

# Algemeen Bestuursrecht 2001; beleidsregels

**J.E. Valenteijn, H.E. Bröring**

Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen

**Bestellingen:** Boom Juridische Uitgevers, Den Haag

Kenmerk: [EWB 99.109c](#)

## Samenvatting

Het tweede evaluatie-onderzoek Algemene wet bestuursrecht, onderdeel beleidsregels, is verricht door de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, in *opdracht* van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie.

*Onderzoeksdoel* was het verkrijgen van meer inzicht in de ervaringen in de bestuurspraktijk met artikel 1:3, vierde lid, en titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht en in de knelpunten die in deze praktijk optreden, alsmede in de verhouding van een en ander tot de doelstellingen van de wetgever. Kern van de Awb-regeling van de figuur beleidsregels is de kwalificatie van beleidsregels als een besluit. Aan deze kwalificatie zijn diverse gevolgen verbonden, bijvoorbeeld voor de totstandkoming, de bekendmaking en de motivering van de beleidsregels. *De doelstellingen van de Awb-wetgever* met betrekking tot zijn regeling van beleidsregels zijn een beter gebruik van de figuur beleidsregels, vereenvoudiging in de soorten regelgeving en het terugbrengen van het aantal en/of de omvang van geschillen. In het licht van deze drie doelstellingen luidt de *probleemstelling* van het onderzoek:

1. *Op welke wijze wordt door bestuursorganen toepassing gegeven aan de Awb-bepalingen over beleidsregels? Welke ervaringen hebben bestuursorganen met de Awb-bepalingen over beleidsregels? Welke knelpunten zijn daarbij gebleken?*

2. *Zijn beleidsregels duidelijk te onderscheiden van andere vormen van beleid?*

3. *Wordt door de wettelijke regeling van het instrument beleidsregels een bijdrage geleverd aan het terugbrengen van het aantal en/of de omvang van geschillen?*

In het kader van de *uitwerking* van deze probleemstelling is een zevental *aspecten* geïnventariseerd, te weten: beleidsregels in relatie tot ander beleid; totstandkoming, bekendmaking en motivering van beleidsregels; toepassing van beleidsregels; besluitkenmerken van gepubliceerde beleidsregels; inhoud van gepubliceerde beleidsregels; vormgeving van gepubliceerde beleidsregels; overig. Deze zeven aspecten zijn onderverdeeld in diverse aandachtspunten.

Op deze punten is onderzoek met behulp van in hoofdzaak de volgende *methoden* verricht: analyse van beleidsregels en andere beleidsdocumenten; interviews onder personen werkzaam bij het bestuur; interviews onder bestuursrechters. Het gaat voornamelijk om verkennend en kwalitatief onderzoek.

Het onderzoek is bij de volgende *bestuursinstanties* verricht: ministeries, in het bijzonder Economische Zaken; twee zelfstandige bestuursorganen, namelijk de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep); drie gemeenten, namelijk een grote, een middelgrote en een kleine gemeente. Deze selectie garandeert dat verschillende typen besluitvorming in het onderzoek aan de orde komen (gebonden, zonder derde-belanghebbenden; discretionair, met derde-belanghebbenden).

Het onderzoek heeft meerdere interessante *bevindingen* opgeleverd. Een deel daarvan is juridisch-dogmatisch en terminologisch van aard. Dit betreft in de eerste plaats de toespitsing van de Awb-regeling op beleidsregels voor de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden, hetgeen in strijd is met de door de wetgever beoogde ruimere reikwijdte (ook beleidsregels voor privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen). In de tweede plaats blijkt het onderscheid tussen beleidsregels met betrekking tot de afweging van belangen, de vaststelling van feiten en de uitleg van wettelijke voorschriften te rigide en te beperkt te zijn. De bestuurs- en rechtspraktijk geeft wat deze beide bevindingen aangaat geen knelpunten te zien: men redt zich er wel mee.

Van veel groter belang is de omvang van het gebruik van de figuur beleidsregels en de kwaliteit van de beleidsregels. Op beide punten bestaan opmerkelijke verschillen tussen de drie soorten bestuursinstanties.

#### *Ministeries, met name Economische Zaken*

Door de minister vastgestelde beleidsregels komen weinig voor in verhouding tot de vele ministeriële bevoegdheden. Voor zover er ministeriële beleidsregels zijn, worden deze ook gepubliceerd, en wel in de Staatscourant. Hun kwaliteit is in het algemeen hoog. De Aanwijzingen voor de regelgeving ter zake worden klaarblijkelijk goed in acht genomen. Op een aantal punten, waaronder de motivering, zijn ministeriële beleidsregels desalniettemin voor verbetering vatbaar.

