg’ kan waarschijnlijk ook bijdragen aan de doorwerking van rechtsbescherming. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het op peil houden van de permanente (bij-) scholing van juristen en andere medewerkers, het bevorderen van jurisprudentievergaderingen op verschillende organisatieniveaus en het werken met (regelmatig bijgestelde) check-lists (Bovens, Muller & Verstedden 1995, 184). Op een aantal plaatsen kan waarschijnlijk ook de relatie, en daarmee de informatie-uitwisseling, tussen de juristen en de andere leden van de organisatie worden verbeterd. Zo schrijft het Awb-evaluatieonderzoek over de huidige situatie bij de IB-Groep bijvoorbeeld: ‘Gezien de organisatorische en culturele afstand tussen de afdeling BBJ [de juristen, MH] en de productgroep Studiefinanciering en het verschil in werkwijze, zijn de voorwaarde voor terugkoppeling [van de uitkomsten van rechterlijke procedures, MH] niet erg gunstig’ (Beerten et.al 1996, 69).

Toch is dit maar een deel van het verhaal. Veel van de genoemde voorstellen hebben immers vooral betrekking op de besluitvorming in de informatiefase. Daarna wachten er echter nog twee andere stadia met elk hun eigen lastige barrière. Bovendien kennen de onderzochte bestuursorganen vaak al de meeste van de hier genoemde voorzieningen. Blijkbaar kunnen zich ook dan toch nog de nodige obstakels voordoen.

Lering voor rechtsbescherming – In veel actuele discussies over de relatie tussen de rechter en het openbaar bestuur wordt de oorzaak voor onder meer een gebrek aan doorwerking primair gezocht bij het be-

trokken bestuursorgaan zelf (vgl. Tops 1997). In dit artikel is echter gebleken dat dit slechts een deel van de oplossing kan zijn: waar er twee kijden, hebben beiden schuld. De doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter is immers in belangrijke mate het resultaat van zijn eigen controlestijl. Naast maatregelen voor de organisatie van het openbaar bestuur, suggereert dit ook stappen gericht op de organisatie van de rechtsbescherming. Ten Berge (1997, 13) heeft onlangs een ‘nieuwe ronde van herbezinning op de verhouding tussen rechter en openbaar bestuur’ aangekondigd. Hierin kan wellicht ook worden nagedacht over manieren waarop het optreden van de administratieve rechter ‘reflexiever’ kan worden gemaakt.

Natuurlijk is de rechter geen ombudsman, en omgekeerd. Maar er zijn toch een aantal manieren denkbaar waarop het functioneren van de administratieve rechter, binnen de grenzen van zijn juridische en maatschappelijke functie, kan worden bijgesteld (vgl. Hertogh 1997, 206-213). Dit kan bijvoorbeeld door het verbeteren van de communicatie tussen de rechter en bestuursorganen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het door rechters vooraf bekendmaken van hun (beleids)voornemens inzake toekomstige rechtspraak (vgl. Smits 1982). Daarnaast zou wellicht een voorziening kunnen worden gecreëerd, waarbij de administratieve rechter, net als nu al het geval is bij bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, achteraf om een toelichting bij zijn uitspraak kan worden gevraagd. Ten slotte kan de controle door de administratieve rechter misschien ook ‘reflexiever’ worden gemaakt door het benoemen van een Nederlandse variant van de zogenaamde ‘special masters’ (vgl. Note 1979). In de Verenigde Staten is men in de jaren zeventig begonnen met het aanstellen van deze functionarissen toen bleek dat belangrijke vonnissen, die waren gericht op het verbeteren van de leefomstandigheden in de Amerikaanse gevangenissen, in de praktijk niet of nauwelijks werden uitgevoerd. De ‘master’ wordt door de rechter benoemd om, in het kader van een rechtszaak, feitelijke informatie over de bestuurspraktijk te verzamelen. Hij geeft bovendien, waar nodig, uitleg over de interpretatie van de rechterlijke uitspraak en assisteert bij de praktische implementatie van vonnissen binnen het betrokken onderdeel van het openbaar bestuur.

Deze en andere suggesties, waarvan de (juridische) consequenties eerst zorgvuldig zouden moeten worden bekeken, kunnen samen met de genoemde organisatorische maatregelen er mogelijk voor zorgen dat administratiefrechtelijke uitspraken niet alleen relevant zijn voor de betrokken partijen, maar ook een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de organisatie van behoorlijk bestuur.

