

Kennisdocument: Beleidsregels

Je wilt een beleidsregel schrijven. Waar moet je aan denken? Hoe zorg je dat de beleidsregel rechtskracht krijgt? Dit kennisdocument geeft praktische adviezen.

Wat is een beleidsregel?

Hoe zit het juridisch?

De precieze definitie van een beleidsregel staat in artikel 1:3 lid 4 Algemene wet bestuursrecht (Awb):

een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent

- a. de afweging van belangen,*
- b. de vaststelling van feiten of*
- c. de uitleg van wettelijke voorschriften*

bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan

Beleidsregels zijn schriftelijk, in een daartoe strekkend besluit, neergelegde regels. Een beleidsregel kan de inhoud van de bestuurlijke belangenafweging instrueren, alsook betrekking hebben op de weg waarlangs die afweging tot stand zal komen. Daarnaast kan een beleidsregel de wijze bepalen waarop feiten worden vastgesteld die ten grondslag zullen worden gelegd aan een besluit. Ook de uitleg van wettelijke voorschriften kan in een beleidsregel worden vormgegeven.

Globaal komt het erop neer dat het bestuursorgaan in een beleidsregel beschrijft:

1. hoe het de bij een besluit betrokken belangen afweegt.
2. welke feiten het bij een te nemen besluit een rol laat spelen; of
3. hoe het de van toepassing zijnde wetbepaling(en) uitlegt;

Hoe vertaalt zich dat naar de praktijk?

Beleidsregels bevatten regels voor de manier waarop gebruik zal worden gemaakt van een bestaande bevoegdheid en kunnen daarom ook als 'regeling' worden aangemerkt. Dat blijkt niet altijd uit de vorm van de beleidsregels: vaak bestaan ze geheel of ten dele uit een nota in verhaalvorm, en veel minder vaak uit regels die in de klassieke regelvorm zijn gegoten.

Een beleidsregel is daarmee:

1. een algemene regel, niet tot één of meer belanghebbenden gericht,
2. die door een bestuursorgaan (meestal het college) is vastgesteld,
3. die invulling geeft aan beleidsvrijheid van het betreffende bestuursorgaan. Het bestuursorgaan heeft deze vrijheid gekregen voor het uitoefenen van een bepaalde bevoegdheid.

Het gaat om de invulling van beleidsruimte, die bestaat bij gebruik van een bepaalde bevoegdheid. Het gaat om bevoegdheden (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) die het bestuursorgaan al heeft

(een hen toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheid, een door hem gedelegeerde bevoegdheid, dan wel een bevoegdheid die bij wettelijk voorschrift is bepaald).

Kenmerkend voor een beleidsregel is dat de regel zich richt tot het bestuursorgaan zelf en zijn ondergeschikten en niet tot de burgers of bedrijven. In de beleidsregel staat niet wat een burger wel of niet moet doen, maar hoe het bestuursorgaan omgaat met de bevoegdheid om bijvoorbeeld ontheffing te verlenen, handhavend op te treden of iemand toe te laten tot schuldhulpverlening.

Beleidsregels kunnen voorkomen in alle vormen van beleid. In de beleidsregel bijtincidenten geeft het college bijvoorbeeld aan hoe het gebruik maakt van zijn bevoegdheid om een muilkorfgebod op te leggen als een hond heeft gebeten. Maar denk ook aan het beleid rondom speelterreinen, het groenbeleid of het beleid rondom het uitdelen van flyers.

Een vastgestelde beleidsregel is een handig instrument, omdat – met name bij een afwijzing van een aanvraag voor een bepaalde beschikking – als motivering voor deze afwijzing volstaan kan worden door een verwijzing naar (het betreffende artikel in) de beleidsregel.

Zonder zo'n beleidsregel dient zo'n afwijzing steeds per aanvraag voldoende te worden gemotiveerd en dan ligt het risico van willekeur bij besluitvorming op de loer. Bovendien is door een vastgestelde beleidsregel zowel voor burgers en ondernemers als voor de organisatie zelf duidelijk wat het beleid is. Volgens artikel 4:84 Awb (hardheidsclausule) is vanwege het beginsel van rechtszekerheid de hoofdregel dat het bestuursorgaan moet besluiten of handelen conform de beleidsregel. De bepaling zelf geeft ruimte voor uitzondering. Als het handelen conform de beleidsregel in een bijzonder geval zou leiden tot nadelige gevolgen voor een of meer belanghebbenden die onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen is afwijken niet alleen mogelijk, maar zelfs verplicht. Dit doet er echter niet aan af dat beleidsregels voor de dagelijkse bestuurspraktijk heel belangrijk zijn.

Waar moet je op letten bij het opstellen van een beleidsregel?

Beleidsregels zijn besluiten in de zin van de Awb. Dit betekent dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit de Awb bij de totstandkoming van dergelijke besluiten van toepassing zijn. Dat is ook een belangrijk uitgangspunt. Specifieke regels over beleidsregels zijn opgenomen in titel 4.3 van de Awb.