#### Zelfstandige bestuursorganen

Wat betreft de omvang van het gebruik van de figuur beleidsregels valt op dat de twee in het onderzoek betrokken zelfstandige bestuursorganen niet buiten deze figuur kunnen: beleidsregels voorzien hier duidelijk in een behoefte. De verklaring is dat deze bestuursorganen miljoenen beschikkingen moeten nemen, en dus behoefte hebben aan algemene regels. Bij een (vrijwel) geheel ontbreken van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften bieden beleidsregels dan uitkomst. Aandacht trekt dat de behoefte aan beleidsregels bij de twee zelfstandige bestuursorganen een uiteenlopend karakter heeft. Bij de SVB gaat het namelijk vooral om beleidsregels ter invulling van vage normen (welke beleidsregels in belangrijke mate de neerslag zijn van jurisprudentie), terwijl de IB-Groep vooral werkt met beleidsregels ter structurering van hardheidsclausules. Beide zelfstandige bestuursorganen ervaren een zeker gemis aan flexibiliteit bij het gebruik van beleidsregels. Algemeen verbindende voorschriften vormen in dit opzicht geen aantrekkelijk alternatief. Anders dan bij de SVB, gaat het gemis aan flexibiliteit bij de IB-Groep gepaard met terughoudendheid bij het publiceren van beleidsregels. Dit heeft niet zo zeer te maken met de Algemene wet bestuursrecht, als wel met voor de IB-Groep majeure wijzigingen in de bijzondere wetgeving. Wat betreft de kwaliteit van de beleidsregels van de zelfstandige bestuursorganen kan worden geconcludeerd dat deze heel behoorlijk is. Ook deze beleidsregels zijn echter op een aantal punten voor verbetering vatbaar.

#### *Gemeentelijke organen*

Het gebruik van de figuur beleidsregels door gemeentelijke organen is heel beperkt. Dit komt in sterke mate door de traditie van het werken met beleidsnota's, terwijl bij gemeenten voorts een accent ligt op publieksvriendelijke voorlichting. De figuur beleidsregels raakt zo als het ware tussen wal en schip. Voor zover er al gemeentelijke beleidsregels bestaan, zijn ze vaak moeilijk als zodanig herkenbaar. Verder schort het onder meer aan de motivering van deze beleidsregels.

In het licht van het voorgaande blijkt *het onderscheid tussen beleidsregels en andere vormen van beleid* met name bij gemeenten problemen op te leveren. Maar ook meer in het algemeen verdient de onderlinge verhouding tussen de verschillende beleidsvormen nader aandacht. In de eerste plaats is van belang dat het begrip beleidsregels beperkt is. Beleidsuitspraken in bijvoorbeeld beleidsnota's missen dus gewoonlijk het karakter van beleidsregel. In de tweede plaats is van belang dat de verschillende beleidsvormen een verschillende functie vervullen, waarbij voor beleidsregels geldt dat deze vooral betekenis wordt toegekend in de sterk juridische context van bezwaar en, vooral, beroep bij de bestuursrechter. Van essentieel belang is dat de verschillende beleidsvormen goed op elkaar worden afgestemd. Dit betreft een afstemming in gebruik en functie, alsook inhoudelijke afstemming. Zo moet voorkomen worden dat er 'licht' zit tussen de model-beschikkingen (primaire besluitvorming) en de beleidsregels (bezwaar en beroep).

Met name wat betreft de vraag naar de betekenis die titel 4.3 voor de *geschillenreductie* kwam het onderzoek eigenlijk te vroeg. Het in het algemeen (vooralsnog) beperkte gebruik van de figuur beleidsregels rechtvaardigt echter de conclusie dat deze betekenis (vooralsnog) beperkt is. Op het punt van de beleidstoetsing overheerst in de rechtspraak een pragmatische benadering; er wordt nog weinig in termen van titel 4.3 geadviseerd. Intussen koesteren de geïnterviewde rechters wel positieve verwachtingen omtrent de bijdrage van beleidsregels aan geschillenreductie. Deze verwachtingen vinden steun in de rechtstreekse toetsing aan beleidsregels, in plaats van een toetsing

via de omweg van beginselen van behoorlijk bestuur in geval van andere beleidsvormen. Het komt erop neer dat rechters in het algemeen vlotter kunnen werken als er toepasselijke beleidsregels voorhanden zijn dan wanneer dat niet het geval is.

### *Hoofdaanbeveling*

Voor bijstelling van de Awb-regeling van beleidsregels bestaat geen aanleiding. Sprake is van enkele schoonheidsfoutjes. Het wegnemen daarvan geniet geen prioriteit. Blijkens het bovenstaande wordt van bestuurlijke kant, behalve in de verhouding tot de rechter, geen motiveringsvoordeel van het gebruik van beleidsregels ervaren. Maar het schrappen van artikel 4:82 Awb zou averechtse gevolgen kunnen hebben. Slotsom is dat geïnvesteerd dient te worden in een *betere toepassing* van de Awb-regeling van beleidsregels. Dit vergt *voorlichting*, met name aan gemeenten (de denkwereld bij gemeenten valt niet samen met die van de Awb). Hierbij verdient de mogelijkheid van op gemeenten toegesneden aanwijzingen voor de regelgeving bijzondere aandacht.