Noten

1. Tweede Kamer, 1976-1977, 14 178, nrs. 1-2, 17.
2. Deze studie maakt deel uit van het onderzoek *Consequenties van controle: de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman* (Hertogh 1997). Het onderzoek bij de Belastingdienst vond plaats in de periode: najaar 1993-voorjaar 1994. Het onderzoek bij de IB-Groep werd verricht in het najaar van 1994.
3. Niet iedere opgevolgde aanbeveling is echter een aanwijzing voor de mate waarin die aanbeveling doorwerkt in het bestuursoptreden. Dat zal bij een aanbeveling die is gericht op het concrete geval (bijvoorbeeld de aanbeveling om een schadevergoeding aan te bieden) waarschijnlijk in mindere mate geval zijn dan bij aanbevelingen van meer structurele aard.
4. Vgl. Etzioni's (1968, 69) categorie van *coercive control*.
5. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar: (a) de aard en de omvang van het contact met het bestuur, (b) de oriëntatie van zijn optreden, (c) het belang dan wordt toegekend aan de gevolgen van zijn uitspraken en (d) het karakter van zijn uitspraken.
6. Alle uitspraken van juristen, beleidsmedewerkers en andere ambtenaren in dit artikel zijn (tenzij anders vermeld) letterlijke fragmenten uit het interviewverslag van het onderzoek.
7. Met bijvoorbeeld Mastop & Faludi (1993) kan een onderscheid worden gemaakt in twee typen onderzoek: (1) de vaststelling, meting en beoordeling van het uiteindelijke effect van controle; en (2) de analyse van het proces waarin deze effecten tot stand komen. In dit artikel gaat de aandacht niet zozeer uit naar doorwerking-als-product, maar naar doorwerking-als-proces (vgl. Hertogh 1997, 79-82).
8. Sinds juli 1995 wordt het fiscale beleid op een afwijken-de manier gevormd en uitsluitend bepaald op het Ministerie van Financiën (Besluit van 21 juli 1995, nr. AFZ94/4519M, *Fiscaal uitvoeringsbeleid en standpuntbepalingen*).

Literatuur

- Argyris, C., 1990, *Overcoming organizational defenses: facilitating organizational learning*. Boston.
- Barkhuysen, T., & M.L.M. Hertogh, 1995, 'Effectieve bescherming van mensenrechten: rechter, ombudsman en artikel 13 EVRM'. *NCJM Bulletin (Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten)*, 6:751-766.
- Beerten, M.S., J.J.A. Bosch, H.E. Bröring, M. Herweijer et al.,

- 1996, *Aspecten van financiële beschikkingverlening: een eerste evaluatie van de Awb* (reeks 'Ervaringen met de Awb'). Deventer.
- Benda-Beckmann, K. von, 1987, 'Implementieren – Was heißt das? Die Implementierung von Gerichtsurteilen aus der Sicht der Rechtsetnologie'. In: E. Blankenburg & R. Voigt (Hrsg.), *Implementation von Gerichtsentscheidungen*. Opladen: 23-42.
- Berge, J.B.J.M. ten, 1997, 'Rede van de voorzitter (10 mei 1996)'. In: Vereniging voor Administratief Recht, *Europees recht en het Nederlandse bestuursrecht*, VAR-reeks 117. Alphen aan den Rijn: 7-13.
- Breeuwsma, C.M.E. Helder, E. Niemeijer et al., 1984, *Arob-praktijken*. Deventer.
- Daalder, E.J., en G.R.J. de Groot, 1993, *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht: Eerste tranche* (wet van 4 juni 1992, Stb. 315). Alphen aan den Rijn.
- Dongen, M.E. van den, & E. Helder, 1991, 'Nationale ombudsman: rechtsbeschermers of controleur?' *Openbaar Bestuur*, 8:28-32.
- Eklund-Olson, S., & S.J. Martin, 1988, 'Organizational compliance with court-ordered reform'. *Law & Society Review*, 2:376-383.
- Etzioni, A., 1968, *The active society: A theory of societal and political processes*. Londen.
- Gunsteren, H.R. van, 1985, 'Het leervermogen van de overheid'. In: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat: Beschouwingen over recht, staat en sturing*. Zwolle: 53-74.
- Hawkins, K., & J.M. Thomas (eds.), 1984, *Enforcing regulation*. Boston.
- Hertogh, M.L.M., 1995, 'Doorwerking van rechtsbescherming: naar een barrière-model van het bestuurlijk doorwerkingsproces'. *Bestuurswetenschappen*, 4: 249-261.
- Hertogh, M.L.M., 1997, *Consequenties van controle: de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman*, diss. RUL. 's-Gravenhage.
- Hoekema, A.J., 1994, 'Enkele inleidende vragen over onderhandelend bestuur'. In: H.D. Stout & A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend bestuur* (Boekenreeks NJB; nr. 16). Zwolle: 1-25.
- Hood, C., 1986, 'Concepts of control over public bureaucracies: "comptrol" and "interpolable balance"'. In: F.X. Kaufmann, G. Majone & V. Ostrom (eds.), *Guidance, control, and evaluation in the public sector*. Berlijn/New York: 765-783.
- Ippel, P.C., 1989, *Reacties op rechtsbescherming in twee dienstverlenende organisaties: een rechtssociologische studie*, diss. VU. Zwolle.
- Johnson, R.M., 1967, *The dynamics of compliance*. Evanston.
- Johnson, C.A., 1979, 'Judicial decisions and organizational change: a theory'. *Administration & Society*, 1: 27-51.
- Luhmann, N., 1995 (1984), *Social systems*. Stanford.
- Mastop, J.M., & A. Faludi, 1993, 'Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering'. *Beleidswetenschap*, 1: 71-90.

