

---

# Beleidsregels

## Inhoudsopgave

- [Algemeen](#)
- [Kenmerken op een rij](#)
- [Evaluatie](#)

### Algemeen

Met beleidsregels kan binnen de ruimte die de wet daarvoor biedt nader invulling worden gegeven aan bestaande bestuursbevoegdheden door regels te stellen waarin de interpretatieruimte van wettelijke bepalingen of de beslissingsruimte van een bestuursorgaan wordt ingekaderd. In [artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht](#) zijn beleidsregels gedefinieerd.

#### Beschrijving instrument

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. 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. Specifieke regels over beleidsregels zijn opgenomen in [Titel 4.3 Algemene wet bestuursrecht](#).

Zo is in [artikel 4:81](#) geregeld wie bevoegd is of kan worden tot het vaststellen van beleidsregels. Dat is het bestuursorgaan met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. In andere gevallen kan het slechts voor zover dat bij een wettelijk voorschrift is geregeld. [Artikel 4:82](#) maakt een verlichting van de motiveringsplicht mogelijk: besluiten kunnen dan worden gemotiveerd met een verwijzing naar een vaste gedragslijn die in een beleidsregel is vastgelegd. [Artikel 4:83](#) bepaalt dat een bestuursorgaan dat beleidsregels vaststelt, aangeeft op welke bevoegdheid de beleidsregel betrekking heeft. [Artikel 4:84](#) verplicht het bestuursorgaan conform de beleidsregels te handelen. Anderzijds verplicht het tot afwijking van de beleidsregel wanneer het vasthouden daaraan wegens bijzondere omstandigheden tot gevolgen leidt die onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de beleidsregel.

#### Kwalificatie instrument

Beleidsregels kunnen alleen worden vastgesteld ten aanzien van bevoegdheden (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) die het bestuursorgaan al heeft (een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheid, een door hem gedelegeerde bevoegdheid, dan wel een bevoegdheid die bij wettelijk voorschrift is bepaald). Via een beleidsregel kunnen niet rechtstreeks verplichtingen aan burgers of bedrijven worden opgelegd. Via een beleidsregel kan bijvoorbeeld worden aangegeven wanneer wel of geen ontheffing of vergunning wordt verleend. Ook kan via een beleidsregel bijvoorbeeld een interpretatie van regelgeving worden gegeven. Voor een rechter is dat overigens niet bindend. Met het instrument beleidsregel kiest de overheid nadrukkelijk positie boven de betrokken partijen en is er dus sprake van een verticale sturingsvorm. Beleidsregels zijn verder eenzijdig, omdat er geen tegenprestaties worden verlangd. Ze zijn in beginsel generiek van aard, omdat de overheid beoogt om mensen of maatschappelijke actoren in eenzelfde situatie gelijk te behandelen. Beleidsregels kunnen worden gezien als directe regulering (er is geen sprake van financieel-economische of sociale regulering). Beleidsregels zijn bovendien dirigerend van aard, omdat ze bij uitstek gericht zijn op het realiseren van gedragsveranderingen op de kortere termijn.

#### Juridische definitie

Onder een beleidsregel wordt verstaan (op grond van [artikel 1:3 Awb, vierde lid](#)): een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

### Kenmerken op een rij

#### Typering probleem

Beleidsregels zijn geschikt om al bestaande bevoegdheden van bestuursorganen nader in te kleuren. Voorbeelden zijn:

- Wanneer wordt een ontheffing of vergunning al of niet verleend;
- Welke boeten worden opgelegd bij overtreding van wettelijke voorschriften
- Hoe kun je voldoen aan een voorschrift in de wet - of regelgeving
- Hoe gaat een toezichthouder met zijn bevoegdheden om, en - hoe worden aanvragen voor subsidie beoordeeld.

#### Wie stelt de regels op? Met wie worden de regels opgesteld?

---

Beleidsregels worden opgesteld door bestuursorganen.

### **Dwingendheid (mate van beperking gedragsvrijheid)**

Beleidsregels zijn geen wetgeving. Beleidsregels kunnen ook niet gelden als algemeen verbindende voorschriften. Toch binden beleidsregels het bestuur jegens burgers en bedrijven, omdat een bestuursorgaan in principe handelt overeenkomstig de beleidsregel.

### **Hardheid (juridische binding)**

Vroeger werden beleidsregels gezien als interne, niet naar buiten werkende, aanwijzingen voor het bestuur zelf. Burgers konden er geen rechten aan ontleen. Tegenwoordig kan de burger aanspraak jegens een bestuursorgaan ontleen aan beleidsregels. In normale gevallen behoort een bestuursorgaan niet van beleidsregels af te wijken. Burgers en bedrijven weten dan waar ze aan toe zijn (rechtszekerheid). In bijzondere gevallen kan een afwijking van een beleidsregel noodzakelijk zijn. Indien het handelen overeenkomstig de beleidsregel in een bijzonder geval zou leiden tot nadelige of voordelige gevolgen voor een of meer belanghebbenden die onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen, is een afwijken geoorloofd en geboden.

### **Handhaafbaarheid (toezicht, controle en bestraffing)**

Beleidsregels hebben betrekking op bestuurlijke activiteiten. Er is dus geen sprake van directe handhaving ten opzichte van burgers en bedrijven.

### **Reikwijdte (gerichtheid)**

Tot wie of wat de norm/regel is gericht.

### **Wetgevend kader**

[Art 4:81 tot en met 4:84 Awb](#) en [1:3 lid 4 Awb](#).

### **Internationale aspecten/ internationaal juridische randvoorwaarden**

Ook wetgeving vanuit Europa wordt vaak nader ingevuld door de Europese Commissie met beleidsregels. Maar Europese wetgeving mag niet via beleidsregels worden geïmplementeerd.

## **Evaluatie**

### **Voordelen**

- Beleidsregels hebben verbindende kracht.
- Minder tijdrovend dan uitgebreidere wetgeving.

### **Nadelen**

- Beleidsregels hebben minder aanzien dan een uitgebreidere wet.
- Beleidsregels zijn een vorm van verticale sturing; soms kan een meer horizontale vorm van sturing voordelig zijn omdat handavingskosten lager kunnen zijn indien door het horizontaliseren de spontane naleving toeneemt.

### **Slaagfactoren**

Indien beleidsregels zorgen voor een goede nadere invulling van wet- en regelgeving, die minder rigide is omdat beleidsregels makkelijker kunnen worden aangepast.

### **Faalfactoren**

Van hogerhand opgelegde beleidsregels kunnen bij lagere bestuurslagen botsen met de wens naar bestuursvrijheid. De onderlinge samenwerking kan in dat geval verslechteren.

### **Valkuilen en tips**

Beleidsregels moeten worden bekend gemaakt om te kunnen werken.

**Laatst gewijzigd op: 8-10-2021**