

# Robin Hood wethouders

Wethouders die regels buigen en breken voor een nobel doel

– een verkenning





Wethoudersvereniging



## Colofon

**Datum** Oktober 2022  
**Kenmerk** P049192  
**Auteurs** Julien van Ostaaijen, Liesbeth Collignon, Sven Janssen, Jimmy Maan

© 2022 Avans Hogeschool – Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>1 Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>2 Inleiding: waarom deze verkenning</b>	<b>7</b>
2.1 Regelbrekende wethouders en Robin-Hoodgedrag	7
2.2 Onderzoeksvragen	7
2.3 Onderzoeksaanpak	8
<b>3 Robin Hoods en regels buigen en breken voor een nobel doel</b>	<b>9</b>
3.1 Creatief regelgebruik en overtredende overheden	9
3.2 Robin Hood en het nobele doel	9
3.3 Robin-Hoodgedrag in de Nederlandse praktijk	10
3.4 Samenvattend	11
<b>4 Wethouders en hun ervaring met Robin-Hoodgedrag</b>	<b>12</b>
4.1 Wethouders lopen tegen de regels aan	12
4.2 Robin-Hoodgedrag incidenteel ingezet voor kwetsbare burgers	12
4.3 De gevolgen: reprimandes en steun	15
4.4 Robin-Hoodgedrag is doorgaans doordacht	15
<b>5 Conclusies en handreiking</b>	<b>20</b>
5.1 Een beschrijving van Robin-Hoodgedrag door wethouders	20
5.2 Hulpmiddel voor wethouders: de Robin-Hoodhandreiking	21
5.3 Nawoord: reflecties en aandachtspunten	22
<b>6 Literatuurlijst</b>	<b>23</b>
<b>Bijlage 1 Onderwerpenoverzicht voor focusgroepen en interviews</b>	<b>25</b>
<b>Bijlage 2 Overzicht focusgroepen en geïnterviewde personen</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage 3 Over de onderzoekers</b>	<b>27</b>

## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Robin Hood wethouders. Wethouders die regels buigen en breken voor een nobel doel – een verkenning'. Het rapport is het tweede deel van een tweeluik. Het eerste deel draagt de titel 'Tegenmacht in het lokaal bestuur. Het bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld rondom de wethouder'. De Wethoudersvereniging is opdrachtgever van deze onderzoeken. We hopen dat zowel zittende als nieuwe wethouders met deze rapporten nieuwe inzichten opdoen en zich meer bewust worden van het krachtenveld met betrekking tot tegenmacht rondom hun functie (eerste rapport) als de rol van regels in hun werk en de (terecht) moeilijke overweging om regels te buigen of breken voor een maatschappelijk – nobel – doel (dit rapport).

Dit verkennend onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam van het Lectoraat Recht & Veiligheid. Het lectoraat maakt onderdeel uit van het Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving (VVSO) van Avans Hogeschool. Het Centre of Expertise VVSO richt zich onder meer op het versterken van de veerkracht en weerbaarheid van bestuurlijke en ambtelijke professionals. Constructief kunnen omgaan met allerlei vormen van tegenmacht en het in de praktijk kunnen werken met regels die wellicht niet altijd de gewenste kaders of houvast bieden, zien wij als onderdeel van die weerbaarheid.

Namens het Centre of Expertise VVSO wensen wij u toe dat u met de resultaten uit dit onderzoek uw voordeel kunt doen.

De onderzoekers,  
Julien van Ostaaijen  
Liesbeth Collignon-Van den Munckhof  
Sven Janssen  
Jimmy Maan

Met medewerking van:  
Anouk Kocken  
Vera Piessens  
Barbera Goossens

En met dank aan  
Diana Marijnissen  
Leden van de kenniskring Recht & Veiligheid

# 1. Samenvatting en handreiking

## Opzet

In dit verkennend onderzoek kijken we op welke manier wethouders regels buigen of breken als ze menen dat dit voor een nobel doel – zoals het welzijn van hun inwoners - noodzakelijk is. We bestempelen dat als Robin-Hoodgedrag. Het gedrag van wethouders die regels buigen of breken voor een nobel doel is niet onomstreden; net als bij Robin Hood leidt dat ertoe dat er zowel mensen zijn die het toejuichen en zij die het afkeuren.

## Resultaten

In de interviews en focusgroepen hebben (oud-)wethouders hun ervaringen over regelbreken voor het nobele doel met ons gedeeld. Overkoepelend leidt dat tot de volgende observaties.

- *Robin-Hoodgedrag is incidenteel*  
De meeste wethouders beschouwen Robin-Hoodgedrag als onderdeel van hun bestuurlijk repertoire. Wanneer dat nodig is en andere oplossingen niet baten, kan een wethouder de regels buigen of breken voor een nobel doel. De wethouders zetten dit echter sporadisch in. Het uitgangspunt is dat ze wetten en regels handhaven.
- *Robin-Hoodgedrag wordt gestimuleerd door concrete casussen en ontoereikende wet- en regelgeving*  
Wethouders komen op casusniveau in aanraking met de belemmeringen van wet- en regelgeving. Wethouders kiezen er dan voor maatwerk toe te passen en hiervoor de wet en regels anders te interpreteren of terzijde te schuiven. Daartoe is soms ook enige druk vanuit de samenleving.
- *Ongeveer de helft van de Robin-Hoodcasussen komt uit het sociaal domein*  
De casussen waarin Robin-Hoodgedrag is toegepast, kunnen op alle beleidsdomeinen van een gemeente betrekking hebben. In de praktijk blijkt ongeveer de helft met het sociaal domein te maken te hebben. Dat is te verklaren aangezien het daar vaak om kwetsbare inwoners gaat. Wethouders lijken sneller geneigd in dat soort casussen de grenzen van de wet op te zoeken en te overschrijden.
- *Wethouders zoeken steun alvorens ze Robin-Hoodgedrag inzetten*  
Het inzetten van Robin-Hoodgedrag is zelden een impulsieve actie. Integendeel, wethouders denken er goed over na en bespreken dat in en met hun omgeving. Eerst met ambtenaren en daarna in het college. Dat laatste is overigens doorgaans onvermijdelijk, maar er kan ook meer dan formele steun worden vergaard.
- *Wethouders hanteren hun eigen Robin Hood vocabulaire*  
Wethouders staan achter hun Robin-Hoodoplossing. De (maatwerk)oplossing voor een concrete casus biedt daarvoor legitimatie. Toch zijn ze zich er ook terdege van bewust dat wat ze doen op zijn minst schuurt met wet- en regelgeving. De terminologie die ze bedienen, sluit daarop aan. Wethouder 'zoeken naar ruimte', 'treden buiten gebaande paden', 'zoeken een creatieve oplossing' en/of 'passen maatwerk toe'.
- *Actief uitdragen als regel*  
Mede door onze onderzoeksmethodiek zijn we voornamelijk casussen tegengekomen die in de openbaarheid zijn gekomen. Wethouders staan achter hun oplossing en kunnen en willen dat publiek uitleggen. Er is wel verschil in hoe (actief) dat gebeurt. Soms is dat heel lokaal. Als wethouders zien dat het maken van een uitzondering ook iets zegt over de kwaliteit van de wet of regel, kan het verstandig zijn dat ze dit terug te geven aan de wetgever of hierover met bewindspersonen of rijksambtenaren in gesprek gaan.

## De Robin-Hoodhandreiking als hulpmiddel voor wethouders

Wethouders gaan niet over een nacht ijs alvorens ze besluiten in een specifieke casus regels te buigen of te breken. De dilemma's en de manier waar ze daarmee omgaan, hebben we vertaald in een Robin-Hoodhandreiking. Wethouders die met een casus geconfronteerd worden waarin het buigen of breken van regels een optie is, doen er verstandig aan de volgende zaken na te lopen.

1	<p><i>Is er binnen huidige wet- en regelgeving een oplossing te vinden?</i></p> <p>Het houden aan wet- en regelgeving moet altijd het uitgangspunt van een wethouder zijn. Het is daarom belangrijk na te gaan of er binnen de huidige wet- en regelgeving oplossingen mogelijk zijn. Pas daarna kan creatief regelgebruik een oplossing zijn of is er wellicht te 'profiteren' van onduidelijke formuleringen of conflicterende regelgeving.</p>
2	<p><i>Is het Robin-Hoodgedrag acceptabel en daarmee uit te leggen?</i></p> <p>Het is belangrijk na te gaan of het buigen of breken van de wet of regel een acceptabele oplossing is. Kan bijvoorbeeld worden gesteld dat de gevolgen van het opvolgen van wet- en regelgeving in een bepaalde casus onevenredig zwaar zijn? Is door de wethouder uit te leggen dat er in dit geval goede argumenten zijn die uitzondering te maken? En wellicht dat die uitzondering een regel breekt, maar wel past binnen de 'geest van de wet'.</p>
3	<p><i>Met wie is het dilemma te bespreken en waar kan ik steun vinden?</i></p> <p>Als het gaat om Robin-Hoodgedrag is het verstandig dit niet zelfstandig te doen, maar advies in te winnen en vervolgens steun te zoeken bij het college, ambtenaren en de gemeenteraad. Waak er overigens wel voor dat meer mensen die het met het Robin-Hoodgedrag eens zijn, niet per definitief betekent dat het daarmee een beter besluit is.</p>
4	<p><i>Wat zijn de mogelijke gevolgen van het Robin-Hoodgedrag?</i></p> <p>Het is verstandig na te denken over de (mogelijke) gevolgen van het Robin-Hoodgedrag. Hoe zullen de politiek, de media en de samenleving hier (vermoedelijk) op reageren? En heeft het gedrag mogelijk juridische gevolgen, mogelijk zelfs rechterlijke? En wat is de kans op precedentwerking?</p>
5	<p><i>Hoe communiceer ik over het besluit?</i></p> <p>In onze democratische rechtsstaat is transparantie een belangrijk kenmerk van overheidshandelen en zou daarom in vrijwel alle gevallen de voorkeur moeten hebben (zie ook paragraaf 5.3). De meeste wethouders kiezen daar ook voor. Het is vervolgens verstandig dat als wethouders zien dat het maken van de uitzondering ook iets zegt over de kwaliteit van de wet of regel, ze dit teruggeven aan de wetgever of hierover met bewindspersonen of rijksambtenaren in gesprek gaan.</p>

## 2. Inleiding: waarom deze verkenning

### 2.1 Regelbrekende wethouders en Robin-Hoodgedrag

“Als wij zien dat we door wetgeving niet goed voor onze inwoners kunnen zorgen, vraagt dat wel enige burgerlijke ongehoorzaamheid.” Met deze uitspraak geeft de Dordrechtse wethouder Heijkoop aan waarom de gemeente de Bijstandswet niet altijd precies volgt (Plag, 2022). “We zien dat de wet niet deugt en dat gaat ten koste van de dienstverlening aan inwoners. Dus probeer je goede dingen te doen in plaats van een wet strikt te volgen.” Niet iedereen ziet daar overigens enkel de voordelen van. In hetzelfde artikel waarschuwt oud- burgemeester Cohen voor dit gedrag. Hij begrijpt dat wethouders vanuit hun positie soms een signaal willen geven richting Den Haag, maar vindt het ook “ongelofelijk gevaarlijk”. Het is volgens hem aan de regering om alle afwegingen te maken en die vervolgens goed uit te leggen. Met dergelijke ‘gemeentelijke ongehoorzaamheid’ moet erg terughoudend worden omgegaan.