- Meer, F.B. van der, J.F.B. van Gaalen & L. Schaap, 1994, 'Leren van controleren: de rol van de Algemene Rekenkamer'. *Bestuurskunde*, 3: 113-124.
- Nationale ombudsman, *Jaarverslag 1996*. Tweede Kamer 1996-1997, 25 275, nrs. 1-2.
- Neerhof, A.R., & M. Herweijer, 1991, 'Raadsels van rechters voor bestuurders'. *Bestuurswetenschappen*, 3: 151-160.
- Niemeijer, E., & J.S. Timmer, 1993, 'Het ABC van de Nationale ombudsman: arbiter, bewaker en consulent'. *Bestuurskunde*, 8: 370-380.
- Note, 1979, "'Mastering" intervention in prisons'. *Yale Law Journal*, 88: 1062-1091.
- Oosting, M., 1988, 'De doorwerking van rechtsbescherming op het openbaar bestuur'. *Bestuurswetenschappen*, 6: 389-404.
- Schaap, L., M. van Twist & R. in 't Veld, 1990, 'De eigenwijze samenleving: sturing van gesloten systemen'. *Bestuur*, 10: 263-267.
- Scheltema, M., 1994, 'De Algemene wet bestuursrecht'. *Nederlands Juristenblad* (Awb Speciaal), 1: 2-8.
- Smits, J.H., 1982, 'Rechter, uitvoering en beleid'. In: *Een stellig annotator* (feestbundel). Zwolle: 99-117.
- Teubner, G.C.M., 1983, 'Substantive and reflexive elements in modern law'. *Law & Society Review*, 2: 239-285.
- Timmer, J., & B. Niemeijer, 1994, *Burger, overheid en Nationale ombudsman: Evaluatie van het instituut Nationale ombudsman*. 's-Gravenhage.
- Tops, P.W., 1997, 'Opinies van rechters en burgemeesters over "juridificering": enige gegevens op basis van een enquête'. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 1: 30-32.
- Wasby, S., 1978 (1973), 'The communication of the Supreme Court's criminal procedure decisions: A preliminary mapping'. In: S. Goldman & A. Sarat (eds.), *American Court Systems*. San Francisco: 550-563.
- Wirth, W., 1986, 'Control in public administration: plurality, selectivity and redundancy'. In: F.X. Kaufmann, G. Majone & V. Ostrom (eds), *Guidance, control, and evaluation in the public sector*. Berlijn/New York: 595-623.
- Zoest, A.J. van, 1989, 'De invloed van jurisprudentie op het handelen van bestuursorganen: standplaatsvergunningenbeleid van gemeenten'. *Bestuur*, 2: 44-47.
- Zoest, A.J. van, 1992, 'Doorwerking van jurisprudentie in het beslissingsgedrag van gemeenten'. *Bestuurswetenschappen*, 6: 465-479.