Ga in het algemeen uit van de volgende uitgangspunten bij het opstellen van een beleidsregel:

1. Vraag je af of het vaststellen van een beleidsregel wenselijk is. Een beleidsregel past bij een situatie waarin:
 - het bestuursorgaan voor het uitoefenen van de bevoegdheid de nodige beleids- en beoordelingsvrijheid heeft; een beleidsregel heeft geen zin voor een gebonden bevoegdheid. Er valt in die situatie immers geen beleid te voeren.
 - de bevoegdheid regelmatig wordt uitgeoefend; als de bevoegdheid zelden wordt uitgeoefend, is een beleidsregel al snel in strijd met de wens om minder regels, deregulering.
 - een zekere uniformiteit in de uitoefening van de bevoegdheid mogelijk en gewenst is; als voor iedere situatie maatwerk nodig is, is het niet mogelijk om echt beleid te voeren. Bij standaardzaken kan een beleidsregel tot een grotere efficiency leiden, omdat bij besluitvorming voor de motivering kan worden verwezen naar de beleidsregel.
2. Vraag je af of het bij de beleidsregel gaat om:
 - een afweging van belangen,
 - een vaststelling van feiten of

- een uitleg van wettelijke voorschriften.
3. Een beleidsregel dient zoveel mogelijk de beleidsvrijheid in te vullen. Geef daarbij het betreffende artikel aan, waar die vrijheid in zit. Dit kan in de aanhef gebeuren, maar als in het document meerdere beleidsregels worden opgenomen, kan het ook steeds bij elke beleidsregel afzonderlijk. Je bent daar vrij in.
 4. Het is raadzaam om – in het kader van zorgvuldige besluitvorming – vóór de vaststelling een inspraakronde te organiseren om burgers de gelegenheid te geven om hun zienswijze op de beleidsregel te geven. Het kan zijn dat u deze inspraakronde in uw eigen wet- en regelgeving verplicht heeft gesteld, bijvoorbeeld in de inspraakverordening van je organisatie. Ga na wat er voor jouw organisatie van toepassing is.
 5. Maak – voor de overzichtelijkheid – gebruik van een duidelijke structuur, in elk geval met artikelen. Indien nodig kan er ook gewerkt worden met hoofdstukken, paragrafen en afdeling.
 6. Maak gebruik van het document ‘Sjabloon Beleidsregel Word’, te vinden op www.koopoverheid.nl onder de documentatie bij DROP. Dit biedt een opzet voor een beleidsregel in het format voor Word-import, die daarmee gepubliceerd kan worden via DROP. DROP is de applicatie waarmee wet- en regelgeving digitaal gepubliceerd kan worden op overheid.nl.
 7. Een beleidsregel moet door het bevoegde bestuursorgaan worden vastgesteld¹.
 8. Na de vaststelling moet de beleidsregel vanwege de rechtskracht officieel worden bekendgemaakt en beschikbaar worden gesteld in de decentraleregelingenbank. Op die manier weten burgers hoe het bestuursorgaan met de bevoegdheden omgaat. Je vindt in de handleiding DROP de benodigde stappen om een beleidsregel te publiceren. Deze handleiding is ook te vinden op www.koopoverheid.nl, onder de documentatie van DROP.

Inhoudelijk zijn er ook een aantal uitgangspunten voor een beleidsregel:

1. Formuleer zo concreet mogelijk, vermijd zoveel mogelijk open normen.

De term ‘voldoende’ is bijvoorbeeld niet concreet genoeg. Een vervoeging van het werkwoord ‘kunnen’ dient – als het even kan - eveneens te worden vermeden, omdat de beleidsvrijheid in principe hiermee te vrijblijvend wordt ingevuld.

2. Motiveer in de beleidsregel waarom voor deze beleidsregel wenselijk is. Zie hiervoor de eerste bullet in het document ‘Sjabloon Beleidsregel Word’.
3. Als handhaving van de beleidsregel aan de orde is, zorg ervoor dat de beleidsregel zo geformuleerd is dat deze ook handhaafbaar is. Het heeft geen zin een beleidsregel vast te stellen die niet handhaafbaar is.

De inhoud van een beleidsregel is vormvrij. De inhoud dient echter te worden getoetst aan de Awb:

- Afdeling 3.2 Awb: zorgvuldigheid en belangenafweging

¹ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat sinds de Dualisering van het gemeentebestuur de gemeenteraad geen beleidsregels meer kan vaststellen. Het oude artikel 148 van de Gemeentewet werd toen geschrapt. De gemeenteraad kan nu alleen nog maar algemeen verbindende voorschriften vaststellen.

- Afdeling 3.4 Awb: uniforme openbare voorbereidingsprocedure (optioneel)
- Afdeling 3.6 Awb: bekendmaking en mededeling
- Afdeling 3.7 Awb: motivering

Daarnaast zijn van belang artikel 1:3 lid 4 Awb (definitie van beleidsregels), Titel 4.3 Awb (beleidsregels) en artikel 4:84 Awb (inherente afwijkingsbevoegdheid).

Tot slot kun je voor regelgeving technische aspecten deze nog toetsen aan de VNG-publicatie '[100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever](#)'.

Dit document is opgesteld met dank aan Johan Kok (gemeente Coevorden) en Evert Jaquet (gemeente Dordrecht).