In een rechtsstaat zijn niet alleen de inwoners, maar is ook de overheid gebonden aan de wetten en regels die daarbinnen tot stand komen. De achterliggende gedachte is dat hierdoor willekeur door de staat voorkomen wordt, alsmede dat machtsconcentraties worden ingeperkt (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002, p. 23). De waarschuwing van Cohen is dus niet zonder reden. Aan de andere kant zijn er situaties waarin lokale bestuurders menen dat door dergelijke ‘burgerlijke ongehoorzaamheid’ of misschien beter ‘bestuurlijke ongehoorzaamheid’ te rechtvaardigen is, omdat het in het belang van inwoners zou zijn.

In dit verkennend onderzoek willen we meer weten over op welke manier wethouders regels buigen of breken voor een ‘noble doel’. Zo willen we meer weten over de dilemma’s die zich daarbij voordoen. Enerzijds mag je van bestuurders namelijk het goede voorbeeld verwachten. Ze zouden zich dus te allen tijden aan wetten en regels moeten houden. Anderzijds zien juist *lokale* bestuurders het van dichtbij als sommige regels in bepaalde gevallen niet ‘het goede doen’. En wat doe je dan? Houd je je dan – als wethouder – aan de wet en regels of kies je ervoor de regels anders te interpreteren of te negeren?

We spreken in dit onderzoek van Robin-Hoodgedrag, Robin-Hoodbestuurders en Robin-Hoodwethouders. Dat sluit aan op het onderzoeksprogramma ‘Robin Hood en de rechtsstaat’ van het lectoraat Recht & Veiligheid van Avans Hogeschool. Aan de hand van dat onderzoeksprogramma onderzoeken we initiatieven om de veiligheid en leefbaarheid op decentraal niveau te bevorderen en hoe die initiatieven bevorderd of belemmerd (kunnen) worden door wet- en regelgeving. Het dominante beeld van Robin Hood is dat hij steelt van de rijken en geeft aan de armen. Hij ondermijnt daarmee het gezag, maar voor een ‘goed doel’. Sommigen van zijn tijdsgenoten zien hem daarom als een held, maar voor anderen is hij een crimineel. Die dubbelzinnigheid zien we ook bij hedendaagse regelbrekers met een (vermeend) noble doel (Van Ostaaijen, 2021).

### 2.2 Onderzoeksvragen

In deze verkenning staan de volgende hoofdvragen centraal: *Op welke manier buigen of breken wethouders regels voor het noble doel en tot welke aanbevelingen leidt dat?*

Dit mondt uit in de volgende deelvragen:

- Hoe zien we het regels buigen en breken voor het noble doel terug in de (wetenschappelijke) literatuur?
- Wat zijn situaties waarin een wethouder in de praktijk Robin-Hoodgedrag vertoont?
- In welke mate, onder welke omstandigheden, met welke bedoeling, op welke manier en met welk gevolg zet de wethouder dan Robin-Hoodgedrag in?
- Welke aanbevelingen en aandachtspunten zijn er te geven voor (nieuwe) wethouders met betrekking tot het inzetten van Robin-Hoodgedrag?

### 2.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is een verkennend onderzoek onder Nederlandse wethouders en bestaat uit de volgende vier stappen:

#### *Literatuurstudie / media-analyse*

In wetenschappelijke literatuur en vakbladen gaan we op zoek naar inzichten over het buigen en breken van regels voor het nobele doel. Mede op basis van het literatuuronderzoek stellen we een topiclist op voor de focusgroepen en interviews. Via Nexis Uni zoeken we vervolgens naar artikelen in kranten en tijdschriften waar wethouders centraal staan die voor een vermeend nobel doel regels hebben gebogen of gebroken.

#### *Focusgroepen*

Volgend op de literatuurstudie en in voorbereiding op de interviews organiseren we drie online focusgroepen. (Oud-) wethouders kunnen hieraan op basis van affiniteit deelnemen na een oproep hiertoe van de Wethoudersvereniging. Deelnemers bespreken met elkaar onder begeleiding van de onderzoekers de onderwerpen zoals opgesteld in de topiclist. Aan de hand van deze opbrengsten verfijnen we de topiclist voor gebruik bij de interviews (zie bijlage 1).

#### *Interviews*

Voor de interviews focussen we op wethouders uit de periode 2018 – 2022. In de tien diepte- interviews leggen we onze definitie van Robin-Hoodgedrag voor en bespreken we of en hoe vaak Robin-Hoodgedrag voorkomt, wanneer ertoe werd besloten en hoe dat vervolgens werd uitgevoerd. In de bijlage staan de vragen die we hierover hebben gesteld. Het merendeel van de respondenten selecteren we op basis van casussen die aangedragen worden in de focusgroepen of komen bovendien tijdens de media-analyse. Enkele respondenten melden zichzelf of zijn aangedragen door de opdrachtgever. Voorafgaand aan de diepte-interviews vonden nog drie individuele gesprekken plaats met deelnemers uit de focusgroepen.

Vanuit alle bevindingen en opbrengsten formuleren we op systematische wijze hoofd- en bijzaken en selecteren we enkele illustratieve praktijkvoorbeelden. Bevindingen zijn, vanwege de verkennende aard van het onderzoek *indicatief* van aard. De opbrengsten uit literatuurstudie, focusgroepen en interviews zijn terug te lezen in dit rapport.

#### *Kanttekening*

Hoewel de onderzoeksopzet met de grootste zorgvuldigheid is opgezet en uitgevoerd, kent elke opzet ook hiaten. In dit geval is het relevant op te merken dat er in de opzet gekozen is om te werken vanuit het perspectief van de wethouder. In zowel de focusgroepen als de interviews is er gesproken met (oud-)wethouders. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek zijn dan ten dele ook te begrijpen als conclusies en aanbevelingen *voor* en *door* wethouders, daargelaten de bevindingen uit de literatuurstudie en media.



## 3. Robin Hoods en regels buigen en breken voor een nobel doel<sup>1</sup>

### 3.1 Creatief regelgebruik en overtredende overheden

In de Nederlandse rechtsstaat verwachten we dat overheden en hun bestuurders zich aan wetten en regels houden. De praktijk blijkt weerbarstiger. Zo bleek uit het onderzoek dat “Nederlandse overheden op alle niveaus en in alle beleidssectoren regels overtreden [...] Het is aannemelijk geworden dat er - incidenteel - overtredingen met ernstige directe gevolgen plaatsvinden en dat er - veelvuldig - regelovertredingen voorkomen die minder ernstig en veelal procedureel van aard zijn” (Huberts et al., 2005).

Naast het overschrijden van duidelijke (geschreven) regels of wetten is er ook een andere categorie, die van creatief regelgebruik. Dit refereert aan het grijze gebied tussen het volgen en breken van regels. Een voorbeeld bestaat uit eerstelijns werkers die het recht ‘naar hun hand zetten’ door het afsluiten van contracten met bewoners waarin staat dat bepaalde bewoners alleen in een bepaalde woning mogen wonen als ze niet meer dan een liter bier per dag drinken. Of medewerkers van het UWV die de ‘regels flexibel toepassen’ en te weinig sollicitaties door de vingers zien omdat ze anders naar hun mening een te forse sanctie moeten opleggen (De Winter, 2018, p. 50). Of denk aan politieagenten die kiezen voor een ‘niet routinematige aanpak’ en op een ‘creatieve manier’ met bevoegdheden omgaan (Van Halderen & Lasthuizen, 2013), zoals het aanhouden van een dronken man voor ‘poging tot mishandeling’ wat met terugwerkende kracht wordt veranderd in ‘openbaar dronkenschap’ als dat meer perspectief biedt om de man in hechtenis te houden (Van Halderen, 2019).

In de internationale literatuur wordt met betrekking tot dit creatief regelgebruik ook wel van ‘rule bending’ gesproken, een “intentional, willing, and knowing departure from rules and procedures and involves a decision to go around the formally stated obligations by not fully following a rule, requirement, procedure or specification” (Borry, 2017, p. 80, gebaseerd op Sekerka & Zolin, 2007, p. 228). Het verschil tussen regels buigen en breken is dat de eerste een bepaalde mate van schending (‘lack of adherence’) van de regel is en de tweede het overduidelijk breken ervan (‘outright violation’). Het onderscheid is echter in veel publicaties niet duidelijk (te maken) en wordt daarom soms ook samengevoegd tot een brede categorie waarbij “de grenzen van wet- en regelgeving doorgaans worden opgezocht of overschreden” (Van Halderen & Lasthuizen, 2013, p. 17).

### 3.2 Robin Hood en het nobele doel

Er kunnen verschillende redenen zijn voor het regels buigen en breken. Zo kan het voortkomen uit onwetendheid of slordigheid, maar het kan ook uit eigenbelang of in het belang van de organisatie worden gedaan (Huberts et al., 2005). In dit onderzoek gaat het daarentegen om het breken van regels voor een hoger, ‘nobel’ doel. Een extreem voorbeeld is dat als een treinmachinist merkt dat bij het volgen van een bepaalde regel een (dodelijk) ongeluk onvermijdelijk is. Hoewel hier de legitimiteit van het afwijken duidelijk lijkt, geven dit soort extreme gevallen geen antwoord op waar de grens ligt en wanneer je wel en niet af zou mogen wijken van regels.

Dit soort dilemma’s worden ook in de internationale wetenschappelijke literatuur besproken. Zo gaat ‘noble cause corruption’ in op de schending van wet- of regelgeving om een hoger doel te bereiken. Deze term komt voort uit het handelen vanuit de ‘noble cause’ en gaat in op de toepassing van illegitieme middelen en methoden om het goede doel te bereiken en toch legaal te handelen. Een daaraan gerelateerd begrip is ‘dirty hands’. Dat begrip lijkt vooral binnen de (politieke) filosofie bediscussieerd te worden. Het betreft het doen wat noodzakelijk, maar tegelijkertijd ook onjuist is.

In ons onderzoek vatten we het buigen en breken van regels en/of wetten voor een nobel doel samen als ‘Robin-Hoodgedrag’ en de wethouders die dit gedrag vertonen als ‘Robin-Hoodwethouder’ of ‘Robin-Hoodbestuurder’. Het Robin-Hoodconcept is daarmee vrij breed en zal in empirisch onderzoek verder moeten worden gespecificeerd. Twee elementen staan voor ons in dit begrip echter centraal. Als eerste gaat het om het regels buigen of breken, oftewel er wordt niet (volledig) via bestaande regels gehandeld. Ten tweede is de reden voor dat handelen niet het eigenbelang van de uitvoerder, maar wordt het handelen van de uitvoerder als een nobel doel gelegitimeerd, zoals het bijdragen aan het welzijn van de inwoners in de gemeente.

<sup>1</sup> Enkele teksten uit dit hoofdstuk komen uit: Van Ostaaijen, 2021.

### 3.3 Robin-Hoodgedrag in de Nederlandse praktijk

De laatste jaren neemt de aandacht voor de verhouding van bestuurders ten opzichte van wetten en regels toe. Onder andere de toeslagenaffaire, maar eerder ook enkele tragische ongevallen in met name het sociaal domein, hebben laten zien dat het volgen van wetten en regels niet in alle gevallen leidt tot een betere samenleving of een beter leven van enkele kwetsbare personen daarbinnen. Dat leidt tot de grotere vraag hoe professionals, waaronder bestuurders en ambtenaren, omgaan en om zouden moeten gaan met wetten, regels en recht om voor de samenleving 'het goede' te doen. Deze thematiek zien we afgelopen jaren dan ook in verschillende onderzoeken en onderzoeksonderwerpen terugkomen. Hieronder een kleine selectie van de begrippen die daarin gehanteerd worden.

#### *Taakgerelateerd ongeoorloofd handelen*

Van Halderen spreekt in zijn promotieonderzoek over de politie over 'taakgerelateerd ongeoorloofd handelen' (Van Halderen, 2019), het "overtreden van regels en formele afspraken met het oogmerk te handelen op een manier die ten goede komt aan de politieke taakuitvoering." Hierbij gaat het om schenden van wet- en regelgeving met het doel om een, al dan niet op korte termijn, positief effect te hebben op de organisatie of de maatschappij. Uit het onderzoek blijkt dat taakgerelateerd ongeoorloofd handelen in de bestudeerde politiepraktijk vrij algemeen voorkomt en een grote diversiteit aan uitingsvormen kent. Enkele voorbeelden die hierbij gegeven kunnen worden zijn het onrechtmatig gebruik van handboeien, het delen van inloggegevens, verwerking en opslag buiten het registratiesysteem en nog 37 andere uitingsvormen in de praktijk.

#### *Werken volgens de bedoeling / pro-social rulebreaking*

Een reactie op de vele wet- en regelgeving, protocollen en structuren waarin professionals moeten opereren is het 'werken volgens bedoeling'. Werken volgens bedoeling, ook wel opgavegericht werken, is het werken zonder de hogere doelstelling en het bestaansrecht van de organisatie uit het oog te verliezen (Bernards & Schmidt, 2021, p. 157). Het werken volgens dit principe kan betekenen dat er wet- en/of regelgeving gebroken dient te worden om de hogere doelstelling en/of bestaansrecht van de organisatie te behalen. Normaal gesproken zou dit vallen onder deviant gedrag (Bernards & Schmidt, 2021). Dit gedrag kan echter worden gezien als 'pro-sociaal' wanneer de regelbreker handelt met het maatschappelijk effect in zijn achterhoofd en het principe van 'werken volgens bedoeling' wordt gehanteerd. Pro-social rule breaking wordt gedefinieerd als: "Het afwijken van regels wanneer dit nodig is om cliënten beter te kunnen helpen" (Bernards & Schmidt, 2021). Uit hun onderzoek blijkt dat hoger opgeleide en meer ervaren professionals eerder overgaan tot het afwijken van regels en hiermee meer pro-social rule breaking-gedrag vertonen dan minder hoogopgeleide en minder ervaren collega's. Een risico voor de organisatie is overigens wanneer het werken volgens bedoeling doorschiet in werken volgens de bedoeling van de professional.

#### *Rebel-leren*

In de zorg zijn nog meer voorbeelden te vinden van Robin-Hoodgedragingen. Zo schreven Stroopendaal en Van der Scheer (2021) in hun onderzoek 'Rebel-leren' hoe de gehandicaptensector, door rebels om te gaan met de gestelde regelgeving, tot een nieuw kwaliteitskader is gekomen. De auteurs beschouwen rebellie in deze context niet als een persoonlijke eigenschap, maar als een manier van samenwerken welke gericht is op het verwezenlijken van een nobel doel, het beter bedienen van de cliënten en patiënten (Stroopendaal & Van der Scheer, 2021, p. 197). In de literatuur wordt vaker gesproken over rebellerende professionals, kortweg rebellen. Rusinovic en anderen (2020) definiëren rebellen als "actors who identify with and are committed to their organisations and possess the reflexivity and innovativeness to act otherwise and to find different institutional solutions to do better" (Rusinovic, 2020, p. 2). Wallenburg en anderen (2021) onderzochten hoe rebelse personen in de zorg een bijdrage leveren aan de strijd naar een passendere set regels. Ze concluderen dat rebellen niet tegen regels in het algemeen zijn, maar ze zijn tegen niet-functionele regelgeving. Regels dienen dan ook bij te dragen aan het 'goede'. Wat dit goede dan is, is context afhankelijk en wordt volgens Wallenburg, e.a. vastgesteld in dialoog.

#### *Conflictueus besturen*

Bij conflictueus besturen gaat het om lokale of regionale bestuurders, zoals wethouders, die samen met burgerinitiatieven, lokale gemeenschappen of andere organisaties nationaal of provinciaal beleid proberen tegen te houden of dit beleid 'uitdagen' (Verhoeven, 2021). In het artikel worden twee voorbeelden genoemd: lokale tegenstand tegen landelijke plannen voor een windmolenpark op zee in zicht van de gemeenten Katwijk, Noordwijk en Zandvoort

en plannen om CO2 op te slaan onder de gemeente Barendrecht. In beide casussen komen maatschappelijke en bestuurlijke onvrede samen in een alliantie. Het doel hiervan is om de plannen tegen te houden. Vanuit de kant van de lokale overheid is er bij dit soort casussen op enig moment doorgaans een 'ondeugend of aardig' dilemma. De gemeente staat dan voor de keuze om de doelen te bereiken door overleg of door (ook) enigszins de randen van de wet op te zoeken of op zijn minst een niet standaard repertoire aan te wenden, zoals het (stimuleren) dat inwoners protesteren of (massaal) zienswijzen indienen.

### **3.4 Samenvattend**

In dit onderzoek verstaan we onder Robin-Hoodgedrag het buigen en breken van regels en/of wetten voor een nobel doel. De wethouders die dit gedrag vertonen noemen we 'Robin-Hoodwethouder' of 'Robin-Hoodbestuurder'. Met deze werkdefinitie verkennen we in het volgende hoofdstuk op welke manier wethouders regels buigen en/of breken voor een nobel doel.

## 4. Wethouders en hun ervaring met Robin-Hoodgedrag

In dit hoofdstuk analyseren we wat we over Robin-Hoodgedrag van wethouders weten. Dit is voornamelijk gebaseerd op het interviewen van verschillende (oud-)wethouders. Daarnaast zorgt de media-analyse voor ondersteunende en aanvullende bevindingen. Waar we in dit hoofdstuk uitspraken of observaties doen gebaseerd op de media-analyse melden we dat expliciet. De overige uitspraken of observaties zijn gebaseerd op de gesprekken die we hebben gevoerd in de focusgroepen of de individuele interviews. In de tekstkaders presenteren we door wethouders zelf ingebrachte casussen.

### 4.1 Wethouders lopen tegen de regels aan

In dit onderzoek stellen we de vraag of er volgens de wethouders situaties denkbaar zijn waarin het opzoeken of overschrijden van de regels, moreel gezien, de juiste optie is. Alle wethouders antwoordden daarop bevestigend, al is het overschrijden bij geen enkele wethouder het uitgangspunt. De 'wet houden' is nu eenmaal hun taak. Of, zoals een wethouder het creatiever verwoordde: *"Ik ben geen Robin Hood, ik ben de Sheriff van Nottingham. Ik ben het gezag"*. Regels buigen en vooral breken zijn voor wethouders dus de uitzondering en niet de regel.

Ondanks dit uitgangspunt zien veel wethouders dat de regels ook de juiste aanpak of 'het goede doen' in de weg kunnen staan; ze zien in concrete casussen hoe regels ook kunnen belemmeren. Ze ervaren dat regels kunnen botsen of conflicteren met het te behalen maatschappelijk doel. Regelgeving *"kwam onvoldoende tegemoet aan de situatie voorhanden"*.

#### **Wmo voorziening I – Scootmobiel**

"Een jonge meid met autisme in onze gemeente had een elektrische fiets nodig. Vanuit de Wmo mocht ze wel een scootmobiel, maar die had ze niet nodig en was ook nog eens veel duurder. We mochten die fiets niet geven, maar dat hebben we wel gedaan".

Er kunnen zelfs te weinig regels zijn, waarbij er situaties voorkomen waarin je mensen wilt helpen, maar er voor die specifieke situatie nog geen regels bestaan. Wetgeving kan als achterhaald ervaren worden. *"De wetgever loopt nu eenmaal achter de feiten aan"*, meent een van onze respondenten. De oplossing is er dan een die niet direct uit een wet of regel volgt.

#### **Overlastgevende jongeren op het water**

"We hadden last tijdens corona van overlastgevende jongeren op het water; ze voeren veel te hard. Maar om er iets aan te doen, moet je weten wie het zijn. Toen zijn we aan het knutselen gegaan en hebben we een zogenaamd botenregistratiesysteem opgezet. Iedereen moest van ons een nummer op zijn bootje plakken, zonder kosten, wel zichtbaar. Er was een wakkere vader die ons doorhad, maar ik heb het uitgelegd en verteld 'we hebben een oplossing nodig'. Uiteindelijk is dit binnen de hele gemeente uitgebreid".

Aanvullend hierop kan het ook zijn dat er tevéél regels in het spel zijn (een 'frustrerend oerwoud' aan regels). Of dat regelgeving vanuit verschillende niveaus onderling conflicteert.

#### **Tegensprekende ministeries**

"Ik heb nog een voorbeeld waar twee ministeries elkaar tegenspreken. Dat is een voorbeeld dat mensen die een dakloze in huis nemen gekort worden op hun uitkering. Dat is in strijd met de Participatiewet, maar het is wel een pilot van het ministerie van VWS geweest om het daklozenprobleem aan te pakken. Als het Rijk niet integraal kan adviseren, kunnen ze ons niet kwalijk nemen dat wij geen besluit kunnen nemen waar ze allebei tevreden over kunnen zijn."

Ook kan het zijn dat regels die in feite een bepaalde beleidsvrijheid met zich meebrengen, worden toegepast zonder die ruimte voor professionele interpretatie te benutten. Door de bank genomen ervaren wethouders de afdelingen financiën en juridische zaken soms als belemmerend, omdat de adviezen vanuit deze afdelingen die ruimte het minst benutten. Tegenwicht vanuit de vakinhoudelijke (beleids)afdelingen zorgt dan voor een balans tussen de regels en kaders *kennen* en de ruimte voor toepassing *benutten*. Niet altijd lukt dit, en dan zorgt dat voor frustratie. Zoals een van de meer kritische wethouders aangeeft: *“De dames en heren juristen en accountants regeren steeds meer deze wereld. Zij krijgen een steeds groter gewicht in ons dagdagelijks werk als wethouder.”* Juist omdat wethouders dicht op de praktijk functioneren en zien wanneer het in concrete casussen misgaat, maakt ook dat zij vinden dat ze kritisch mogen zijn op het nut van regels. *“Juist een wethouder die in de naam de wet zou moeten houden, mag kritisch reflecteren op die wet”.*

#### **Jongeren in de bijstand**

“In de wet staat er een zoektermijn van vier weken voordat jongeren in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering. In Coronatijd mochten we soepeler omgaan met die termijn. Wat ik daarbij zag, was dat het enorm hielp om deze jongeren eerder in beeld te krijgen. Als je tegen ze zegt: ‘ga eerst maar vier weken zelf zoeken’, dan komt een groot gedeelte niet terug. Dat kan zijn omdat ze iets gevonden hebben, maar soms ook omdat ze in de criminaliteit belandden.”

## **4.2 Robin-Hoodgedrag incidenteel ingezet voor kwetsbare burgers**

Als we wethouders in de gesprekken vragen naar concrete voorbeelden over het terzijde schuiven van wetten en regels blijft het bij bescheiden aantallen en noemen ze doorgaans één of enkele voorbeelden. Dat sluit aan bij onze media-analyse waar we voor de afgelopen bestuursperioden enkele tientallen berichten vonden.

Naar eigen zeggen passen wethouders het buigen of breken van regels voor het nobele doel – het Robin-Hoodgedrag – incidenteel toe. De meeste wethouders vinden het ook belangrijk dat dit soort gedrag niet als gewoon gaat worden gezien. Een ‘Robin Hood’ moet binnen een organisatie een uitzondering zijn. Een van de wethouders voegt hier het volgende aan toe: *“Ik wens wel iedereen een bepaald Robin-Hoodgehalte toe, maar we moeten niet allemaal volledig Robin Hood worden, want dan valt er niet meer te besturen. Je moet wel de uitzondering zijn.”*

Ongeveer de helft van de casussen komt uit het sociaal domein. Dat lijkt verklaarbaar, aangezien het sociaal domein, met name sinds 2015, een groot deel uitmaakt van het wethoudersbestuur. Wethouders lijken bovendien te ervaren dat juist daar wetten en regels uit lijken te gaan van controlemechanismen en van wantrouwen ten opzichte van de burger. Vooral (kwetsbare) jongeren zijn dan een doelgroep waarmee wethouders zeer zorgvuldig om willen gaan. Enkele gevallen van Robin-Hoodgedrag die we in de media-analyse tegenkwamen:

- Begrotingsregels worden gepasseerd om toch maar aan de behoefte in de jeugdzorg te kunnen voldoen (Potze, 2019; Redactie Skipr, 2019).
- Inkomenstoets wordt niet genegeerd bij aanvraag Wmo, zodat aanvragers met ‘kleine portemonnee’ meer ruimte krijgen bij de aanvraag en die met meer inkomen iets bijleggen (Wijntjes, 2021).
- Wethouder gaat via pilot uitkering verstrekken op basis van vertrouwen in plaats van controle (in strijd met regels Participatiewet) (De Jonge, 2021).
- Wethouder schrappt de regel dat jongeren eerst vier weken zelfstandig naar werk of opleiding moeten zoeken voordat ze bemiddelen en een uitkering krijgen. Jongeren kunnen dus direct een beroep doen op een uitkering. Volgens de demissionair staatssecretaris is dit ‘onacceptabel’ (NOS, 2021; RTV Utrecht, 2017).
- Inwoners mogen een half jaar samenwonen voordat dit invloed heeft op hun uitkering. Zo wordt voorkomen dat inwoners uit angst voor financiële consequenties niet gaan samenwonen (NOS, 2021).
- De Bijstandswet zou dienstverlening van de gemeente naar inwoners toe belemmeren. Dat is reden om die wet niet te volgen, en in plaats daarvan ‘de goede dingen’ te doen (Heijkoop, 2022).
- Wethouder schrappt kostendelersnorm om te voorkomen dat ouders zich gedwongen voelen hun kind uit huis te zetten (De Jonge, 2022).

In vrijwel elke casus uit de media-analyse zien we als reden van het Robin-Hoodgedrag terug dat dit ten goede van inwoners komt en dan vooral de kwetsbaarste groepen: jongeren, inwoners met een laag inkomen of inwoners die zorg nodig hebben. Redenen die in de casussen naar voren komen, zijn onder meer:

- Goede jeugdzorg kunnen leveren.
- De Wmo betaalbaar en beschikbaar houden voor alle inwoners (via inkomensafhankelijke bijdrage in plaats van standaard de eigen bijdrage).
- Voorkomen dat kwetsbare jongeren in de schulden komen en/of dakloos raken.
- Voorkomen dat inwoners financieel de dupe zijn of in de problemen komen (bijvoorbeeld door de Wmo betaalbaar te houden of kostendelersnorm niet te hanteren of zelf het persoonsgebonden budget uit te betalen).

Een andere drijfveer om regels te buigen of breken, vinden we in de media-analyse in vermeende gevallen van mismanagement of uitvoeringsperikelen bij andere organisaties. De gemeente vindt in deze gevallen dat zij het ofwel zelf beter kan, ofwel dat ze inwoners moet beschermen tegen die uitvoeringsproblemen. Zo leidden problemen/perikelen bij de SVB ertoe dat gemeente Maastricht besloot dat de gemeente zelf het PGB zou uitbetalen (Gybels, 2015). En naar aanleiding van het label 'zeer zwak' dat de Onderwijsinspectie een Islamitische school geeft, besluit een wethouder met 'zorgvuldigheidsregels' te breken en stuurt een brief naar ouders met het advies hun kind daar van school te halen (Het Parool, 2008).

Het sociaal domein is overigens niet het enige domein waar het Robin-Hoodgedrag zich manifesteert. De casussen die de wethouders in de gesprekken zelf aandroegen, hebben daarnaast betrekking op een breed aantal onderwerpen, zoals milieuwetgeving, covid-19, winkeltijden/ campings, evenementen, supermarktlocaties, Wob-/Woo-verzoeken, woningbouw in het buitengebied, burgerinitiatieven, de agrarische sector en vergunningverlening, verkeerskundige situaties, ondersteuning zzp-ers, kreeftenoverlast en terrassenbeleid.

In de casussen die wethouders beschrijven, bestaat het dilemma doorgaans uit de keuze tussen het goede doen voor inwoners en het houden aan wet en regels. De wethouders beschrijven gevallen waarin wetten en regels dat 'goede doen' in de weg staan. Dat kan het goede doen voor een hele specifieke groep inwoners zijn, maar ook iets wat een bredere groep of de hele samenleving raakt. Dergelijke dilemma's zorgen voor hoofdbrekers. *"Het liefst zet ik regels of wetten opzij als ze niet passen of de bedoeling in de weg staan, maar wat straak ik daarmee uit? Hoe moet ik me dan verhouden tot inwoners die dat ook doen, om hun eigen redenen? Dat is een beetje een dilemma".*

#### **Wmo voorziening II – schoonmaakuren**

"We zijn bij de Wmo resultaatgestuurde contractfinanciering gaan organiseren. Dus uitgaande van een resultaat (schoon huis) en niet van een werkwijze of uren aantal. Dat liep naar grote tevredenheid, van alle partijen – gemeente, aanbieders, inwoners -, maar twee inwoners hebben dit aangevochten, tot aan de centrale raad van beroep. Zij zeggen, 'nee, jullie moeten indiceren op uren, want dat staat in de wet'. Maar wij zijn niet van plan dit voor iedereen te gaan aanpassen op basis van twee ontevreden inwoners".

### 4.3 De gevolgen: reprimandes en steun

Inherent aan onze zoektocht via met name de media-analyse is dat we casussen op het spoor kwamen die in de openbaarheid zijn gekomen. En de gemiddelde Robin-Hoodwethouder die we in de media aantreffen, leek bepaald niet bang voor zijn gedrag op het matje te worden geroepen. Een reden daarvoor is dat de wethouder het gevoel heeft zeer in het gelijk te staan, en 'niet uit dwarsheid' te handelen. Vaak wordt zelfs aangegeven dat aandacht vanuit Den Haag welkom is. De Robin-Hoodwethouder ziet een gesprek met de hogere overheid (het Rijk of de provincie) met vertrouwen tegenmoet. In sommige gevallen wordt daar zelfs op aangestuurd, door bij wijze van statement een brief aan de minister te sturen over het breken van regels of procedures of door zelf actief de (sociale) media op te zoeken. Onderliggend speelt een gevoel waarbij wethouders ervaren dat zij beter zien wat er op lokaal niveau nodig is en hoe zij dat kunnen organiseren. De regels vanuit het Rijk zijn vaak generiek, zo stellen zij, en daarmee niet altijd een goede oplossing. Wethouders geven 'Den Haag' soms de schuld van misstanden of dilemma's op lokaal niveau. Beleid zou beter uitgedacht en moeten worden en goed worden besproken met de decentrale overheden en belanghebbenden.

Een gevolg van deze openbaarheid is dat er doorgaans ook een reactie volgt. Allereerst van die andere overheid. In veel gevallen krijgen wethouders van de minister / het betreffende ministerie te horen dat zij in strijd met de wet handelen. Er volgt een officieel verzoek om het beleid terug aan te passen of zelfs een boze brief. In een enkel geval wordt bedreigd met bijvoorbeeld een verzoek om vernietiging van een raads- of collegebesluit. Niet altijd leggen lokale bestuurders zich neer bij een reactie van de minister. Dan gaan zij bijvoorbeeld in beroep bij de Raad van State. Vaker echter vindt constructief gesprek plaats, of in elk geval gesprek in goede sfeer, tussen beide overheden. En in een enkel geval ontstaat er positieve aandacht rondom een bepaalde casus. Zo leidde een van de casussen tot een uitnodiging aan de wethouder om de vaste Kamercommissie te informeren over de werkwijze. En wanneer het breken van regels vooruitloopt op een landelijke wetswijziging, zoals bij het niet handhaven van de kostendelersnorm, bestaat er een grote kans op gedogen. Formeel volgt een reprimande, maar feitelijk wordt een gemeente vrijgelaten om op basis van individuele inschattingen alvast 'in de geest van de wet' te handelen. De kern zit hem dan in het feit dat deze wetsovertreding niet (langer) in het nadeel van de burger is. Hoogleraar sociale zekerheidsrecht Vonk noemt dit 'buitenwettelijk begunstigend beleid' en stelt dat als je dat consequent en goed motiveert, je dit als bestuurder mag doen (De Jonge, 2022).

Over de maatschappelijke reacties was niet altijd wat te vinden, maar door de bank genomen krijgen wethouders uit de eigen samenleving vooral steun bij het breken of buigen van regels voor een nobel doel. We kwamen zelfs een casus tegen waarbij de wethouder kaartjes ontving van inwoners met teksten als 'Moedig dat u dit aanpakt' en 'Hou vol'. In de gesprekken presenteren wethouders casussen die over het algemeen goed ontvangen zijn. Ze praten met enige trots over de casus wat mede lijkt voort te komen uit de positieve ontvangst in en door de samenleving.

### 4.4 Robin-Hoodgedrag is doorgaans doordacht

In enkele gevallen is het voor de wethouder snel duidelijk dat hij een casus voor zich heeft waarbij hij de regels opzij gaat zetten. In veruit de meeste gevallen gaat de wethouder echter niet over een nacht ijs. Er zijn meerdere oplossingen mogelijk en wethouders worstelen met de vraag in welk geval het 'nobele doel' ook het breken van regels legitimeert. "Tja, hoe interpreteer je 'moreel gezien'? Wie bepaalt wat juist is of niet, dat weet je niet, he?"

Aan de besluiten om de regels te breken, gaat daarom meestal een nodige voorbereiding vooraf. De meeste wethouders hebben goed nagedacht alvorens ze besluiten wet en/of regels te negeren of anders te interpreteren. Het Robin-Hoodgedrag is dus zelden impulsief. Dat bleek ook uit een van de vragen die we de wethouders stelden: of Robin Hood een karaktereigenschap van een bestuurder is of een instrument wat door hem of haar kan worden ingezet. Vrijwel alle wethouders gaven aan het als een onderdeel van hun repertoire te zien, al voegden enkelen daar wel aan toe dat enig lef wel een basisvoorwaarde is om het ook toe te passen. Als we alle casussen bekijken en nagaan hoe wethouders daarin hebben geopereerd, kunnen we in grote lijnen het volgende proces reconstrueren.

## Stap 1 Oplossingen zoeken – kennis van de regels als voorwaarde

De eerste stap is dat binnen de bestaande wetten en regels naar oplossingen wordt gezocht, waaronder naar hardheidsclausules. Zoals we al zagen, kan het dan ook zijn dat er casussen zijn waarin sprake is van conflicterende regels of richtlijnen. Die oplossing kiezen, is dan ook deels een rechtvaardiging: *“we konden niet anders, want de regels waren niet eenduidig”*. In andere gevallen gaat het om het zoeken van een creatieve oplossing binnen de regels, zoals onderstaand voorbeeld illustreert.

### Terrassenbeleid

“Er is een zaak die een winterterras aanvraagt, maar een winterterras past niet in het terrassenbeleid. Als hij echter zijn zijpanelen van zijn winterterras niet vastmaakt aan betonnen voeten, maar met vleugelmoeren vastmaakt, zodat deze afneembaar zijn, kan het wel. Zo kijk ik naar wat mogelijk is. Ik zoek binnen de beleidsregels. Soms vraagt dat om ze drie keer te lezen. Wat staat er nou precies? Mag hij geen winterterras? En wat is dan bedoeld met een winterterras? Ik ga dan na wat de definitie is en als die definitie een in de grond verankerde structuur is, is dat voor mij wat anders dan een luifel plaatsen met twee afneembare schermen gedurende vijf maanden per jaar. Ik wijk niet graag af van het beleid maar ga wel in de zorgvuldigheid en scherp te zitten. Ik kijk niet plat naar wat er staat, maar ik zoek naar de definitie: ‘Wat is hier nou precies bedoeld?’”

Binnen bestaande wetten en regels naar oplossingen zoeken, vergt overigens wel dat er bij de wethouder of zijn directe ondersteuning voldoende kennis is over de wet- en regelgeving. Dat is geen loze voorwaarde. Wethouders gaven aan soms niet te weten wat er mogelijk is, te weinig (ambtelijke) capaciteit te hebben om hierover (goed/ tijdig) advies te krijgen, of achteraf pas te horen/ erachter te komen dat iets eigenlijk niet mocht. Dat belang van weten wat er speelt, wordt ook in de gesprekken door wethouders benoemd. *“Ik had hier graag meer in meegenomen zijn geweest vooraf”*. Soms komen wethouders erachter dat er *“soms veel meer kan dan je denkt”*. Het is voor wethouders dus belangrijk om te weten wat *niet* kan, maar ook van de ruimte die regels *wél* bieden. Vooral rondom privacy is er vaak ‘paniek’, terwijl er op basis van wetgeving en goede argumentatie juist veel ruimte kan worden gemaakt om informatie (voor het goede doel) onderling te delen.

Een andere categorie waarin een combinatie van oplossing en rechtvaardiging is te zien, en waar het vaak al gaat om het buigen of breken van regels, is als wethouders spreken over de ‘geest van de wet’. In veel gevallen menen wethouders dan dat de papieren regel gebroken wordt, maar wat ze doen uiteindelijk wel past bij de bedoeling van de wet. Ook wordt een enkele keer naar Europees recht of rechtsbeginselen verwezen. Er is dan een ‘hogere’ wet of doel die het breken van regels toch legitimeert. In deze gevallen gaat het doorgaans niet meer om oplossingen *binnen* de wet- en regels, maar wethouders zoeken toch naar argumenten om hun gedrag te legitimeren.

## Stap 2 Kan ik mijn beslissing uitleggen?

Al eerder hebben we gezien dat het nobele doel en daarmee de reden om regels terzijde te schuiven doorgaans wordt gedefinieerd in wat in het belang van inwoners is. Dat kunnen een of enkele inwoners zijn of de lokale samenleving als geheel. De vraag die daarbij gesteld kan worden, is: wat bepaalt dan dat in de ene casus daarvoor de regels terzijde worden geschoven en in een andere niet? Een belangrijke stap daarin is of het past binnen de eigen opvattingen en het eigen moreel kompas: *‘Is het een redelijk besluit en vooral: kan ik het uitleggen?’*

Robin-Hoodgedrag lijkt vaker voor te komen als het gaat om kwetsbare mensen die in de ogen van de wethouder al onevenredig nadeel hebben. Het kan echter ook om andere gevallen gaan waarin iemand doelbewust onder de regels uit probeert te komen ten koste van de gemeenschap. Dat soort casussen raken aan het rechtvaardigheidsgevoel van wethouders. Ook kan vanuit de samenleving kan soms een bepaalde mate van druk worden ervaren. Onderstaande casus is een voorbeeld van zowel iemand die doelbewust onder de regels uit probeert te komen en daarbij gebruik maakt van druk vanuit de samenleving (een evenement door te laten gaan).



### Weer de vergunning te laat aangevraagd

"Ieder jaar wordt hier een sportief evenement georganiseerd en ieder jaar vraagt de organisator een vergunning aan. En ieder jaar is daar gedoe mee. Dan levert hij de spullen niet op tijd aan, het verkeersplan klopt niet, veiligheidsplan klopt niet, enzovoorts. En dan drie dagen voor het evenement waar dertigduizend mensen op af komen, worden wij met de rug tegen de muur gezet, want er is geen vergunning afgegeven. De bezoekers en deelnemers zijn al uitgenodigd, online kaartjes gekocht, en die mensen komen toch, ongeacht wat wij beslissen. Door keer op keer zo te handelen omzeilt de organisator continu de bezwaartermijn van zes weken en betaalt deze ook nog eens geen leges. Na de achtste keer heb ik gezegd: 'nu gaat het niet meer gebeuren. In de rechtbank die daarop volgde - de organisatie startte namelijk zelf een procedure op bij de voorzieningenrechter -, heb ik gezegd dat ik het college zal voorstellen voor de allerlaatste keer alsnog een gedoogbeschikking af te geven (er waren op dat moment geen andere reële opties denkbaar), maar dat er wel leges betaald moest worden (ruim 4.000 Euro). Iedereen die een vergunning aanvraagt betaalt leges, dus u ook. In bijzijn van de rechter is ingestemd met dit voorstel.

Interessant is dat de verantwoording die wethouders geven ook tot uitdrukking komt in de terminologie die ze hanteren. Zelden tot nooit hebben de wethouders het over 'regels breken' of 'de wet terzijde schuiven'. Ze hebben het over meer vergoelijkende termen. Een selectie:

- Ruimte zoeken
- Ertegenaan schuren
- Buiten gebaande paden treden
- De randen van de wet opzoeken
- De grenzen opzoeken
- Creatief omgaan met regels
- Niet recht halen, maar recht doen
- Kritisch reflecteren op de wet
- Handelen in situaties waarin de wet niet voorziet
- Je verantwoordelijkheid nemen
- Maatwerk leveren

### Stap 3 Het dilemma bespreken en steun zoeken

De wethouders opereren in Robin Hood dilemma's zelden alleen. Ze bespreken hun voornemens met ambtenaren en collega-wethouders. Bespreken in het college kan doorgaans ook niet vermeden worden, want het gaat vaak om een collegebevoegdheid. Toch is bespreken met collega-wethouders niet alleen een formele verplichting, maar is het college ook juist een belangrijk gremium om het dilemma te overleggen. Althans, als de wethouder dat als een 'veilige' omgeving ervaart. *"Dit heb ik heel uitgebreid besproken, ook in het college, want je gaat tegen de wet in. Als ik tegen de wet in ga, dan moet ik ook het college meekrijgen, dat is niet iets wat ik zelfstandig beslis."* De rol van de gemeenteraad komt ook ter sprake. Wethouders zoeken de steun van de gemeenteraad. Het kan zelfs zijn dat ze erdoor worden aangespoord. *"Ik word door een groot deel van de gemeenteraad aangespoord om de randen van de wet op te zoeken. Soms misschien nog wel meer dan dat ik zelf goed vind."*

### **Vuurwerkshow**

"In de gemeente waar ik wethouder was, wilden we een particulier initiatief steunen om een collectieve vuurwerkshow te houden. Landelijk was dit een heel actueel thema; men vindt dat we naar collectieve shows moeten – om milieu-, veiligheids- en gezondheidsredenen. Maar een collectieve show blijkt nu nog te botsen met provinciale milieuwetgeving, te toetsen door de Omgevingsdienst. We hebben veel opvattingen opgehaald, het voorgelegd aan de raad en daarna besloten om het toch door te laten gaan. We wilden weten wat provincie en eventueel de rechter ervan zou vinden. We hebben dus met open vizier de regels gelaten voor wat ze zijn. Uiteindelijk bleek inderdaad dat het niet had gemogen. De provincie spande een procedure aan die zij heeft gewonnen. De uitspraak was: het is niet toegestaan, maar we kregen ook geen boete. Volgend jaar mag dit echt niet meer, maar we hebben wel een signaal afgegeven. En de geluiden uit de samenleving, media en andere gemeenten waren zeer positief".

### **Stap 4 Mogelijke gevolgen in kaart brengen**

Als een wethouder besluit regels te buigen of breken, zijn de gevolgen doorgaans niet zeker. In sommige gevallen lijken wethouders zelfverzekerd: "De provincie zegt toch nee, dus je kunt ook gewoon gaan beginnen en dan wel zien. Als de huizen al gebouwd zijn, kan er wel gezegd worden 'Breek ze maar weer af', maar ga je dan kijken en zeg je 'daar staan ze', dan is er niemand meer die zegt: 'afbreken maar.'" Dergelijke zelfverzekerdheid zagen we soms zelfs in het geval een rechter zich erover boog, zelfs tegen het laconieke aan, via een houding van 'jammer, maar volgende keer beter' bij een negatieve beslissing. In veel gevallen is er echter wel degelijk ook een bepaalde mate van onzekerheid over de gevolgen en zit men zeker niet op aanwijzingen of negatieve rechterlijke besluiten te wachten. Het is dus goed vooraf na te denken over hoe er mogelijk gereageerd wordt vanuit de lokale politiek / andere bestuurders, de lokale media en de lokale samenleving.

### **Kreeftenoverlast**

"Wij hadden veel last van kreeften. Die vallen binnen Europese normering onder een beschermde soort. Maar door deze soort hadden wij veel schade aan dijken en oevers. Je wilt ze weg, maar dat mag officieel niet. We zaten midden in de Coronacrisis toen we een viswedstrijd besloten uit te schrijven, samen met de beheermaatschappij die het gebied beheerde. Het was win-win-win: we hadden de jeugd van de straat, minder overlast door hard varende bootjes en minder kreeften, dus minder schade. In zes weken tijd zijn er 8.000 kreeften gevangen. Iedereen mocht ze ophalen, want je kan ze eten. Via een tipgever uit onze gemeente is toen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit op de lijn gekomen. Die vroeg wat we eigenlijk aan het doen waren. Ik zei: 'we organiseren een viswedstrijd met een aantal prijzen'. Ik kreeg te horen dat we de kreeften niet mochten doorgeven, de voedselveiligheid was niet gegarandeerd. Daarvoor was ik tevoren ook gewaarschuwd, maar we hebben toen foto's laten zien en verteld over de wedstrijd. Hun reactie was zeer coulant. Ze vertelden dat ze toch geen inspecteur hadden en dat ze in augustus of september wel zouden komen kijken. Tja, toen was die wedstrijd natuurlijk allang voorbij. Zo hebben we het gedaan. We hebben daarna een motie ingediend bij de VNG en 98% van de gemeenten in Nederland steunde deze motie. Hij is bij de VNG op de agenda gekomen. Dat was een mooi resultaat".

### **Stap 5 Hoe te communiceren over het besluit**

De meeste van de wethouders die wij hebben gesproken, geven aan dat ze hun Robin-Hoodgedrag actief uitdragen: "Ik deel het ook altijd. Dat levert veel leuke reacties op, omdat mensen er hetzelfde over denken als wij." Er kan ook een dieperliggend doel achter zitten, zoals het afgeven van een signaal. "Als ambtenaren in tachtig procent van hun werk de ontsnapingsclausule nodig hebben, dan ga ik daarover wel eens in Den Haag prater". Het is ook in dit verband dat de wethouders over hun actie als een 'pilot' praten. Dat is deels een goedpraten van het buigen of breken van de regel, maar daar bedoelen ze soms ook mee dat ze er een grotere ambitie mee hebben. "Soms zeg je gewoon: 'We gaan

*gewoon door en we zien wel waar dit schip strandt. We gaan uitproberen of het voor de rechter komt. We maken er een 'testcase' van." Hoewel we de meeste wethouders in dit onderzoek ook juist door een dergelijke houding gevonden hebben (zie hoofdstuk 1), hoorden we ook van wethouders die wat terughoudender zijn in hun communicatiestrategie. Ze hebben het in een specifieke casus gedaan omdat het in die ene situatie het juiste was, maar lopen er liever niet mee te koop. "Het tegen de wet ingaan is geen doel op zich. Ik zie dan soms van die berichten van 'activistische wethouders', zo zie ik mijzelf niet". Die terughoudendheid is ten dele omdat ze aangeven een voorbeeldfunctie te hebben. Daarnaast zijn ze soms bang voor precedentwerking.*

#### **Informatie delen**

"Ik snap dat er een risico aan zit, informatie delen. Bijvoorbeeld een boete van de Autoriteit Bescherming Persoonsgegevens. Maar is dat het ergste? Je wilt mensen alleen aanbod doen om hulp te bieden met herstel na de toeslagenaffaire. We moeten wel netjes met de informatie van deze mensen omgaan. Ik betrok het college, we maakten een belangen- en risicoafweging. We betrokken ambtenaren met de juiste expertise en stelden een protocol op. We raadpleegden een klankbordgroep van ouders, ervaringsdeskundigen met de toeslagenaffaire. Die zeiden: 'je kunt beter vooraf bellen dan bij hen aan de deur staan, want dat kan ingrijpend zijn.' Tegelijkertijd wil je als niets werkt, wel ze een hulpaanbod doen en desnoods bij ze langs gaan. Het contact met inwoners was altijd op basis van goedkeuring vanuit hen. We informeerden de gemeenteraad en de autoriteit persoonsgegevens. We hielden zorgvuldigheid en transparantie hoog in het vaandel. De bedoeling was om in de geest van de wet te (blijven) handelen. De Autoriteit Bescherming Persoonsgegevens gaf in mijn woorden als reactie: 'We snappen wat u doet, we nemen nu geen stappen, maar volgen wat u doet. Komen er klachten, dan moeten we mogelijk stappen zetten.' Maar je valt mensen niet lastig met iets negatiefs, je komt ze helpen – hen slechts erop attenderen dat ze ergens recht op hebben. Dus die klachten kwamen niet".

## 5. Conclusies en handreiking

In onze rechtsstaat dienen overheden en burgers zich aan wetten en regels te houden. Toch zijn er gevallen waarin afwijken daarvan een maatschappelijk doel kan dienen. Sinds de Toeslagenaffaire heeft dat afwijken van wet- en regelgeving voor het nobele doel wat meer de wind mee, aldus ook enkele wethouders. In dit onderzoek hebben we gezien dat dit nog niet betekent dat wethouders dat breken van regels makkelijk en veelvuldig doen. Ze beseffen dat dit de uitzondering moet zijn en als ze het doen, doen ze het doorgaans na overleg en op het moment dat ze verzekerd zijn van (lokale) politieke steun.

### 5.1 Een beschrijving van Robin-Hoodgedrag door wethouders

In de interviews en focusgroepen hebben (oud-)wethouders hun ervaringen over het buigen en breken van regels voor het nobele doel met ons gedeeld. Overkoepelend leidt dat tot de volgende observaties.

#### *Robin-Hoodgedrag is incidenteel*

De meeste wethouders beschouwen Robin-Hoodgedrag als onderdeel van hun bestuurlijk repertoire. Wanneer dat nodig is en andere oplossingen niet baten, kan een wethouder de regels buigen of breken voor een nobel doel. De wethouders zetten dit echter sporadisch in. Het uitgangspunt is dat ze wetten en regels handhaven.

#### *Robin-Hoodgedrag wordt gestimuleerd door concrete casussen en ontoereikende wet- en regelgeving*

Wethouders komen op casusniveau in aanraking met de belemmeringen van algemeen geldende wet- en regelgeving. Ze zien dat die wet of regels onvoldoende in staat blijken een lokaal probleem op te lossen. Soms zijn wet en regels er zelfs een belemmering voor. Wethouders kiezen er dan voor maatwerk toe te passen en hiervoor de wet en regels anders te interpreteren of terzijde te schuiven. Daartoe is soms ook enige druk vanuit de samenleving.

#### *Ongeveer de helft van de Robin-Hoodcasussen komt uit het sociaal domein*

De casussen waarin Robin-Hoodgedrag is toegepast, kunnen op alle beleidsdomeinen van een gemeente betrekking hebben. In de praktijk blijkt ongeveer de helft met het sociaal domein te maken te hebben. Dat is te verklaren aangezien het daar vaak om kwetsbare inwoners gaat. Wethouders lijken sneller geneigd in dat soort casussen de grenzen van de wet op te zoeken en te overschrijden.

#### *Wethouders zoeken steun alvorens ze Robin-Hoodgedrag in te zetten*

Het inzetten van Robin-Hoodgedrag is zelden een impulsieve actie. Integendeel, wethouders denken er goed over na en bespreken dat in en met hun omgeving. Eerst met ambtenaren en daarna in het college. Dat laatste is overigens doorgaans onvermijdelijk, maar het college wordt ook gebruikt voor het vergaren van meer dan formele steun. Naast het college kan ook de gemeenteraad steun bieden en het gedrag legitimeren. In een enkel geval is het ook de gemeenteraad die het Robin-Hoodgedrag stimuleert of soms zelfs min of meer verordonneert.

#### *Wethouders hanteren hun eigen Robin Hood vocabulaire*

Wethouders staan achter hun Robin-Hoodgedrag. De (maatwerk)oplossing voor een concrete casus biedt daarvoor legitimatie. Toch zijn ze zich er ook terdege van bewust dat wat ze doen op zijn minst schuurt met wet- en regelgeving en mogelijk voor problemen kan zorgen. De terminologie die ze bedienen, sluit daar op aan. Zelden zeggen ze in onze interviews dat ze de regels hebben gebroken. Ze zoeken naar ruimte, treden buiten gebaande paden, zoeken een creatieve oplossing en/of passen maatwerk toe.

### *Actief uitdragen als regel*

Mede door onze onderzoeksmethodiek zijn we voornamelijk casussen tegengekomen die in de openbaarheid zijn gekomen. Wethouders staan achter hun oplossing en kunnen en willen dat publiek uitleggen. Er is wel verschil in hoe (actief) dat gebeurt. Soms is dat heel lokaal. Als wethouders zien dat het maken van een uitzondering ook iets zegt over de kwaliteit van de wet of regel, kan het verstandig zijn dat ze dit terug te geven aan de wetgever of hierover met bewindspersonen of rijksambtenaren in gesprek gaan.

## **5.2 Hulpmiddel voor wethouders: de Robin-Hoodhandreiking**

In hoofdstuk drie hebben we gezien dat wethouders niet over een nacht ijs gaan alvorens ze besluiten regels te buigen of breken. De dilemma's en de manier waar ze daarmee omgaan, hebben we vertaald in een Robin-Hoodhandreiking. Wethouders die met een casus geconfronteerd worden waarin het buigen of breken van regels een optie is, doen er verstandig aan de volgende zaken na te lopen.

1	<p><i>Is er binnen huidige wet- en regelgeving een oplossing te vinden?</i></p> <p>Het houden aan wet- en regelgeving moet altijd het uitgangspunt van een wethouder zijn. Het is daarom belangrijk na te gaan of er binnen de huidige wet- en regelgeving oplossingen mogelijk zijn. Pas daarna kan creatief regelgebruik een oplossing zijn of is er wellicht te 'profiteren' van onduidelijke formuleringen of conflicterende regelgeving.</p>
2	<p><i>Is het Robin-Hoodgedrag acceptabel en daarmee uit te leggen?</i></p> <p>Het is belangrijk na te gaan of het buigen of breken van de wet of regel een acceptabele oplossing is. Kan bijvoorbeeld worden gesteld dat de gevolgen van het opvolgen van wet- en regelgeving in een bepaalde casus onevenredig zwaar zijn? Is door de wethouder uit te leggen dat er in dit geval goede argumenten zijn om die uitzondering te maken? En wellicht dat die uitzondering een regel breekt, maar wel past binnen de 'geest van de wet'.</p>
3	<p><i>Met wie is het dilemma te bespreken en waar kan ik steun vinden?</i></p> <p>Als het gaat om Robin-Hoodgedrag is het verstandig dit niet zelfstandig te doen, maar advies in te winnen en vervolgens steun te zoeken bij het college, ambtenaren en de gemeenteraad. Waak er overigens wel voor dat meer mensen die het met het Robin-Hoodgedrag eens zijn, niet per definitief betekent dat het daarmee een beter besluit is.</p>
4	<p><i>Wat zijn de mogelijke gevolgen van het Robin-Hoodgedrag?</i></p> <p>Het is verstandig na te denken over de (mogelijk) gevolgen van het Robin-Hoodgedrag. Hoe zullen de politiek, de media en de samenleving hier (vermoedelijk) op reageren? En heeft het gedrag mogelijk juridische gevolgen, mogelijk zelfs rechterlijke? En wat is de kans op precedentwerking?</p>
5	<p><i>Hoe communiceer ik over het besluit?</i></p> <p>In onze democratische rechtsstaat is transparantie een belangrijk kenmerk van overheidshandelen en zou daarom in vrijwel alle gevallen de voorkeur moeten hebben (zie ook paragraaf 5.3). De meeste wethouders kiezen daar ook voor. Het is vervolgens verstandig dat als wethouders zien dat het maken van de uitzondering ook iets zegt over de kwaliteit van de wet of regel, ze dit teruggeven aan de wetgever of hierover met bewindspersonen of rijksambtenaren in gesprek gaan.</p>

### 5.3 Nawoord: reflecties en aandachtspunten

We hebben ons in deze verkenning niet uitgelaten over de legitimiteit van het Robin-Hoodgedrag, laat staan een oordeel gegeven over de besluiten van de wethouder in de verschillende casussen. Dat betekent niet dat wij het per definitie als onderzoekers altijd eens waren met de keuzes die de wethouder daarin maakten. En dat raakt aan een lastig onderwerp bij dit thema. Wanneer is Robin-Hoodgedrag acceptabel? Daarvoor ontbreken doorgaans objectieve criteria. Voor veel wethouders is het Robin-Hoodgedrag acceptabel als het, eerst en vooral, in lijn is met zijn of haar persoonlijke morele kompas. Hoewel dat in veel gevallen leidt tot een betrokkenheid bij vooral de kwetsbaren in de samenleving is dat op zichzelf niet toereikend. Het bespreken van het dilemma in de omgeving van de wethouder kan in dat geval enige soelaas bieden, maar ook hier volstaat een waarschuwing. Soms leek het erop dat hoe méér actoren/mensen het ééns zijn met het Robin-Hoodgedrag, hoe 'meer gelegitimeerd' de keuze is of 'voelt' voor de wethouder. Zo ja, dan is dat reden voor alertheid. Dit kan enerzijds leiden tot mooie aanpassingen van regelgeving, passend bij de tijdsgeschiedenis, maar anderzijds ook tot een consortium dat op oneigenlijke wijze de eigen koers kiest.

Met betrekking tot de keuze voor transparantie zijn we stellig. Mede door onze onderzoeksmethodiek zijn we voornamelijk casussen tegengekomen die in de openbaarheid zijn gekomen. Dat neemt niet weg dat we door wat we hoorden niet uitsluiten dat Robin-Hoodgedrag soms ook stiller wordt gehouden, uit angst voor negatieve reacties uit de bestuurlijke of maatschappelijke omgeving of precedentwerking. Dat is wellicht een onderwerp voor nieuw onderzoek. In ieder geval menen we dat overheidsbeleid, en zeker wanneer wordt afgeweken van wet- en regelgeving, is gebaat bij transparantie. Wij verkiezen daarom de transparante weg als het gaat om het uitleggen van Robin-Hoodgedrag. De casussen die hier zijn behandeld, laten zien dat inwoners het doorgaans begrijpen. Bovendien als bepaalde regels niet volstaan, kan dat een belangrijk signaal zijn voor degene die ze heeft gemaakt. Er lijkt, zeker ook in de ogen van wethouders, nog veel mogelijk en noodzakelijk voor wat betreft het ontregelen en ontwarren van wet- en regelgeving. Dat neemt niet weg dat in een rechtsstaat het legitimeitsbeginsel een belangrijke kernwaarde is en dat het schenden daarvan, nota bene door de overheid zelf, een laatste redmiddel moet zijn. Beter is het wat ons betreft om mogelijke uitzonderingen die wethouders kunnen maken explicieter in wet- en regelgeving zelf op te nemen.

## 6. Literatuurlijst

- Bernards, B., & Schmidt, E. (2021). Regels breken in het belang van de burger: Van rebelse leidinggevende naar rebelse professional? *Beleid en Maatschappij*, Vol. 48, 156-173.
- Borry, E. L. (2017). Ethical climate and rule bending: How organizational norms contribute to unintended rule consequences. *Public Administration*, 95(1), 78–96. doi.org/10.1111/padm.12304
- De Jonge, A. (2022, 30 juni). Komen Rotterdam en Arnhem weg met ongehoorzaamheid? *Binnenlands Bestuur*.
- De Jonge, A. (2021, 1 oktober). Uitkering 'vanuit vertrouwen' botst met Participatiewet. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/szw-niet-zo-enthousiast-over-experiment>
- De Jonge, A. (2022, 11 maart). Steden gaan niet mee in Rotterdamse ongehoorzaamheid. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/steden-wachten-op-wetswijziging-kostendelersnorm>
- De Winter, P. (2018). Uniforme uitvoering van de sollicitatieplicht? Een onderzoek bij twee UWV Werkbedrijven. In M. Duchateau & A. Tollenaar (red.), *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat* (pp. 43-60). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Gybels, S. (2015, 5 oktober). Maastricht betaalt ook in 2016 pgb voor 1200 inwoners. *1limburg*. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://www.1limburg.nl/maastricht-betaalt-ook-2016-pgb-voor-1200-inwoners>
- Heijkoop, P. (2022, 13 januari). Gemeenten die ingaan tegen regering: waar ligt de grens? *NPO Radio 1*. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://www.nporadio1.nl/nieuws/politiek/b093d588-5e6a-44d9-b48e-412ccc784c7d/gemeenten-die-ingaan-tegen-regering-waar-ligt-de-grens>
- Het Parool. (2008, 7 augustus). Rechter fluit wethouder terug. *Het Parool*. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://www.parool.nl/nieuws/rechter-fluit-wethouder-terug-b4ab32bd/>
- Huberts, L. J. W. C., Verberk, S., Berndsen, S. M., Van den Heuvel, J. H. J., Van Montfort, A. J. G. M., Huisman, W., & Vermeulen, M. I. (2005). *Overtredende overheden: Op zoek naar de omvang en oorzaken van regelovertreding door overheden*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- NOS. (2021, 19 oktober) Tilburgse bijstandsgerechtigden kunnen samenwonen op proef. *NOS Nieuws*. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://nos.nl/artikel/2402212-tilburgse-bijstandsgerechtigden-kunnen-samenwonen-op-proef>
- NOS. (2021, 10 december). Utrecht schrapt regels bijstandswet voor jongeren. *NOS*. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://nos.nl/artikel/2408911-utrecht-schrapt-regels-bijstandswet-voor-jongeren>
- Plag, G. (2022, 13 januari). Gemeenten die ingaan tegen de regering: Waar ligt de grens? *NPO Radio 1, Spraakmakers*. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://www.nporadio1.nl/nieuws/politiek/b093d588-5e6a-44d9-b48e-412ccc784c7d/gemeenten-die-ingaan-tegen-regering-waar-ligt-de-grens>
- Potze R. J. (2019, 15 oktober). Wethouder lapt regels aan zijn laars: 'Belangrijker om voor inwoners te zorgen'. *Rijnmond*. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://www.rijnmond.nl/nieuws/187294/wethouder-lapt-regels-aan-zijn-laars-belangrijker-om-voor-inwoners-te-zorgen>
- Redactie Skipr. (2019, 16 oktober). Wethouder Zwijndrecht overschrijdt regels door begrotingstekort. *Skipr*.
- Rusinovic, K. M., Van Bochove, M. E., Koops-Boelaars, S., Tavy, Z. K. C. T., & Van Hoof, J. (2020). Towards responsible rebellion: how founders deal with challenges in establishing and governing innovative living arrangements for older people. *Environmental Research and Public Health*, 17(17).
- RTV Utrecht. (2017, 9 mei). Utrechts bijstandsexperiment schrappen. *RTV Utrecht*. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1616497/utrechts-bijstandsexperiment-schrappen>
- Stoopendaal, A., & Van der Scheer, W. (2021). Rebel-leren: hoe een rebelse sector tot lerend verantwoord komt. *Beleid en Maatschappij*, Vol. 48, 196-214.
- Van Halderen, R. C. (2019). *Grijs vakmanschap? Taakgerelateerd ongeoorloofd handelen binnen de politie*. Den Haag: Sdu Uitgevers; Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Van Halderen, R. C., & Lasthuizen, K. (2013). Creatief gebruik van bevoegdheden: Een explorerend onderzoek binnen de Nederlandse politie. *Tijdschrift voor Veiligheid* 2013/12, 16-36.

- Van Ostaaijen, J. (2021). *Robin Hood en de rechtsstaat: Hoe democratie, regels en rechtsstaat bijdragen aan een veiligere samenleving* (lectorale rede). 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool, Lectoraat Recht & Veiligheid.
- Verhoeven, I. (2021). Conflictueus besturen als vorm van tegenmacht. *Beleid en Maatschappij* 48(4), 406- 415. doi. org/10.5553/BenM/138900692021048004007
- Visser, M. (2001). De beleidsparadox: Hoe regels hun eigen naleving verhinderen. Nijmegen: RU, *Liberaal Reveil* 1, 34-36.
- Wallenburg, I., Van de Bovenkamp, H., Weggelaar-Jansen, A.M., & Bal, R. (2021). Rebellerende zorgprofessionals: Improviseren met regels, passie en verantwoording. *Beleid en Maatschappij*, Vol. 48, 138-155.
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: Sdu Uitgevers. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2002/10/29/de-toekomst-van-de-nationale-rechtsstaat>
- Wijntjes, J. (2021, 18 augustus). Hugo vs Hugo: Krimpense wethouder negeert brief van minister in wmo-kwestie. *Rijnmond*. Geraadpleegd op 20 oktober 2022, van <https://www.rijnmond.nl/nieuws/1366330/hugo-vs-hugo-krimpense-wethouder-negeert-brief-van-minister-in-wmo-kwestie>



## Bijlage 1

### Onderwerpenoverzicht voor focusgroepen en interviews

1. Zijn er situaties denkbaar waarin het opzoeken of overschrijden van de regels, moreel gezien de juiste optie is in het werk van een wethouder?
2. Komt dat in uw omgeving voor en hoe vaak?
3. Kan u hier concrete voorbeelden van geven?
4. (Wanneer) doet u dat zelf?

Verdiepende vragen bij elk van bovenstaande vragen:

- In welk domein komt dit volgens u het meeste voor (welke omstandigheden)?
- Van wat voor soort onrecht is er sprake?
- Wat voor soort regels zijn er overschreden of opgezocht?
- Welke belangen spelen? Wat is het 'noble cause' (maatschappelijk doel)
- Hoe is er gehandeld? (zelfstandig/ na overleg) en wat was daarvan het gevolg?
- Hoe is daarop gereageerd vanuit de lokale samenleving?
- Hoe is daarop gereageerd door (lokale) media?
- Hoe is daarop gereageerd door andere bestuurders?
- Hoe kijk je daarop terug? Wat is daarvan geleerd?

Hoe kunnen we 'Robin Hood'-gedrag concreter omschrijven? [i.e. we zijn onze definitie aan het aanscherpen, hoe ziet u de volgende stellingen/ vragen?]

- Werkt een typische Robin Hood alleen (individueel in de voorhoede) of juist samen?
- Werkt een typische Robin Hood altijd *tegen de stroom in*?
- Vanaf wanneer wordt een Robin Hood als zodanig (h)erkend?
- Wanneer valt een Robin Hood van zijn voetstuk af?
- Is een Robin Hood (pas) 'fout' als deze door een rechter wordt veroordeeld?
- Is het spannender om 'op te staan' in een lokaal vs nationaal-zaak of in een zaak waar lokaal verschillende belangen botsen/ regels schuren?
- Mag een Robin Hood zelf bepalen wat 'juist' is?
- Komt een Robin Hood altijd voor een *groep* mensen op, of is ook de bestuurder die voor één individu op de bres springt een Robin Hood?
- Ben je nog een Robin Hood als je *niet* in de schijnwerpers opereert?
- Heeft een Robin Hood per definitie 'lef'?
- Kan er zoiets bestaan als een Robin Hood-cultuur (een heel bestuur/ gemeentelijke organisatie die zich op Robin Hood-achtige wijze gedraagt)?
- Is een Robin Hood *per definitie* een voorloper? (Volgt bijvoorbeeld op zijn gedrag standaard een wijziging in aanpak, regels, wetgeving?)
- Is een Robin Hood een onveranderlijke karaktereigenschap van een bestuurder of een instrument wat door hem of haar ingezet kan worden?
- Wat zijn andere kenmerken van een typische Robin Hood?

## Bijlage 2

### Overzicht focusgroepen en geïnterviewde personen

#### **Focusgroepen**

April-mei 2022

De heer F. Hoogendijk, oud-wethouder gemeente Vlaardingen  
Mevrouw A. Snijders, oud-wethouder gemeente Midden-Drenthe  
De heer H. Vereijken, oud-wethouder gemeente Laarbeek en gemeente Landert  
De heer B. van Swam, oud-wethouder gemeente West Maas en Waal  
Mevrouw D. Zandvliet, wethouder gemeente Alblasserdam  
Mevrouw J. Pierik, oud-wethouder gemeente Brummen en gemeente Heerde  
Mevrouw A. de Jonge, wethouder gemeente Zutphen  
De heer F. Muijzers, oud-wethouder gemeente Zoetermeer  
De heer A. Jongenelen, oud-wethouder gemeente Langedijk  
Mevrouw W. Prins, oud-wethouder gemeente Zeewolde

#### **Interviews**

Juni-juli 2022

De heer H. van der Wal, wethouder gemeente Krimpen aan den IJssel  
Mevrouw D. Zandvliet, oud-wethouder gemeente Alblasserdam  
De heer J. Briels, wethouder gemeente Laarbeek  
De heer M. Grauss, wethouder gemeente Rotterdam  
Mevrouw J. Bakker-Klein, oud-wethouder gemeente Huizen  
De heer P. Verheij, oud-wethouder gemeente Alblasserdam  
Mevrouw L. Voortman, wethouder gemeente Utrecht  
De heer T. Geldens, wethouder gemeente Valkenswaard  
De heer T. Jansen, wethouder gemeente Zwijndrecht  
De heer G. Rensen, burgemeester gemeente Brielle

## Bijlage 3

### Over de onderzoekers

**Dr. Julien van Ostaaijen** is als lector Recht & Veiligheid verbonden aan het Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving (VVSO) van Avans Hogeschool en de Juridische Hogeschool Avans & Fontys.. Daarnaast is hij als universitair docent Bestuurskunde verbonden aan de Tilburg Law School, Tilburg University. Hij heeft zich veel beziggehouden met lokaal bestuur en lokale politiek, democratie, governance en regimes, binnengemeentelijk bestuur en opkomst bij verkiezingen. In 2022 verscheen zijn meest recente boek 'Lokale democratie doorgelicht' over de stand van zaken van de lokale democratie in Nederland. Hij is daarnaast onder andere redactielid van het wetenschappelijk tijdschrift 'Politics of the Low Countries' en was in het verleden onder meer wetenschappelijk adviseur van ProDemos: huis voor democratie en rechtstaat.

**Drs. Liesbeth Collignon-Van den Munckhof** is werkzaam als docent bij de opleiding Bestuurskunde / Overheidsmanagement bij de academie voor Management, Bestuur en Finance van Avans Hogeschool. Ze is daarnaast als kenniskringlid verbonden aan het lectoraat Recht & Veiligheid, onderdeel van het Avans Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving (VVSO). Hiervoor werkte ze ruim tien jaar als adviseur, projectleider en onderzoeker bij en voor onder andere gemeenten, woningbouwcorporaties, welzijnsorganisaties en diverse samenwerkingsverbanden op lokaal en regionaal niveau. Liesbeth is beleids- en organisatie- wetenschapper en tevens werkzaam geweest als docent/onderzoeker Bestuurskunde, bij de vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit van Tilburg.

**Sven Janssen BA** is werkzaam als onderzoeker bij het Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving (VVSO) en is vanuit deze rol als kenniskringlid verbonden aan het lectoraat Recht & Veiligheid. Daarnaast is hij werkzaam voor het lectoraat Ondernijning waar hij onderzoek doet naar de datagedreven aanpak van ondermijnende criminaliteit door gemeenten. Als analist bij de afdeling Veiligheid en Wijken van de gemeente Gouda heeft hij ervaring opgedaan met binnengemeentelijke processen en de aanpak van complexe (ondernijvende) criminaliteitsproblematiek.

**Jimmy Maan MSc** is werkzaam als onderzoeker bij het Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving (VVSO) van Avans Hogeschool en is vanuit deze rol als kenniskringlid verbonden aan het lectoraat Recht & Veiligheid. Als criminoloog heeft hij onderzoek gedaan naar thema's als georganiseerde drugscriminaliteit, criminele uitbuiting en signalering van ondermijnende criminaliteit. Uitdagingen en adviezen voor het (lokale) bestuur, die deze criminaliteitsvormen met zich meebrengen, vormen de rode draad binnen zijn onderzoeken. Hierbij werkt hij nauw samen met praktijkpartners als Gemeenten, Taskforce- RIEC Brabant-Zeeland, Platform Veilig Ondernemen en Provincies.